Wirkungen und Grenzen der Verschuldung nachgeordneter Gebietskörperschaften

Von Urs F. Sutter, Basel

I. Einleitung

1. Definition der nachgeordneten Gebietskörperschaften

Auf ökonomischem Gebiet ergeben sich immer wieder fundamentale Unterschiede, je nachdem ein Thema makro- oder mikroökonomisch betrachtet wird. Dieses Unterscheidungsmerkmal soll auch hier als Abgrenzungskriterium für die Wirtschaftssubjekte dienen, deren Grenzen ihrer Verschuldungspolitik analysiert werden sollen.

Demnach sollen unter nachgeordneten Gebietskörperschaften solche öffentlich-rechtlichen Gebilde verstanden werden, deren Einfluß auf die Gesamtwirtschaft marginal ist, die also mikroökonomisch unter Anwendung der ceteris-paribus-Annahmen analysiert werden dürfen. Das soll nicht heißen, daß gesamtwirtschaftliche Wirkungen außer acht gelassen werden sollen oder gar zu negieren sind. Die zeitgenössische finanzwissenschaftliche Forschung ist ja gerade bemüht, für die einzelnen öffentlichen Wirtschaftssubjekte Entscheidungskriterien höherer Ordnung für ihre Handlungen zu erarbeiten, die einer volkswirtschaftlichen Rationalität genügen können und die Integration der Finanzwissenschaft in die allgemeine Wirtschaftstheorie zur Grundlage haben. Es sei hier nur andeutungsweise an die Kosten-Nutzen-Analyse und die integrierten Programm-Budgets erinnert, die versuchen, isolierte Standpunkte zu überwinden[1].

In concreto soll also vor allem untersucht werden, welchen Verschuldungsgrenzen Gemeinden begegnen. Ihnen gleichgestellt sind Gemeindeverbände, die bestimmte kommunale Aufgaben regional zu lösen versuchen, die im örtlichen Rahmen nicht oder nicht befriedigend gelöst werden können. In ökonomischer Hinsicht ähnlich ist die Situation bei den Teilstaaten, die zwischen Zentralstaat und den Ortsge-

[1] Vgl. z. B. Harley M. *Hinrichs*, Graeme M. *Taylor:* Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis; Cases, Text, and Readings. Pacific Palisades (Calif.) 1969 (mit Bibliographie).

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

meinden stehen und in föderalistisch organisierten Staatswesen in finanzwirtschaftlicher Hinsicht meist mehr oder weniger autonom sind, also den Ländern, Kantonen, Provinzen u. ä.

Allen diesen Körperschaften gemeinsam ist die Tatsache, daß sie Teil eines Wirtschaftsraumes mit einheitlicher Währung und gleichen Geld- und Kapitalmarktbedingungen sind. Sie sind also institutionell in eine Wirtschaftsunion integriert, in der für sie die Währungs-, Kredit- und Konjunkturpolitik weitgehend nur marginal beeinflußbare Daten sind.

2. Angestrebte Zwecke der Verschuldung

Die traditionelle Rechtfertigung einer Verschuldung ist objektbezogen. In Analogie zur privatwirtschaftlichen Investition sollen bei einmaligen Ausgaben, deren Erträge oder Nutzen über eine längere Zeitdauer in der Zukunft verteilt sind, die Kosten so auf die Nutzungsdauer verteilt werden, daß die jeweiligen Nutznießer entsprechend ihrem Nutzen für die Kosten aufkommen. Der Kredit dient somit der Vorfinanzierung künftiger Erträge. Dieses „pay-as-you-use-Prinzip"[2] soll zugleich die „inter-generation-equity"[3] verwirklichen, was man mit „angemessener Verteilung der Lasten zwischen den Generationen"[4] wiedergeben kann. Je mehr sich solche kreditfinanzierten Ausgaben erwerbswirtschaftlichen Investitionen nähern, desto eher werden sie zu „self-liquidating-projects"[5], d. h. Ausgaben, die durch ihre künftigen Erträge Zins- und Amortisationskosten automatisch wieder einbringen. Da sich der liberale Staat aber aus ordnungspolitischen Gründen nicht auf den Gebieten der privatwirtschaftlichen Rentabilität betätigen soll[6], da die Privaten solche Aufgaben zumindest ebenso gut, wenn nicht besser erfüllen können, bleibt für eine rein kaufmännische Betrachtungsweise öffentlicher Ausgaben kein Raum mehr. Der für solche kreditfinanzierten Ausgaben unbestrittene „letzte klassische Deckungsgrundsatz" ist darum als irrelevant zu bezeichnen, „denn letztlich entscheiden immer gesamtwirtschaftliche Belange über die Schuldenpolitik, seit von dem (sicherlich einfacher zu befolgenden) Prinzip der rein fiskalisch orientierten Finanzpolitik abgegangen wurde"[7].

---

[2] Richard A. *Musgrave:* Art. Theorie der öffentlichen Schuld. In H. *Peters* (Hrsg.): Handb. der Finanzwiss., Bd. III. 2. Aufl. Tübingen 1958. S. 71. — *Ders.:* Finanztheorie. Tübingen 1966. S. 523.

[3] *Musgrave:* Theorie der öffentlichen Schuld, a.a.O., S. 73.

[4] *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft:* Kriterien und Konsequenzen der Staatsverschuldung. Zitiert nach dem Abdruck in: Horst C. *Recktenwald* (Hrsg.): Finanzpolitik. Köln & Berlin 1969. S. 430.

[5] *Musgrave:* Theorie der öffentlichen Schuld, a.a.O., S. 76.

[6] Karl-Heinrich *Hansmeyer:* Der öffentliche Kredit. Frankfurt 1965. S. 56.

[7] Horst *Zimmermann:* Der letzte klassische Deckungsgrundsatz. Finanzarch., Bd. 24 (1965), S. 83.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf den ersten Blick erscheint darum die gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise als die einzig mögliche. Hier stehen vor allem konjunktur- und wachstumspolitische Zielsetzungen im Vordergrund, wobei die Verschuldung als Instrument eingesetzt wird. Daneben sind auch Gerechtigkeitspostulate zu beachten, wobei vor allem Probleme der Steuergerechtigkeit und der Redistributionspolitik angesprochen sind.

Dieser gesamtwirtschaftliche Blickwinkel wird aber dadurch relativiert, daß hier ja nur Wirtschaftssubjekte analysiert werden, deren Einfluß auf gesamtwirtschaftliche Größen definitionsgemäß marginal ist. Zielsetzungen, die nur durch die Beeinflussung makroökonomischer Größen erreicht werden können, sind darum vom Standpunkt einer rationalen Ziel-Mittel-Wahl nur insofern zu berücksichtigen, als keine Zielkonflikte zu direkt erreichbaren Zielen bestehen. Die Zielkonflikte, die aus der Antinomie zwischen mikro- und makroökonomischer Rationalität entstehen, bilden daher die grundsätzliche Problematik einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise.

Aus einem grundsätzlichen Mißtrauen gegenüber kommunalen Krediten normieren die meisten Haushaltgesetze für die Gemeinden, daß Ausgaben nur dann durch Kredite gedeckt werden dürfen, wenn ein „außerordentlicher" und „unabweisbarer" Bedarf vorliege, der in jedem Fall nicht durch „ordentliche" Mittel gedeckt werden könne[8]. Die Verschuldung hat demnach nur subsidiär Berechtigung[9]. Der gesetzlich verlangte Nachweis ist immer leicht zu erbringen, besonders wenn noch politische Gründe für eine Verschuldung sprechen. Trotz einer in der Regel sehr straffen Gemeindeaufsicht ist darum die Verschuldung der Gemeinden recht beträchtlich[10]. Daß solche institutionell festgesetzten Grenzen keine irgendwie geartete ökonomische Rationalität beanspruchen können, muß nicht weiter erläutert werden[11]. Das Bestreben solcher Bestimmungen, den Mißbrauch der Verschuldung zu verhindern und die zweckentsprechende Verwendung zu gewährleisten, ist darum mehr als fragwürdig.

Ökonomisch relevante Grenzen der Verschuldung ergeben sich — unter Zugrundelegung der angestrebten Zwecke — einzig aus der Analyse ihrer Wirkungen. Das soll im folgenden versucht werden. Zuerst werden die monetären und realen Wirkungen auf das lokale Angebot und die lokale Nachfrage untersucht. Das schafft die Voraussetzungen,

---

8 *Hansmeyer:* Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 55 ff. u. a.

9 Gustav *Giere:* Art. Kommunales Schuldenwesen. In: H. *Peters* (Hrsg.): Handb. d. komm. Wiss. u. Praxis, Bd. III. Berlin etc. 1959. S. 197/8.

10 Valentin F. *Wagner:* Art. Kredit, öffentlicher (I) Geschichte. In: HdSw, Bd. 6. Stuttgart etc. 1959. S. 298.

11 Gerhard *Zeitel:* Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, zitiert nach dem Abdruck in: *Recktenwald* (Hrsg.): a.a.O., S. 451.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die einzelnen Grenzen in ihren ökonomischen Bedeutungen zu beurteilen. Am Schluß soll dann noch auf die angedeutete Zielproblematik eingegangen werden.

II. Wirkungen der Verschuldung auf die lokalen Ressourcen

1. Die unmittelbaren Wirkungen auf die Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren

Entzugseffekte: Die Aufnahme eines Kredites bedeutet zunächst einmal einen Liquiditätsverlust beim Kreditgeber, dem ein entsprechender Liquiditätsgewinn beim Kreditnehmer entspricht. Während nun der Liquiditätsgewinn infolge der Steigerung der Kaufkraft direkt nachfragewirksam wird[12], hängt die Wirksamkeit des kontraktiven Entzugseffektes von verschiedenen Bedingungen ab[13]. Handelt es sich um einen Bankkredit und ist das Bankensystem sehr liquid, wird das Kreditpotential nicht beeinträchtigt. Auch im Falle der direkten Verschuldung am Kapitalmarkt können die Banken als Inhaber der Schuldtitel diese bei der Notenbank lombardieren lassen, womit sie wieder Notenbankgeld zur Verfügung haben, das eine weitere Kreditexpansion stützen kann. Das Bankensystem gleicht in dieser Beziehung einem System von kommunizierenden Röhren. Nun hat zwar die Notenbank in fast allen Ländern[14] die Möglichkeit, über die Erhöhung der Mindestreservesätze sowie eine kontraktive Offenmarktpolitik die Kreditexpansion zu bremsen. Sogar wenn wir von den liquidisierenden Wirkungen von Netto-Kapitalimporten absehen, sind aber die kontraktiven Möglichkeiten der Notenbank beschränkt, will sie nicht hohe Zinssatzsteigerungen in Kauf nehmen, die bekanntlich nur bei Investitionen mit hohem Kapitalkoeffizienten nachfragedämpfend wirken, während bei Vorhandensein eines Nachfrageüberhanges die Kreditkosten in der übrigen Wirtschaft mühelos überwälzt werden können. Eine massiv kontraktive Kreditpolitik schadet demnach vor allem dem Wohnungsbau.

Etwas günstiger ist die Situation, wenn den öffentlichen Krediten private Haushalte als Gläubiger gegenüberstehen. In diesem Falle wirkt die kontraktive Wirkung des Konsumverzichts direkter, obschon hier unter dem Aspekt einer umfassenden Kreislaufbetrachtung die

---

[12] Die Möglichkeit, daß der Kredit nur zur „Sterilisierung" von Kaufkraft aufgenommen wurde, ist hier definitionsgemäß ausgeschlossen.

[13] Vgl. im folg. Rainer *Kahrmann:* Zur Theorie und Empirie der kommunalen Schuld in der BR Deutschland. Diss. Freiburg/Schweiz. München 1969. S. 154 ff.

[14] Eine Ausnahme bildet die Schweiz, wo die Notenbank praktisch nur die Möglichkeit hat, mit dem Mittel von freiwilligen Vereinbarungen (gentlemen's agreements) mit den Banken in der gewünschten Richtung zu wirken.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirkungen alternativer Verwendungen der Ersparnisse analysiert werden müßten.

Für die quantitative Bestimmung der Entzugseffekte ist die wichtigste Größe der Geldschöpfungsmultiplikator des Bankensystems, der vom Anteil des bargeldlosen Zahlungsverkehrs und dem Mindestreservesatz abhängt[15]. Hier sei nur hervorgehoben, daß im Falle der Unterbeschäftigung der Entzugseffekt praktisch null ist (was ja konjunkturpolitisch erwünscht ist), weil den Ersparnissen keine entsprechende Kreditnachfrage gegenübersteht und somit ein Überangebot an Krediten vorhanden ist. Aber auch im umgekehrten Fall der Hochkonjunktur werden wegen der vorhin genannten Gründe die Entzugseffekte nicht in voller Höhe der Nachfragesteigerung wirksam. Hier wirkt sich tendenziell jede Verschuldung des Staates im Bankensystem inflationistisch aus[16].

Für unsere spezifische Fragestellung müssen nun noch die oben beschriebenen Entzugseffekte örtlich radiziert werden, soweit das überhaupt möglich ist. Zunächst ist hier nach den Kreditgebern zu fragen. Sind dies örtliche Banken und/oder Private, handelt es sich um eine interne Schuld. Das bedeutet: Die verfügbaren Mittel werden mit den vorhin genannten Einschränkungen von den Gläubigern zu den Schuldnern transferiert. Gemeinhin ist aber diese Identität von örtlichem Schuldner und örtlichen Gläubigern nicht gegeben. Der Kredit wird von einem anonymen Kapitalmarkt zur Verfügung gestellt. Es handelt sich also zu einem großen Teil um eine externe Schuld, ähnelt also der privaten Kreditnahme bzw. dem Auslandskredit des Staates. Es werden Mittel von außen zur Verfügung gestellt, die mit keinem örtlichen Entzugseffekt verbunden sind. Wieweit es sich um externe und wieweit um interne Schuld handelt, ist nur im Falle der Auflage einer Anleihe am Kapitalmarkt, die nur von Privaten gezeichnet wird, feststellbar. Die Frage ist allerdings ziemlich irrelevant. Nehmen wir nämlich den unwahrscheinlichen Fall an, daß die Schuld ausschließlich bei lokalen Privaten bzw. bei lokalen Kapitalsammelstellen aufgenommen wird, die nur durch örtliche Gläubiger gespeist werden, so hätte das nur zur Folge, daß die konkurrierenden Schuldner um einen marginalen Betrag vermehrt auf den anonymen Kapitalmarkt zurückgreifen werden.

Gehen also von der Kreditaufnahme keine nennenswerten Entzugseffekte aus, so ist das bei der Finanzierung des Schuldendienstes (Zinsen und Amortisationen) anders. Sehen wir vom abnormalen Fall ab, daß dieser durch neue Kredite gedeckt wird, so können die monetären

---

[15] Erich *Schneider:* Einführung in die Wirtschaftstheorie. III. Bd. 6. Aufl. Tübingen 1961. S. 53, Fig. 4.

[16] *Hansmeyer:* Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 83.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verpflichtungen nur durch erhöhte Steuern erfüllt werden. Handelt es sich um Körperschafts- und indirekte Steuern, so kann über Preiserhöhungen zumindest ein Teil der Steuer fortgewälzt werden[17]. Da nun die lokale Produktion von Gütern und Diensten einen hohen „Export"-Anteil aufweist, wird ein Teil der Steuer von außerlokalen Individuen getragen. Kleiner sind die Überwälzungschancen bei den persönlichen Steuern. Im Ausmaß der um die marginale Sparneigung verminderten, nicht fortwälzbaren Steuererhöhung entsteht also ein realer Entzugseffekt von nicht konsumierbarem Einkommen.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß nennenswerte Entzugseffekte erst mit dem Schuldendienst entstehen. „Die für die Schuldaufnahme der Gebietskörperschaften gültigen Grundsätze ... sind daher ... die gleichen wie für den Staat im klassischen System[18]." Die Schuldaufnahme hat ähnliche wenn nicht gleiche Wirkungen wie bei den Privaten und ist darum vom Standpunkt einer Wachstumspolitik positiv zu beurteilen. „Unter diesem Aspekt erscheint die Schuldaufnahme als Mittel regional differenzierter Wachstumsförderung, das Gelder zugunsten des öffentlichen Bereichs ansaugt, ohne die regionale private Wirtschaft davon zwangsläufig auszuschließen[19]." Diese Betrachtung wäre aber einseitig, würden nicht auch die Wirkungen der Kreditverwendung analysiert. Dies soll im folgenden geschehen. Erst dann ist ein Gesamturteil über die „Reallasten"[20] als Nettogröße möglich.

Zuführungseffekte und Ausgabenwirkungen: In unserem Falle dient ja die Schuldaufnahme ausschließlich der Finanzierung von Ausgaben. Diese bewirken einen Einkommenseffekt, der sich durch den Multiplikator vergrößert. Nun ist aber zu beachten, daß sich diese Nachfragewirkung nur zu einem Teil innerhalb des lokalen Raumes abspielen kann. Je weniger das spezifische Angebot gerade vorhanden ist, desto mehr wird diese Nachfrage nach außen „abfließen" und darum den örtlichen Einkommenseffekt verringern. Dementsprechend werden außerörtliche Produktionsfaktoren in Anspruch genommen, so daß Güter und Dienste zugeführt werden. Je kleiner das zu analysierende Gebiet ist, desto kleiner sein spezifisches Produktionspotential und desto größer darum der „Abfluß" von Nachfrage nach außen mit dem entsprechenden Zuführungseffekt. Eine kleine Gemeinde kann darum bei ihrer Nachfragewirkung gleich behandelt werden wie ein einzelnes privates Wirtschaftssubjekt[21].

---

17 Karl-Heinrich *Hansmeyer:* Zur Theorie der kommunalen Finanzwirtschaft. In: W. *Haus* (Hrsg.): Kommunalwissenschaftliche Forschung. Berlin 1966. S. 185.

18 *Musgrave:* Theorie der öffentlichen Schuld, a.a.O., S. 79.

19 Karl-Heinrich *Hansmeyer:* Gemeindliche Schuldaufnahme und wirtschaftliches Wachstum. Archiv f. Kommunalwiss., 4. Jg. (1965), S. 207.

20 *Kahrmann:* Zur Theorie und Empirie, a.a.O., S. 88.

21 *Kahrmann:* Zur Theorie und Empirie, a.a.O., S. 154 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn auch bei kleinen Gemeinden der örtliche Nachfrageeffekt als marginal angenommen werden kann, so darf nicht vergessen werden, daß je nach den Umständen immobile Produktionsfaktoren in Anspruch genommen werden müssen. Hier ist nun die Grenze zur Extramarginalität sehr schnell überschritten, und die Nachfrage kann nur zu steigenden Preisen befriedigt werden oder stößt gar an Kapazitätsgrenzen. Gerade bei Infrastrukturausgaben, die am ehesten über Kredite finanziert werden, wird ein hoher Anteil von immobilen Produktionsfaktoren in Anspruch genommen. Dies gilt insbesondere bei Bauten, wo der Boden vollkommen immobil ist und Güter und Dienste des Baugewerbes nur sehr beschränkt mobil sind[22]. Für die Beurteilung der Wirkungen der monetären und realen Wirkungen der Schuldenverwendung ist darum eine sehr sorgfältige Analyse der jeweils in Frage kommenden Teilmärkte nötig.

Eine Beurteilung des gesamten Einkommenseffektes ist nur möglich, wenn die regionale Verteilung der Kreislaufströme bekannt ist, setzt also eine Input-Output-Tabelle voraus, die regional genügend differenziert ist. In der Praxis geht das aber weit über die vorhandenen statistischen Möglichkeiten hinaus. Erst die neueren regionalplanerischen Impulse haben die Regionalforschung dazu gezwungen, die Voraussetzungen zu schaffen, auf Grund deren Entscheide über optimale Standorte für Infrastruktur-Investitionen möglich sind[23]. Generell kann nur gesagt werden, daß der Einkommenseffekt um so größer ist, je mehr Produktionsfaktoren am Ort in Anspruch genommen werden, was um so eher möglich ist, je größer das zu analysierende Gebiet ist. Volkswirtschaftlich ist aber nur die „Opportunity-Überlegung" interessant, da ja nur eine Netto-Größe eine resultierende Wirkung ausübt. Es kommt demnach darauf an, wie die Produktionsfaktoren verwendet worden wären, wenn sie durch eine alternative Nachfrage beschäftigt worden wären. Bei Vollbeschäftigung kann angenommen werden, daß der Einkommenseffekt kaum anders aussehen würde, so daß keine Netto-Wirkung vorhanden ist.

Neben dem Einkommenseffekt ist nun noch der Kapazitätseffekt zu betrachten. Im Gegensatz zu den Klassikern, die alle öffentlichen Ausgaben dem Konsum zurechneten, wird ihnen heute auch zugebilligt, daß sie das Produktionspotential vergrößern[24]. Das kann entweder

---

[22] Günter *Lehnert:* Kommunale Investitionen und Wirtschaftswachstum. Diss. Freiburg/Schweiz, Reinheim (Odw.) 1967. S. 99 ff. Dazu kommen institutionelle Beschränkungen der Mobilität durch Diskriminierung der außerörtlichen Anbieter.

[23] J. Heinz *Müller:* Neuere Methoden der Regionalanalyse und ihre Anwendbarkeit auf kleinere Räume. In: Hans K. *Schneider* (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik. Schr. d. Ver. f. Soc.pol. NF, Bd. 41. Berlin-München 1968.

[24] Vgl. den historischen Überblick bei Walter *Wittmann:* Staatliche Aktivität, wirtschaftliche Entwicklung und Preisniveau. Zürich 1965. S. 7 ff. und die dort zitierte Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

direkt geschehen oder komplementär, indem sie die Produktivität privater Investitionen erhöhen[25].

Dabei ist die Frage völlig irrelevant, ob die Verschuldung speziellen öffentlichen Investitionen zugerechnet wird oder werden kann, denn es kommt nur auf die durch die Verschuldung möglichen zusätzlichen Ausgaben an, genauer gesagt: auf die durch sie hervorgerufenen Wirkungen. Die Fragestellung muß immer wieder davon ausgehen: Was geschieht ohne die Schuldaufnahme? Darum haftet auch der wachstumsorientierten Betrachtung des Kapazitätseffektes ein Rest von objektbezogener Einseitigkeit an. Es muß darum postuliert werden, daß der gesamte Nutzen der zusätzlich möglichen Ausgaben betrachtet wird. Es müßte dann gefragt werden: Welchen lokalen Nutzen stiften die durch die Verschuldung ermöglichten Ausgaben?

Eine solche wohlfahrtstheoretische Betrachtung stößt natürlich sofort auf das Problem der Nicht-Meßbarkeit des aggregierten Nutzens. Trotz der theoretisch unüberwindbaren Schwierigkeiten sieht die Sache in der Praxis nicht so hoffnungslos aus. Die Praxis der Kosten-Nutzen-Analysen zeigt, daß zumindest ein Teil der theoretisch nicht erfaßbaren Effekte so in die Betrachtung einbezogen werden kann, daß unter den gegebenen Umständen ein rationales Urteil über die Ausgabeneffekte möglich ist[26]. Die systematische Analyse aller Ausgabenwirkungen kann dann in einem Programm-Budget integriert werden[27]. Solche Programm-Budgets sind auch Voraussetzung für eine seriöse Finanzplanung[28]. In diesem Zusammenhang wichtig ist die zeitliche Verteilung der Ausgabenwirkungen, die mit solchen Methoden transparent gegemacht werden kann. Trotz der großen theoretischen Fragwürdigkeit wird ein solches Verfahren durchaus geeignet sein, die optimale Allokation der Ressourcen zu verbessern, wobei es sich definitionsgemäß um das Optimum eines lokal begrenzten Gebietes handelt, das ein gesamtwirtschaftliches Optimum verletzen kann[29]. Hingegen sollen durch die möglichst umfassende Berücksichtigung der Umwegsrentabili-

---

[25] *Wittmann:* Staatliche Aktivität, a.a.O., S. 19 ff. — Wilhelm *Weber:* Wachstumseffekte der Staatsausgaben. In: Herbert *Timm* u. Heinz *Haller* (Hrsg.): Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben. Schr. d. Ver. f. Soc.pol. NF, Bd. 47. Berlin-München 1967. S. 230 ff.

[26] *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft:* a.a.O., S. 429. Das ist natürlich ein Werturteil, das nur dadurch gestützt werden kann, daß solche Analysen immer häufiger Anwendung finden.

[27] Vgl. das schon zit. Werk von *Hinrichs* u. *Taylor.*

[28] Paul *Senf:* Die Reform der öffentlichen Haushaltgebarung zur Erhöhung der Transparenz. In: Heinz *Haller* (Hrsg.): Probleme der Haushalts- und Finanzplanung. Schr. d. Ver. f. Soc.pol. NF, Bd. 52. Berlin-München 1969. Zitiert nach dem Abdruck in: *Recktenwald* (Hrsg.): Finanzpolitik, a.a.O., S. 117 ff.

[29] Diese Fragen werden hier nicht behandelt. Vgl. dazu: Joseph M. *Bonin:* System Analysis, Operations Research and State and Local Borrowing. Publ. Fin., Bd. 19 (1964), S. 107.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tät der Ausgaben möglichst alle Optimumbedingungen im gegebenen lokalen Rahmen berücksichtigt werden.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die durch die Verschuldung ermöglichten zusätzlichen Ausgaben zu einem großen Teil zusätzliche Produktionsmittel von außen zuführen und darum das Wachstum erhöhen, wenn sie nicht rein konsumtiv verwendet werden. Aber auch im letzten Falle können sie durch ihre Nutzenstiftung den Wohlstand steigern, da ja keine nennenswerten mindernden Effekte festgestellt werden konnten. Auch bei den Ausgabenwirkungen besteht eine Analogie zum privaten Kreditnehmer. Der Hauptunterschied besteht darin, daß die Erfassung der Ausgabenwirkungen sehr viel unbefriedigender gelöst ist, erstens wegen der Interdependenzen und zweitens wegen der nicht marktmäßig erfaßbaren Nutzen, die aber bei Staatsausgaben nicht vernachlässigt werden dürfen, ist ihr Erscheinen doch der Hauptgrund, daß der Staat auf diesem Gebiet tätig werden muß.

2. Zeitliche Verteilung der Wirkungen (Lastverteilung)

Die Analyse der Wirkungen der Verschuldung auf die lokalen Ressourcen wäre unvollständig, wenn nicht auch die zeitliche Verteilung der Effekte untersucht würde, ist doch die Verschiebung der Lasten in die Zukunft der wichtigste Grund für die Schuldaufnahme. Im Rahmen der Volkswirtschaft ist eine solche Verschiebung bekanntlich nicht möglich, wenn wir vom Fall des Auslandskredits absehen, da nur die Produktionsfaktoren in Anspruch genommen werden können, die jeweils zur Zeit zur Verfügung stehen, keine zukünftigen. Die verfügbaren Mittel werden innerhalb der Volkswirtschaft nur von den Gläubigern an die Schuldner transferiert. Es handelt sich um eine interne Schuld. Eine lokale Schuld ist aber eine externe Schuld, d. h. es findet ein realer Import von Produktionsmitteln statt, ohne daß dem entsprechende Entzugseffekte gegenüberstehen[30]. Dadurch wird der Staat in die Lage versetzt, zusätzliche Anlagen und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, ohne daß die anderweitige Verwendung von Ressourcen sofort eingeschränkt zu werden braucht. „Dadurch steht auch real gesehen einer ‚pay-as-you-use' — als auch einer ‚intergeneration-equity'-Finanzierung langdauernder Ausgaben nichts im Wege[31]." Die Verschiebung der Belastung auf die Zukunft ist also möglich.

Aus was besteht nun diese Last? Wenn wir vom pathologischen Fall, daß die Finanzierung der Zinsen und Amortisationen durch neue Schul-

---

30 *Musgrave:* Theorie der öffentlichen Schuld, a.a.O., S. 79 ff.
31 *Kahrmann:* Zur Theorie und Empirie, a.a.O., S. 88.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den geschieht, absehen, wird der Schuldendienst durch Steuern bezahlt. Die Verteilung der Lasten hängt nun von der Inzidenz dieser Steuern ab. Wie wir vorhin gesehen haben, ist ein Teil dieser Steuern weiterwälzbar. Nur der als nicht fortwälzbar betrachtete Teil der Steuern — vor allem die persönlichen Einkommensteuern — stellen also eine subjektive Belastung dar[32]. Entspricht dem auch eine objektive gesamtwirtschaftliche Belastung, wenn wir wieder von der Fragestellung ausgehen: Wie wären die persönlichen verfügbaren Einkommen, wenn die durch die Schuldaufnahme ermöglichten zusätzlichen Ausgaben nicht getätigt worden wären? Hier müssen wir wieder auf die Ausgabenwirkungen zurückkommen. Haben diese einen Kapazitätseffekt, verursachen sie ja einen Einkommenszuwachs. Ist dieser gerade so groß wie die für die Finanzierung des Schuldendienstes benötigten zusätzlichen Steuern, so besteht im lokalen Rahmen überhaupt keine Belastung im erwähnten gesamtwirtschaftlichen Sinn. Ist der Kapazitätseffekt sogar größer, resultiert ein Gewinn. Nur im Falle, daß dieser Effekt kleiner ist als der Entzugseffekt der Steuern, entsteht eine gesamtwirtschaftliche Belastung. Diese einseitige volkseinkommensmäßige Betrachtung muß aber, wie vorhin gesagt, durch wohlfahrtstheoretische Überlegungen ergänzt werden, damit auch die unmeßbaren Effekte der Ausgaben Berücksichtigung finden können und nicht einfach aus der Kreislaufbetrachtung verschwinden. Überhaupt keine nennenswerte Bedeutung hat der klassische Fall der Belastung der Zukunft über eine verminderte Investitionsquote, die das zukünftige Wachstum reduziert, da ein Verdrängungseffekt für private Investoren höchstens im Falle der Inanspruchnahme von immobilen Produktionsfaktoren möglich ist.

Aus diesen Überlegungen darf aber nicht der voreilige Schluß gezogen werden, daß die Finanzierung der Schulden überhaupt keine Probleme aufwerfe. Auch bei Vorliegen einer einkommensteigernden Wirkung der Schuldenverwendung ist die Finanzierung des Schuldendienstes nicht automatisch gesichert. Da ist einmal die große Wirkung von Zinssatzänderungen zu beachten. Aber auch wenn wir die Zinssätze als konstant annehmen, dürfen wir nicht vergessen, daß die Steuern ja nur anteilsmäßig am Volkseinkommen partizipieren[33]. Es hängt nun von dessen Wachstum im Verhältnis zum Wachstum des Steueraufkommens ab, ob die Steuerbelastung steigt, fällt oder konstant bleiben kann. Das Wachstum des Steueraufkommens im Verhältnis zum Volkseinkommenswachstum wird als Aufkommenselastizität bezeichnet. Ist diese größer als 1, so bedeutet das, daß die Steuern schneller wachsen als die

---

[32] Im Sinne von James M. *Buchanan:* Public Principles of Public Debt. Homewood (Ill.) 1958. Kap. 2 - 4.

[33] Darauf hat besonders *Schmölders* hingewiesen. Vgl. Günter *Schmölders:* Finanzpolitik. 2. Aufl. Berlin 1965. S. 411.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaft. Das ist dann der Fall, wenn die progressiven Steuern überwiegen oder/und die Struktur der Steuerobjekte so beschaffen ist, daß sie überproportional am Wachstum partizipieren. In diesem Falle können die Schulden schneller steigen als das Wirtschaftswachstum, ohne daß Steuererhöhungen nötig werden. Entsprechendes gilt bei anderen Werten der Aufkommenselastizitäten.

Was ist nun der Unterschied der Lastverteilung bei Kredit- und Steuerfinanzierung? Die Kreditverwendung hat zwar einen Zufluß von Produktionsmitteln zur Folge, dem keine nennenswerten direkten Entzugseffekte gegenüberstehen. Diese entstehen aber indirekt durch die Steuerfinanzierung des Schuldendienstes, wobei, wie vorhin beschrieben, die „Reallast" von der Einnahmen- und Ausgabeninzidenz abhängt. Die Steuerträger zahlen die Nutzungskosten der Ausgaben. Im Falle der Steuerfinanzierung werden die Ausgaben sofort abgeschrieben. Die spätere Nutzung ist dann gratis. Die gegenwärtige Generation trägt die gegenwärtigen Ausgaben, soweit die Kosten nicht durch Steuerüberwälzung real verschoben werden können, während der Nutzeffekte früherer Ausgaben gratis anfällt. Daraus wird ersichtlich, daß bei einem konstanten Ausgabenvolumen die beiden Finanzierungsarten einander äquivalent sein müssen[34]. Impliziert sind allerdings die beiden Bedingungen, daß der Zinssatz konstant bleibt und genau der Zeitpräferenz entspricht und daß die Inzidenz sich nicht verändert[35]. Eine Kreditfinanzierung bietet also nur dann erhebliche Vorteile, wenn ein steigendes Ausgabenvolumen durch Kredite finanziert wird. Damit ist nicht gesagt, daß die Ausgaben kontinuierlich steigen müssen. Der klassische Fall, daß eine vorübergehende Ausgabensteigerung, verursacht durch eine einmalige Bauinvestition (z. B. Schulhaus einer Gemeinde), als außerordentliche Ausgabe durch Kredite finanziert wird, fällt ebenso darunter. Eine solche Finanzierung ist seit jeher unbestritten gewesen, würde doch eine Steuerfinanzierung eine offensichtlich ungerechtfertigte Belastung der Steuerträger der jeweiligen Ausgabenperiode darstellen. Dieses Argument gilt aber auch für wachsende Gemeinden mit kontinuierlich wachsenden Ausgaben. Für die Infrastrukturausgaben, die ja für lange Zeit einen Nutzen abwerfen, ist es durchweg gerechtfertigt und real auch möglich, daß die zukünftigen Generationen zu den Kosten beitragen, profitieren sie doch wegen ihrer Lebenserwartung länger vom entsprechenden Nutzen als die Generation, während der die Ausgaben getätigt worden sind.

---

[34] *Musgrave:* Theorie der öffentlichen Schuld, a.a.O., S. 73. — Heinz *Haller:* Art. Öffentliche Verschuldung. In: Staatslexikon, Bd. 5. Freiburg i. Brsg. 1960. Sp. 1229.

[35] In der Literatur werden diese Bedingungen, die kaum erfüllt sein werden, erstaunlicherweise nicht genannt. In der Praxis hat das Problem allerdings wegen der Unmeßbarkeit keine relevante Bedeutung.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß grundsätzlich im lokalen Rahmen eine Verschiebung der Belastung in die Zukunft möglich ist. Wieweit überhaupt Reallasten im Sinne eines gegenüber dem Zustand ohne Schuldaufnahme verminderten verfügbaren Einkommens entstehen, hängt von der regionalen und personellen Inzidenz der Ausgaben und Einnahmen sowie vom Nutzen der getätigten Ausgaben (Kapazitätseffekt im weitesten Sinn) ab. Ceteris paribus ist aber eine Verminderung der gegenwärtigen Lasten nur bei steigendem Ausgabenvolumen möglich, soll der laufende Aufwand des Schuldendienstes nicht durch Kredite finanziert werden und damit die Verschuldung nicht ins Unermeßliche wachsen, wodurch eine Rückzahlung unmöglich würde.

Nachdem nun die Wirkungen der Verschuldung des Lokalstaates in ihrer grundsätzlichen Problematik behandelt wurden, sollen die Grenzen untersucht werden, auf die die Verschuldung stößt. Dabei sollen folgende drei Merkmale als Gliederungskriterien Verwendung finden. Die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten führen zu den fiskalischen Grenzen. Generelle oder konkrete Entscheidungen von hoheitlichen Organen setzen Daten, die hier unter den institutionellen Grenzen subsumiert werden sollen. Ausnahmsweise und subsidiär können solche Handlungen im allgemeinen Interesse auch von nicht hoheitlichen Organen, von sich dafür besonders verantwortlich fühlenden Gruppen, ausgehen. Die Verfolgung von politischen Zielen führt im Kollisionsfalle zu politischen Grenzen. Von praktischer Relevanz erweisen sich psychologische Faktoren, die sich als Verschuldungsgrenzen auswirken können.

III. Verschuldungsgrenzen

1. Fiskalische Grenzen

Kreditmarktgrenzen: Die unmittelbarste Grenze, überhaupt einen Kredit zu erhalten, geht vom Kreditmarkt aus[36]. Insgesamt wird sein Volumen bestimmt durch das Brutto-Sozialprodukt und die Sparneigung, was die volkswirtschaftliche Sparquote ergibt. Nun ist das allerdings ein theoretisches Maximalvolumen, das in der Praxis nicht vorhanden ist, da ein großer Teil der Ersparnisse den eigentlichen Kreditmarkt gar nicht erreicht. Dieser hypothetische Kreditmarkt ist also stark zu desaggregieren, denn für die öffentliche Verschuldung ist nur der langfristige Kapitalmarkt relevant[37]. Dieser ist aber stark von den Spargewohnheiten abhängig. Bei einer Präferenz für kurzfristige An-

[38] Vgl. zum Folg. Ernst-Günther *Winkler:* Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme. Berlin-München 1961. S. 29 ff.

[37] Kurzfristige Kassenkredite können hier außer acht gelassen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lagen seitens der Gläubiger werden die Kapitalsammelstellen in vermindertem Maße bereit sein, langfristige Kredite zur Verfügung zu stellen, bedeutet doch diese Verletzung der „goldenen Bankregel“[38] ein gewisses, nicht kalkulierbares und darum gefährliches Risiko, in unvorhersehbaren, außerordentlichen Fällen illiquid zu werden. Werden Ersparnisse direkt am Kapitalmarkt angelegt, so ist sein Potential entsprechend größer. Im Zeitalter der Liberalisierung der Märkte kommen noch die Einflüsse der internationalen Kapitalbewegungen hinzu.

Für den einzelnen Schuldner hat aber dieses globale Kapitalmarktvolumen keine Bedeutung, kommt es doch nur auf die relative Stellung gegenüber den Konkurrenten auf diesem Markt an. Hier haben die staatlichen Schuldner einen eindeutigen Konkurrenzvorteil. Erstens besteht für sie im Gegensatz zu den privaten Schuldnern keine Grenze durch die Zinssatzhöhe, weil sie ja nicht kaufmännisch rechnen müssen, und zweitens ist die Bonität relativ gut, da sie eine besondere Gewähr für die Kontinuität bieten können. Allerdings hat dieser Konkurrenzvorteil keine große Bedeutung. Gerade in Zeiten der Anspannung am Kapitalmarkt, also bei Überbeschäftigung, sind die Zinskosten der privaten Unternehmer besonders leicht zu überwälzen, so daß der Zins nicht die marktregulierende Funktion ausüben kann, die er nach der klassischen Theorie haben sollte. In solchen Zeiten pflegt daher der Marktmechanismus regelmäßig außer Kraft gesetzt zu werden, damit die Zinsen nicht ins Unermeßliche steigen. Die Verteilung der knappen Mittel wird dann statt durch den Markt durch eine direkte Rationierung bewerkstelligt. In einem solchen Falle gelten dann andere Grenzen, die später behandelt werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß von den eigentlichen Gesetzen des Kreditmarktes (im ursprünglichen Sinn) keine Grenzen im Hinblick auf die öffentliche Verschuldung gesetzt sind, wenn wir von extremen Fällen absehen.

Schuldendienstgrenze: Von entscheidender Relevanz ist hingegen die Fähigkeit, die eingegangenen Schulden wieder zurückzuzahlen. „Die tatsächliche ‚Verschuldungsgrenze‘, bei deren Überschreiten sowohl das Haushaltsgleichgewicht wie die Schulden selbst notleidend werden können, hängt in erster Linie von der Höhe des Schuldendienstes (Zinsen und Tilgungen) und seinem Verhältnis zum Überschuß der vermögensunwirksamen Rechnung (Schuldendienstquote) ab[39].“ Dieser Überschuß,

---

[38] Kurzfristige Anlagen für kurzfristige Kredite und langfristige für langfristige.

[39] Kurt A. *Herrmann:* Art. Finanzstatistik. In: HdSw, Bd. 3. Stuttgart etc. 1961. S. 651. — Vgl. ebenso: *Hansmeyer:* Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 94 ff. — *Winkler:* Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme, a.a.O., S. 42 ff. etc.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den man als freie Spitze des Haushalts bezeichnen kann, bildet eine „objektive Schuldendienstgrenze“[40], die ermittelt werden kann, wenn die dafür nötigen seriös erarbeiteten Unterlagen zur Verfügung stehen. Sie hängt nun von verschiedenen Faktoren ab.

In erster Linie von der Größe dieses disponiblen Überschusses. Dieser kann errechnet werden als Differenz zwischen normalen, laufenden Einnahmen abzüglich der normalen, laufenden Ausgaben[41]. Die konkrete Berechnung hängt natürlich von der Definition dieser Begriffe ab. Relativ einfach lassen sich die erwähnten Einnahmen definieren, fallen sie doch weitgehend mit den kassenmäßigen Einnahmen zusammen. Dazu kommen evtl. weitere Erträge, die wirklich und nicht nur buchmäßig in der Haushaltsrechnung zur Verfügung stehen. Da die ganze Rechnung ja der Abschätzung der Möglichkeit einer Finanzierung des zukünftigen Schuldendienstes dient, dürfen nur solche Einnahmen Berücksichtigung finden, die in Zukunft auch mit der nötigen Sicherheit erwartet werden können. Dem Zweck der Rechnung entsprechend müssen die zukünftigen Einnahmen also eher zu pessimistisch als zu optimistisch eingeschätzt werden. Entsprechend umgekehrt ist es bei den laufenden Ausgaben. Hier treten nun zusätzliche Komplikationen auf.

Viele Haushaltrechnungen sind zweigeteilt in eine „ordentliche“ bzw. „laufende“ Rechnung und eine „außerordentliche“ bzw. „Vermögensrechnung“. Ausgaben, die als Investitionen betrachtet werden können, werden der letzteren belastet und in der vermögensunwirksamen Rechnung abgeschrieben. Diese „Amortisationen“ bilden einen laufenden Aufwand, wenn man davon ausgeht, daß der Zweck der Investitionen, um dessentwillen die betreffenden Ausgaben beschlossen wurden, nur erfüllt werden kann, wenn am Schlusse der Lebensdauer der Betrag für die Ersatzinvestition zur Verfügung steht. Diese Beträge müssen also in der laufenden Rechnung belastet werden, auch wenn sie kassenmäßig nicht gebraucht werden. Die Zweiteilung des Haushalts bietet ideale Voraussetzungen für Manipulationen, ist doch die Bewertung von Rechnungsposten, über die dynamische Betrachtungen angestellt werden müssen, immer kontrovers. So wird die Versuchung groß sein, einen möglichst großen Teil der Ausgaben dem Vermögenshaushalt zu belasten, um eine möglichst günstige ordentliche Rechnung präsentieren zu können. Ausgaben für Investitionen werden aber genauso kassenwirksam wie die laufenden Ausgaben. Es müssen darum für sie liquide Mittel bereit stehen. Diese Liquidität kann zwar durch einen Kredit beschafft werden. Dessen Rückzahlung ist aber nur ge-

---

40 *Kahrmann:* Zur Theorie und Empirie, a.a.O., S. 41.
41 *Hansmeyer:* Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 96/7.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

währleistet, wenn in der laufenden Rechnung ein kassenmäßiger Überschuß mindestens in der Höhe des Schuldendienstes vorhanden ist.

Diese Erörterungen lassen erkennen, daß das Problem der laufenden Ausgaben von zwei Seiten angegangen werden muß. Zum einen von einer Aufwands-Ertrags-Überlegung, die insbesondere die ganzen periodenmäßigen Auswirkungen einer Ausgabenentscheidung transparent machen soll. Vielfach werden solche Entscheide bis heute nur noch unter dem Aspekt der Auswirkungen auf das nächste Budget betrachtet, was dann regelmäßig zu den bekannten unvorhergesehenen Überraschungen führt. Hier stehen finanzwissenschaftliche Analysemethoden (die schon erwähnte Kosten-Nutzen-Analyse[42]) zur Verfügung, die in der Lage sind, die Auswirkungen von finanzwissenschaftlich relevanten Entscheiden auf die künftigen Haushalte abzuschätzen. Dabei muß es sich nicht ausschließlich um Investitionsentscheide handeln. Auch rein gesetzliche Ordnungsentscheide können große Auswirkungen haben[43].

Das Problem der laufenden Ausgaben im Verhältnis zu den laufenden Einnahmen muß aber auch unter dem Liquiditätsaspekt analysiert werden. Dazu bedarf es detaillierter Vorstellungen über die Art und Zusammensetzung der künftigen Einnahmen und Ausgaben, also eines Finanzplanes. In der BRD unterstellt zwar die Gemeinde-Haushalt-Verordnung[44] das Vorhandensein eines „Gesamtfinanzplanes" als Voraussetzung der Bewilligung von Schuldaufnahmen durch die Aufsichtsbehörde. Diese schon längst vorhandene Bestimmung erlangt aber erst in neuerer Zeit Bedeutung, wird doch der Sinn einer Finanzplanung erst erreicht, wenn die Unterlagen mit seriösen ökonomischen Untersuchungen erarbeitet werden, wozu bis heute noch lange nicht überall die notwendigen Fachleute zur Verfügung stehen. Zudem ist hervorzuheben, daß der Wert des Finanzplans vom Wert seines schwächsten Gliedes abhängt. Mit großer Akribie erarbeitete Daten nützen nichts, wenn an anderer Stelle wenig zuverlässige Größen das Netto-Ergebnis von Ausgaben zu Einnahmen verfälschen. Die objektbezogenen Aufwands-Ertrags-Überlegungen bilden daher die Voraussetzung für eine mehrjährige Finanzplanung. Aus der Periodenrechnung der einzelnen Objekte und der mit gesamtwirtschaftlichen Methoden durchgeführten Analyse der wichtigen Haushaltsposten sollte die notwendige prospektive Betrachtung der Haushaltsentwicklung möglich sein. Damit wären auch die Voraussetzungen geschaffen, um zu einer integrierten finanzpolitischen Schau zu kommen, wie sie neuerdings durch die Techniken eines

---

42 Siehe Anmerkung 1.

43 Z. B. wurde in der BRD beim Beschluß über das Sparprämiengesetz die starke zukünftige Bindung von Haushaltmitteln kaum gesehen.

44 § 6, Abs. 2 b, vgl. bei *Giere:* Kommunales Schuldenwesen, a.a.O., S. 204.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungs-Systems (PPBS) verwirklicht werden[45].

Die so berechneten, für den Schuldendienst zur Verfügung stehenden Mittel hängen von den spezifischen Gegebenheiten des einzelnen Haushalts ab. Generell kann hingegen gesagt werden, daß sie ceteris paribus um so kleiner sind, je geringer das absolute Haushaltvolumen zu veranschlagen ist. Das hat einen rein wahrscheinlichkeitstheoretischen Grund. Je kleiner die absolute Größe der Posten ist, desto größer ist der Einfluß von Zufallsschwankungen. Da die Einnahmen und Ausgaben pessimistisch zu schätzen sind, wird bei kleinen Gemeinden der Umfang der disponiblen Mittel relativ stärker eingeschränkt als bei großen. Bei letzteren ist auch aus diesem Grunde die Finanzplanung einfacher, was die theoretischen Belange anbetrifft. Der praktische Nachteil ist allerdings die meist mangelnde Übersichtlichkeit.

Dieser disponible Teil des Haushalts ist in gewissen Grenzen durch Haushaltsentscheide variierbar. Da sind einmal vermehrte Einnahmen durch Erhöhung von Steuern und Gebühren zu nennen. Gerade aber für Gemeinden ist das ein stumpfes Instrument, sind doch die Möglichkeiten der Ertragssteigerungen dadurch beschränkt, daß hier die Ausgabe am einfachsten umgangen werden kann, indem entweder der Wohnsitz bzw. das Unternehmensdomizil in die Nachbarschaftsgemeinde verlegt werden kann oder potentielle Zuzügler aus diesem Grunde nicht zuziehen. Diese mit der Konkurrenzsituation zusammenhängenden Fragen sollen im Abschnitt über den Steuerwiderstand speziell behandelt werden.

Nicht viel anders ist es bei den Ausgaben. Auch hier herrscht eine Art Leistungskonkurrenz. Der Teufelskreis der armen Gemeinde, die arm bleibt, weil die Zuwanderung aus Gründen der fehlenden Infrastruktur ausbleibt, kann noch am ehesten durch eine Ausgabenpolitik durchbrochen werden. Steuervergünstigungen haben für Standortentscheide ein zu kleines Gewicht[46]. Bei den Ausgaben ist noch die früher beschriebene Kapazitätswirkung zu beachten. Wie schon dargelegt, partizipiert der Staat zu einem Teil am Wirtschaftswachstum. Jede Ausgabe mit Umwegsrentabilität schiebt also die Schuldendienstgrenze hinaus. Hier sind die größeren Gemeinden wiederum im Vorteil, ist

[45] Vgl. z. B. den Übersichtsartikel von Heinrich *Reinermann:* Das Planungs-, Programmierungs- und Budgeting-System in Regierung und Verwaltung der USA. Die Verwaltung, 1969, S. 192 - 212 (Kurzfassung in: Der Volkswirt, 22. Jg. (1968), Nr. 46, S. 39 - 48) sowie das zit. Werk von *Hinrichs* u. *Taylor.*

[46] Das gilt zumindest für Wirtschaftsunternehmen, vgl. *Kahrmann:* Zur Theorie und Empirie, a.a.O., S. 45. Anders mag die Situation für sehr hohe Einkommen und Vermögen sein im Falle der frei variierbaren Steuertarife. Gleich wirkt sich die eigene Veranlagungskompetenz als Grundlage von geduldeten Steuerhinterziehungen aus.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

doch nicht nur der Einkommenseffekt größer oder überhaupt erst spürbar, sondern ihre intensivere Versorgung mit Infrastrukturen ermöglicht ihnen Ausgaben mit höherer Umwegrentabilität, die nicht zuletzt darum einen stärkeren Effekt haben, weil die Kapazität besser ausgelastet ist[47].

Welche Kreditaufnahme ermöglicht nun die Schuldendienstgrenze? Das hängt von den Kreditkosten ab, wobei der Zinssatz den gewichtigsten Faktor bildet. Dazu kommen die Kosten der Kreditvermittlung sowie diejenigen der Schuldenverwaltung. Hier sind die großen Schuldner erheblich im Vorteil, weil sie direkt an den Kapitalmarkt gelangen können. Das setzt aber sowohl einen gewissen Bekanntheitsgrad des Schuldners gegenüber den Anleihezeichnern voraus als auch eine Mindestgröße der Anleihesumme, die am Kapitalmarkt unterzubringen ist, damit sich die weitgehend fixen Kosten genügend verteilen können[48]. Der kostenmäßige Vorteil besteht in einem niedrigeren Zinssatz als auch in kleineren Kreditvermittlungskosten. Diese Vorteile werden nur scheinbar durch die Kreditgewährung zu Präferenzbedingungen kompensiert, die die Kommunen bei ihren eigenen Kommunalbanken erwirken können. Es entstehen in diesem Falle ungedeckte Alternativkosten, die bei der Bank anfallen.

In der Praxis werden vielfach noch Schuldendienstgrenzen-Maße ver-verwendet, die zwar nicht ohne Aussagekraft sind, aber den Kern der Sache nicht treffen[49]. Der häufig verwendete Pro-Kopf-Schuldenstand sagt nichts über die disponiblen Mittel. Fragwürdig, weil manipulierbar, ist die Ausgliederung des Schuldendienstes, der durch sogenannte rentierliche Investitionen gedeckt ist. Allfällige Erträge sollten wie die ordentlichen Erträge Berücksichtigung finden. Der Begriff der Rentierlichkeit stiftet in diesem Zusammenhange viel Verwirrung. Er sollte darum beschränkt werden auf erwerbswirtschaftliche, nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführte Unternehmen im Besitze oder mit Beteiligung des Staates. Nur solche Vermögensteile bilden liquidierbares Vermögen und können bei Veräußerung zur Finanzierung des Schuldendienstes herangezogen werden und bilden daher eine Vergrößerung der Schuldendienstgrenze. Wenn solche Vermögen wirklich

---

47 Vgl. Tab. S. 214 bei *Hansmeyer:* Gemeindliche Schuldaufnahme und wirtschaftliches Wachstum, a.a.O.

48 Es wird hier auf die Schuldschein-Anleihe Bezug genommen, wo Emissionskosten und Börsennotierung weitgehend Fixkosten sind. Vgl. W. *Dieben* u. K. *Ebert:* Art. Die Technik des öffentlichen Kredits. In: Handb. d. Fin.wiss., Bd. III. Tübingen 1958. S. 37 ff.

49 Vgl. z. B. die Übersicht bei *Zeitel* (Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 451 ff.), der gleichzeitig eine kritische Analyse liefert, während das bei der ausführlichen Darstellung von Egon *Barocka* (Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft. Frankfurt 1958. S. 158 ff.) nicht der Fall ist.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

frei veräußerbar sind, ist aber auch nicht einzusehen, warum sich der Staat überhaupt auf diesem Gebiete betätigt. Einen Grenzfall bilden solche Vermögensteile, die, wie z. B. Kunstsammlungen, im Notfalle verkauft werden könnten, um notleidende Schulden zu finanzieren. Man könnte sie vielleicht als „eiserne Reserve" betrachten. Ihr Wert darf aber nicht zu hoch eingeschätzt werden, da ein solcher Notfall ja nicht isoliert eintreten wird, sondern im Zusammenhang mit einer allgemeinen Depression, wo solche Werte wegen des Angebotsdruckes sehr rasch zu sinken pflegen. Daß irgendwelche aus der Erfahrung gewonnenen Höchstsätze des Anteils des Schuldendienstes an den Einnahmen oder Ausgaben oder gar am Sozialprodukt keine irgendwie geartete finanzwirtschaftliche Rationalität beanspruchen können, muß nicht näher erläutert werden. Sie sind höchstens insofern von Nutzen, als sie die Behörden daran hindern, Schulden in beliebiger Höhe zu bewilligen.

Kurz zusammengefaßt ist zu sagen, daß die Kreditaufnahme fiskalisch begrenzt ist durch die nicht im voraus für laufende Ausgaben festgelegten Mittel auf der einen Seite und die Kapitalkosten auf der andern. Die Höhe dieser disponiblen Mittel hängt naturgemäß von den spezifischen Haushaltsverhältnissen ab, wobei größere Gemeinden tendenziell aus verschiedenen Gründen im Vorteil sind. Nur eine prospektive Betrachtung der Einnahmen- und Ausgabenreihen, die sich der modernen finanzplanerischen Methoden (Trend-Analyse etc.) bedient, kann die Entwicklung der Schuldendienstgrenze mit einiger Sicherheit abschätzen. Die objektbezogene Analyse der Investitionen muß dazu als Unterlage die periodenmäßige Entwicklung aufzeigen können. Die Möglichkeiten, durch vermehrte Einnahmenbeschaffung die Schuldendienstgrenze zu erhöhen, sind dann sehr beschränkt, wenn isoliert vorgegangen wird, da dann Ausweicheffekte wirksam werden. Diese können durch ein paralleles Vorgehen vermieden werden. Dieses Problem mündet daher in das Problem der Besteuerungsgrenzen[50].

Steuerwiderstand: Ein besonderes Problem für nachgeordnete Gebietskörperschaften ergibt sich aus der Tatsache, daß auf lokaler Ebene Ausweichaktionen gegenüber hoheitlichem Handeln sehr viel eher möglich sind als im Rahmen des Gesamtstaates. Die Grenzen der Einnahmenbeschaffung sind sehr viel eher erreicht. Typisch ist daher eine Konkurrenzsituation unter den Gemeinden. Da Gebühren als Ausdruck des Äquivalenzprinzips im Prinzip nicht der Einnahmenbeschaffung dienen, beschränkt sich das Problem auf die Steuern. Wie groß der Steuerwiderstand ist, hängt in erster Linie von der Variationsfähigkeit der steuerlichen Belastung ab. Besitzen die Gemeinden die Norm-

[50] *Hansmeyer:* Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 50.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

setzungskompetenz, können sie also die Steuerlastverteilung in ihrem Gebiet frei bestimmen, so werden sie versuchen, ihre Einnahmen dadurch zu erhöhen, daß sie durch massive Steuervergünstigungen für die großen Steuerzahler diese veranlassen, in ihrem Gebiete ihr Domizil zu errichten oder zu behalten[51]. Dadurch entwickelt sich eine Steuerkonkurrenz zu Lasten der schwächeren Steuerzahler als auch zu Lasten der Gemeinden insgesamt, sind doch Vorteile nur auf Kosten der anderen Gemeinden möglich. Eine solche Politik kann also nur ausnahmsweise die Einnahmen vergrößern helfen und so auch die Kreditkapazität erhöhen. Abhilfe kann hier nur ein paralleles Vorgehen schaffen. Ein solch kartellartiges Vorgehen ist aber mit der ganzen Instabilität dieser Marktsituation belastet. Vergleichsweise geringer sind die Probleme bei gegebener Tarifstruktur.

Eine weitere Benachteiligung gegenüber dem Gesamtstaat ergibt sich aus der beschränkten Möglichkeit, die Ausweichreaktion durch institutionelle Mittel abzuschirmen[52]. Dem Zentralstaat stehen hier sehr viel mehr Instrumente zur Verfügung, so daß auch aus diesem Grunde der Steuerwiderstand größer ist.

Gesamthaft ist zu den fiskalischen Grenzen zu sagen, daß die Schuldentragfähigkeit mit der fiskalischen Kapazität steigt. Sind im Haushalt überhaupt keine disponiblen Mittel vorhanden und ist somit die Rücklagenbildung ausgeschlossen, so sind auch die Chancen gering, durch Schuldaufnahme diese Situation grundlegend zu verändern, wenn es nicht gelingt, einen Wachstumsprozeß in Gang zu bringen. Es hängt somit alles von der prospektiven Betrachtung der Situation ab, wobei die Risiken mit der absoluten Höhe des Haushalts abnehmen (allerdings nicht kontinuierlich!). Entwickeln sich Schuldentragfähigkeit und Bedarf tendenziell disproportional, so ist im lokalen Rahmen eine Verschärfung der finanziellen Situation nicht zu vermeiden[53].

2. Institutionelle Grenzen

Beschränkung der fiskalischen Autonomie: Wie wir vorhin gesehen haben, bedeutet eine weitgehende Autonomie, wie sie etwa die Normsetzungskompetenz bei Steuern beinhaltet, keine bedeutsame Erweiterung der Verschuldungsgrenze. Wie ist es nun umgekehrt? Die meisten Gemeindegesetze sind sehr mißtrauisch gegenüber einer Verschuldung. Sie knüpfen daher die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden an die Bedingung des „außerordentlichen und unabweisbaren Bedarfs"[54],

[51] Rudolf *Stucken:* Unterschiede bei der Rücklagen- und Schuldenpolitik des Staates und der Gemeinden. Fin.Arch., Bd. 20 (1959), S. 98.
[52] *Zeitel:* Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 437.
[53] *Zeitel:* Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 439.
[54] *Giere:* Kommunales Schuldenwesen, a.a.O., S. 197.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der nicht anderweitig gedeckt werden kann. Der Kredit wird also als subsidiäres Deckungsmittel betrachtet, wenn eine Rücklagenbildung nicht möglich ist. Diese als enge Grenze gedachte Bestimmung erweist sich in der Praxis als beinahe irrelevant, weil diesen Begriffen eine operationelle Definition fehlt. Der verlangte Nachweis ist darum in der Regel einfach zu erbringen[55]. Als Grenze erweist sich hingegen der Nachweis, daß der Schuldendienst sichergestellt ist. Angesichts der vielfach noch sehr fragwürdigen Finanzplanung als auch der früher erwähnten ziemlich willkürlichen Berechnungen der Schuldendienstgrenzen durch die Aufsichtsbehörden[56] erweist sich diese Grenze als von zweifelhaftem Wert, da der wirtschaftlichen Entwicklung zu wenig oder überhaupt nicht Rechnung getragen wird.

Eine wichtige Grenze der Verschuldensmöglichkeiten der Gemeinden bildet in der BRD die Bestimmung, daß die Sparkassen als traditionelle Gläubiger der Gemeinden nicht mehr als 25 % der Einlagen öffentlich-rechtlichen Schuldnern zur Verfügung stellen dürfen[57]. Angesichts der traditionellen Begrenztheit an langfristigem Kapital sind die Ausweichmöglichkeiten beschränkt, so daß die Bestimmung eine sehr fühlbare Grenze bildet.

1967 wurde in der BRD das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" erlassen, das eine Beschränkung der Kreditansprüche der öffentlichen Gebietskörperschaften zur Dämpfung der Gesamtnachfrage in Boomperioden ermöglicht[58]. Bei Einsatz dieses konjunkturpolitischen Instrumentes wird eine sehr eindeutige institutionelle Grenze wirksam.

Umgekehrt können institutionelle Maßnahmen auch eine Erweiterung der Kreditgrenze ermöglichen. Das gilt insbesonders bei allen Maßnahmen, die durch privilegierende Sonderbestimmungen eine Verbilligung der Kreditkosten der öffentlichen Schuldner zur Folge haben. Auf der Angebotsseite können hier als Beispiel die steuerliche Privilegierung von Anleihen, auf der Nachfrageseite einschränkende Bestimmungen über die Mündelsicherheit genannt werden[59]. Daß solche Maßnahmen mit dem System der Marktwirtschaft nicht konform sind und eine Verschlechterung der Allokation der Ressourcen zur Folge haben, braucht hier nicht weiter erläutert zu werden.

Kreditmarktpolitik: Aus der Erkenntnis heraus, daß in Zeiten der Übernachfrage der Zins wegen der leichten Überwälzbarkeit auf die

---

55 *Zeitel:* Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 451.

56 *Zeitel:* Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 451/6.

57 *Winkler:* Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme, a.a.O., S. 33.

58 *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft:* a.a.O., S. 427.

59 *Winkler:* Aufgaben und Grenzen der gemeindlichen Kreditnahme, a.a.O., S. 37.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preise seine Steuerungsfunktion nicht ausüben kann und hohe Zinssätze nur unerwünschte Verschiebungen der Investitionsstruktur zu Lasten des Wohnungsbaus haben, pflegen die Verantwortlichen den Marktmechanismus auf dem Kapitalmarkt durch ein mehr oder weniger direktes Rationierungssystem zu ersetzen, das meist Emissionskontrolle genannt wird[60]. In einigen Staaten beruht diese auf gesetzlicher Grundlage, wobei meist die Zentralbank für die Durchführung verantwortlich ist, in andern auf freiwilligen Vereinbarungen in Zusammenarbeit mit der Zentralbank.

Durch dieses Zuteilungssystem wird naturgemäß eine ganz direkte Begrenzung der Verschuldungsmöglichkeit bewirkt, die als exogenes Datum hinzunehmen ist. Gegen eine globale Begrenzung der Kredite ist nicht viel einzuwenden. Fragwürdig wird eine solche Politik, wenn mit ihr struktur- und regionalpolitische Zielsetzungen erreicht werden sollen. Hier ist die Gefahr sehr groß, daß die Allokation suboptimal wird, gibt es doch keine objektiven Kriterien, nach denen die Kreditwünsche in eine Prioritätenordnung eingereiht werden könnten[61]. Es ist darum wahrscheinlich, daß die machtpolitischen Kräfte im entscheidenden Gremium den Ausschlag geben. In einer solchen Situation läßt sich die jeweilige Verschuldungsgrenze auf die Stellung in der wirtschaftspolitischen Machtkonstellation zurückführen.

3. Grenzen aus der Beachtung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen

Die Ziele der Verschuldungspolitik stehen teilweise in Konflikt mit anderen Zielsetzungen des Staatswesens. Ergeben sich nun aus dem autonomen Handeln nachgeordneter Gebietskörperschaften besondere Probleme? Sind solche Zielsetzungen eine weitere Grenze für die Verschuldung? Diese Frage soll im letzten Abschnitt kurz gestreift werden, ohne daß weiter auf die komplexe Problematik eingegangen werden soll.

Vom Staat wird im Interesse der Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bekämpfung der Geldentwertung eine konjunk-

---

60 In der BRD sind das der „Zentrale Kapitalmarktausschuß", das Organ der 1957 freiwillig gebildeten Kapitalmarktkommission des deutschen Bankgewerbes. Die gleiche Funktion hat für die öffentliche Hand das „Bundesanleihekonsortium". Die von *Hansmeyer* (Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 70) genannte „Kapitalmarktkommission des deutschen Bankgewerbes" ist mit dem zuerst genannten Gremium identisch. Vgl. Dr. Gablers Wirtschaftslexikon, II. Bd. 6. Aufl. Wiesbaden 1965. Sp. 2041.
In der Schweiz wird die Emissionskontrolle durch die freiwillige „Konvention im Rahmen der Schweiz. Bankiervereinigung über die Meldepflicht von Emissionen" geregelt. Nur 1964/7 bestand eine gesetzliche Sonderregelung.

61 *Bonin:* System Analysis, a.a.O., S. 107. — *Zeitel:* Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 448.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

turpolitische Aktivität zur Steuerung der Gesamtnachfrage erwartet[62]. Wenn sich ein Nachfrageüberhang abzuzeichnen beginnt, gehört dazu auch eine Begrenzung der Kreditnachfrage. In solchen Situationen pflegt der Gesamtstaat Appelle an die Teilstaaten zu erlassen, gleich wie er, die Kreditnachfrage freiwillig zu beschränken. Ist eine solche Selbstbeschränkung für den Teilstaat rational? Wir müssen davon ausgehen, daß definitionsgemäß die Wirkungen der Kreditaufnahme marginal sind, wenn wir von den früher erwähnten Ausnahmen absehen. Das heißt, daß von der Selbstbeschränkung der einzelnen Wirtschaftseinheit keine Wirkungen ausgehen. Eine ins Gewicht fallende Wirkung ist erst durch ein paralleles Vorgehen möglich. Erst dann ist der einzelne Verzicht sinnvoll. Da wegen der Konkurrenz unter den Teilstaaten und insbesondere wegen der Vertretung von lokalen Interessen ein solches gemeinsames Vorgehen als unwahrscheinlich, wenn nicht gar ausgeschlossen angesehen wurde, war bis vor kurzem die Ansicht unbestritten, daß die Teilstaaten nicht konjunkturpolitisch tätig sein können. „Im Gegensatz zur Staatsverschuldung kann die Gemeindeverschuldung also nicht Instrument der antizyklischen Finanzpolitik sein[63]." Anders ist die Situation, wenn eine koordinierende Institution besteht, die das parallele Vorgehen gewährleistet oder gar erzwingt. Eine solche Funktion übernimmt zum Beispiel die erwähnte Emissionskontrolle. Es sind kürzlich aber auch andere Vorschläge zur Lösung des Koordinierungsproblems gemacht worden. Sie können unter dem Stichwort „kooperativer Föderalismus" zusammengefaßt werden[64]. Anders ist die Situation bei Unterbeschäftigung. Hier bestehen praktisch keine Zielkonflikte, so daß die Kreditaufnahme nur positive Effekte hat.

Diese Zielharmonie besteht auch weitgehend in bezug auf die Zielsetzungen der Wachstumspolitik. Wie erwähnt, resultiert aus der Kreditverwendung im lokalen Rahmen in der Regel eine Wachstumswirkung. Global betrachtet fallen hier allerdings die lokal unbedeutenden Entzugseffekte ins Gewicht. Wenn wir aber die heute weit verbreitete Auffassung unterstellen, daß ein Nachholbedarf an öffentlichen Gütern vorhanden sei, dann müssen wir diesen Gütern einen höheren Wachstumseffekt beimessen als den privaten Investitionen, auch wenn eine

---

[62] Die gleiche Steuerung ist ja grundsätzlich auch auf der Angebotsseite möglich. Davon wird aber kaum Gebrauch gemacht. Im übrigen soll auf die verschiedenen konjunkturpolitischen Zielsetzungen (stabilisierende, antizyklische, kompensatorische) in diesem Zusammenhange nicht eingegangen werden.

[63] Herbert *Timm:* Art. Gemeindefinanzen, (I) Theorie. In: HdSw. Bd. 4. Stuttgart etc. 1965. S. 307.

[64] Heinz *Haller:* Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften. Zit. nach dem Abdruck in: *Recktenwald* (Hrsg.): Finanzpolitik, a.a.O., S. 252. — Speziell zum Problem der gesamtwirtschaftlichen Kreditnachfrage vgl. Walter *Wittmann:* Versuch einer volkswirtschaftlichen Theorie des öffentlichen Kredits. Jb. f. Nationalök. u. Stat., Bd. 179 (1966), S. 279. — Sowie: *Hansmeyer:* Der öffentliche Kredit, a.a.O., S. 69 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

operationale Meßbarkeit bis heute kaum vorhanden ist. Eine spezielle Situation ergibt sich in den Ballungsgebieten. Verschiedene Untersuchungen deuten darauf hin[65], daß die vergleichsweise höhere Verschuldungsgrenze der großen Gemeinden dadurch gesamtwirtschaftliche Wachstumsverluste zur Folge hat, daß mit höheren Investitionen Standortnachteile kompensiert werden können, so daß „der Punkt des Umschlagens von Vorteilen der Nähe in Nachteile der Enge hinausgezögert wird"[66]. Hier kann nur eine vollständige Analyse der Einnahmen- und Ausgabenwirkungen und ihre Inzidenz weiterhelfen. Dazu fehlen aber noch die meisten Unterlagen, so daß die Voraussetzungen für solche Untersuchungen nicht gegeben sind.

Eine weitere Frage ergibt sich aus dem Verhältnis der Verschuldungspolitik zur Politik der Einkommensumverteilung. Bekanntlich hat im Falle, daß Gläubiger und Steuerträger nicht identisch sind und angenommen wird, daß nur die oberen Einkommensschichten über Ersparnisse verfügen, die sie zu Gläubigern der staatlichen Kredite machen, die Verschuldung zur Folge, daß durch die Steuerfinanzierung Einkommen von den unteren zu den oberen Einkommensschichten fließen, was der einkommenspolitischen Zielsetzung widerspricht. Im lokalen Rahmen ist aber diese Wirkung anders zu betrachten als im Rahmen der Volkswirtschaft. Hier muß die Steuerbelastung im Zusammenhang mit der Ausgabenwirkung gesehen werden. Sind die einkommenssteigernden Wirkungen genügend groß, so sind — wie früher gezeigt wurde — die Reallasten Null oder werden sogar zu Realvorteilen. Die *Wirkungen* auf die Gläubiger zeigen sich hingegen zu einem großen Teil außerhalb des lokalen Rahmens, weil nur ein Teil der Gläubiger innerlokal domiziliert ist. Im lokalen Rahmen ist daher die Redistributionswirkung als nicht beeinflußbares exogenes Datum zu betrachten, da die alternative Steuerfinanzierung weit überwiegende lokale Netto-Nachteile bringen würde.

Gesamthaft ist zur Frage des Verhältnisses der Verschuldungsgrenze zu allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zu sagen, daß im lokalen Rahmen wegen der marginalen Wirkungen solcher Maßnahmen keine Möglichkeit besteht, diese Zielsetzungen zu fördern, sollen nicht sinnlose Nachteile in Kauf genommen werden, die nur vermieden werden können, wenn ein paralleles Vorgehen gewährleistet wird. Eine Ausnahme besteht nur hinsichtlich der Depressionsbekämpfung durch kreditfinanzierte Ausgaben. Da aber in einem solchen Falle ohnehin keine relevanten Verschuldungsgrenzen bestehen, ist eine Beschränkung des politischen Handlungsspielraums bedeutungslos. Eine Harmo-

---

[65] Vgl. die Ausführungen bei *Kahrmann:* Zur Theorie und Empirie, a.a.O., S. 151 ff. und die dort verarbeitete Literatur.

[66] *Kahrmann:* Zur Theorie und Empirie, a.a.O., S. 151.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nie besteht auch zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlichem Wachstum, das durch Kreditfinanzierung gefördert werden kann, so daß sich keine Beschränkungen aus diesem Gesichtspunkt aufdrängen, wenn wir von speziellen Situationen (Ballungsgebiete etwa) absehen.

4. Psychologische Grenzen

Nicht zu unterschätzen — wenn auch schwer faßbar — ist eine Grenze, die auf fundamentale Gesetzlichkeiten des menschlichen Verhaltens zurückgeführt werden kann: das konforme Verhalten. „In vorgedachten und vorgeprägten Formeln und Bezügen denken zu können, ist eine der gewaltigsten Erleichterungen des Lebens, die der Mensch sich geschaffen hat. Jeder Mensch steht täglich vor der Notwendigkeit, sich über Probleme, die an ihn herantreten und entschieden werden sollen, eine Meinung zu bilden. Müßten diese Meinungen jeweils neu entdeckt, durchdacht und geprüft werden, so blieben viele Probleme ohne Entscheidung; tatsächlich aber finden sich für die meisten bereits vorgebahnte Lösungen. Sie können falsch, nicht anwendbar oder überholt sein; aber alle geistige Entwicklung vollzieht sich erfahrungsgemäß so, daß lange Zeit hindurch kritiklos weitergereichte Meinungen eines Tages überprüft und durch andere ersetzt werden[67].“ Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß unsere komplizierte Weltordnung bei laufenden Entscheidungen aus zeitlichen Gründen gar keine vertiefte Einsicht mehr erlaubt. Es wird darum zuerst festgestellt, was andere in analogen Situationen tun oder getan haben. Das Verhalten der Umwelt wird dann zur Norm, die kritiklos übernommen wird, solange keine unerwünschten Effekte auftreten, die zu einer Überprüfung der Verhaltensweise veranlassen. Der konform handelnde „außengeleitete Mensch“[68] ist geradezu typisch für unsere Industriegesellschaft geworden.

Aus einem solchen Verhalten ergibt sich eine finanzpsychologische Grenze der Verschuldung, die um so stärker wirksam wird, je kleiner das Wissen der vorbereitenden und entscheidenden Instanzen ist. Man schaut, was die anderen in der überblickbaren Umgebung machen, und handelt dann analog. Daraus können sich traditionelle Richtmaße entwickeln, die man nicht zu überschreiten wagt, weil man ja über gar keine objektiven Beurteilungskriterien verfügt[69].

---

[67] Günter *Schmölders:* Ansätze zu einer Finanzpsychologie. In: *Recktenwald* (Hrsg.): Finanzpolitik, a.a.O., S. 79/80 (Originalbeitrag).

[68] David *Riesman* u. a.: The Lonely Crowd. New Haven 1950. Dt.: Die einsame Masse — Eine Untersuchung der Wandlungen des amerikanischen Charakters. Darmstadt 1956. Zit. nach rde Bd. 72/3. Hamburg-Reinbek 1958. S. 137 ff.

[69] Vgl. die bei *Zeitel* (Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, a.a.O., S. 451 ff.) dargestellte Schuldengrenzermittlung der Praxis, deren Fragwürdigkeit, um nicht zu sagen Fehlerhaftigkeit, ja sehr deutlich festgestellt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary

Effects and limitations of state and local public debts

The author emphasizes the growth effect of state and community debts: since local production resources will only partially be required, the demand by credit will claim productive resources outside the state or community borders. This growth effect is encreased according to the capacity effects of government expenditure. In the author's dynamic view the real burden of public debts depend on the regional and personal incidence of income and expenditure. In contrary to the economy as a whole, a transfer of burden into the future is generally only possible when expenditures themselves increase.

The limitations of state and local government debt increases are seen especially in the possibilities of financing the debt. Legal and institutional limitations are considered to be rathes ineffective. General instruments of monetary policy — especially control of new issues — may be very restrictive. If a coordinating committee could be successful in achieving a uniform policy on behalf of state and local authorities, rational limitations of their borrowing policy are rendered by the existence of general aims of economic policy. Last not least a psychological limitation is of rather practical importance.

DOI https://doi.org/10.3790/schm.90.6.641 | Generated on 2025-07-25 17:22:05
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/