

Alexander Thiele

Staatsverschuldung und Demokratie¹

1. Der moderne Staat als Steuer- und Schuldenstaat

Der moderne demokratische Verfassungsstaat ist im Hinblick auf seine Finanzierung vor allem eines: Steuerstaat.² Tatsächlich bildet die Entwicklung eines dauerhaften Besteuerungssystems nach überwiegender Ansicht denn auch eines der konstituierenden Merkmale für den modernen Staat, wie er sich erstmals in Europa ausbildete³ und anschließend über die Welt verteilte.⁴ Wenngleich die erste, von William Pitt dem Jüngeren im Jahr 1799 eingeführte Einkommensteuer alsbald wieder abgeschafft wurde, hat sich gerade diese Form der Besteuerung im Laufe des 19. Jahrhunderts europa- und dann auch weltweit etabliert. Heute ist der moderne Staat auch angesichts seiner vielfältig gewachsenen Aufgaben, die über die bloße Sicherung von Sicherheit und Freiheit deutlich hinausgehen, denn auch auf ein funktionsfähiges Steuersystem angewiesen.⁵ Ein Blick in die Haushalte Deutschlands und der EU-Mitgliedstaaten bestätigt diesen Befund: So lag der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen des Bundes in Deutschland im Jahr 2017 bei knapp 92 Prozent oder – in absoluten Zahlen – bei 301 von insgesamt 329 Milliarden Euro. In der EU lag der durchschnittliche Anteil der Steuern und Sozialabgaben – die für diese Zwecke etwas untechnisch zu den Steuereinnahmen im weiteren Sinne gezählt werden sollen – ebenfalls bei rund 90 Prozent.

Die Staatsverschuldung, um die es im Folgenden gehen soll, spielte hingegen zumindest als gewöhnliche Einnahmequelle lange Zeit praktisch keine oder jedenfalls eine angesichts ihres Umfangs zu vernachlässigende Rolle für den modernen Staat. Zwar lassen sich Formen quasistaatlicher Kreditaufnahme bereits für die Stauferzeit im 11. Jahrhundert nachweisen.⁶ Allerdings handelte es sich hier schon deswegen nicht um »staatliche Kredite« im heutigen Sinne, weil es zur damaligen

1 Der Beitrag ist Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Heun gewidmet, der nach schwerer Krankheit im Jahr 2017 viel zu früh verstorben ist. Der Verfasser bedankt sich ausdrücklich für die zahlreichen und hilfreichen Anmerkungen und Anregungen der anonymen Peer-Review-Gutachter/innen.

2 Das ist allerdings zunächst einmal allein faktisch gemeint. Daraus folgen also nicht zwangsläufig auch bestimmte normative Folgerungen; vgl. für Deutschland Thiele 2014, S. 284 mit weiteren Nachweisen.

3 Vgl. Reinhard 1999, S. 15.

4 Siehe dazu etwa Marquardt 2009, S. 474 ff. Umfassend auch Reinhard 2016.

5 Überblick zur geschichtlichen »Steuerentwicklung« bei Birk et al. 2017, § 1, Rn. 11 ff.

6 Vgl. dazu Landmann 1958, S. 1 (3). Allerdings lässt sich von einer Staatsverschuldung im engeren Sinne schon deshalb nicht sprechen, weil in dieser Zeit noch nicht strikt zwischen dem staatlichen und dem privaten Vermögen des Herrschers differenziert wurde.

Zeit schlicht noch keine modernen Staaten gab, die sich (jedenfalls nach dem herrschenden Narrativ) vielmehr erst in einem langen Prozess mit der einsetzenden Neuzeit langsam herausbilden sollten.⁷ Kredite wurden dementsprechend auch nicht vom Gemeinwesen als juristischer Person, sondern vom jeweiligen Herrscher persönlich aufgenommen. Im jungen, modernen Staat sollte dann zwar bald auch die Kreditaufnahme eine gewisse Rolle spielen.⁸ Bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts stellte eine solche Aufnahme von Krediten aber noch kein gewöhnliches, sondern ein eher außergewöhnliches Mittel zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs dar, das allein in Notlagen, vor allem natürlich im Rahmen der Kriegsführung zum Einsatz kam.⁹ Diese Kreditaufnahmen waren hinsichtlich ihrer Gläubigerstruktur (zumeist waren es Privatbankenkonsortien, die den Fürsten Geld liehen), ihren Konditionen und Laufzeiten deutlich von den heutigen komplexen Staatsanleihen zu unterscheiden, deren regelmäßige Platzierung ohne funktionsfähige Primär- und Sekundärmarkte nicht denkbar wäre. Seitdem hat die Bedeutung der staatlichen Kreditaufnahme allerdings stetig zugenommen und ist im demokratischen Verfassungsstaat zu einem alltäglichen Phänomen geworden. Diese Entwicklung dürfte vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen sein:¹⁰ erstens auf die kontinuierliche Ausweitung der staatlichen Aufgaben, was durch Adolph Wagner als »Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit«¹¹ schon früh beschrieben wurde und notwendig zu einer – ebenfalls in Wagners Worten – »wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs« führt, der allein durch Besteuerung nicht immer passgenau gedeckt werden kann (oder institutionenökonomisch gesprochen: (zumindest) und auch nicht immer gedeckt werden soll). Zweitens – und dieser Grund dürfte von erheblicher Bedeutung sein – wird die Kreditaufnahme spätestens seit dem durch John Maynard Keynes eingeleiteten ökonomischen Paradigmenwechsel¹² nicht mehr allein zur Deckung von Finanzierungslücken, sondern zur gezielten (Global-)Steuerung

⁷ Ausführlich dazu Creveld 1999 sowie Marquardt 2009. Umfassend zur Entwicklung der Staatsgewalt Reinhart 1999. Wollte man einen Zeitpunkt der ersten vorläufigen Konsolidierung des modernen Staates nennen, der im Übrigen in Europa seinen Ausgangspunkt nahm, so könnte man vorsichtig auf den Westfälischen Frieden von 1648 verweisen.

Allerdings handelt es sich generell um einen dynamischen Prozess, für den sich kein fester Anfangszeitpunkt anführen lässt. Zur Ausbreitung des Staates in der restlichen Welt Reinhard 2016.

⁸ Ausführlich dazu Stasavage 2011, der insgesamt die Schuldenaufnahmepraxis von 31 Gemeinwesen zwischen 1250 und 1750 untersucht. Stasavage belegt dabei zudem, dass die Schuldenaufnahme in Stadtstaaten eine sehr viel größere Rolle spielte als in den größeren Territorialstaaten; vgl. ebd., S. 17 f.

⁹ Landmann 1958, S. 1 (3). In Deutschland war es vor allem die von Napoleon geforderte Aufrüstung, die die Verschuldung in die Höhe trieb und umfangreiche Finanzreformen nach sich zog; vgl. Ullmann 2005, S. 22 ff.

¹⁰ Vgl. dazu auch Thiele 2014, S. 305 f.

¹¹ Wagner 1893, S. 893.

¹² Überblick dazu bei Ziegler 1998, S. 115 ff. Diese neue Sichtweise wurde vor allem von James Buchanan als »Neue Orthodoxie« kritisiert; vgl. Buchanan 2012, S. 4.

gesamtwirtschaftlicher Größen eingesetzt.¹³ Diese Form expansiver Fiskalpolitik hat vor allem in den 1970er und 1980er Jahren¹⁴ in vielen demokratischen Verfassungsstaaten der Welt eine signifikante Rolle gespielt und dadurch zu einer beträchtlichen Erhöhung des Schuldenstands beigetragen,¹⁵ nicht zuletzt, weil der zweite Teil der keynesianischen Überlegungen – nämlich die Haushaltskonsolidierung in Zeiten des Aufschwungs – regelmäßig vernachlässigt wurde. Durch die Finanzkrise des Jahres 2008 und die folgende Euro-Krise¹⁶ sind die Schuldenstände der (meisten) Staaten der europäischen Peripherie noch einmal erheblich angestiegen, da sie die Schulden ihrer Banken übernommen haben, um ein Währungsdesaster zu vermeiden. Spitzene reiter sind aktuell Japan und Griechenland mit einer Staatsschuldenquote von 240 beziehungsweise 180 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts, es folgen innerhalb der EU Italien (133 Prozent), Portugal (126 Prozent) und Zypern (106 Prozent). Deutschlands Schuldenquote wird voraussichtlich 2019 wieder knapp unter die bekannte 60-Prozent-Marke des Europäischen Stabilitätspakts sinken.¹⁷

Was aber bedeutet diese gewachsene Staatsverschuldung für den demokratischen Verfassungsstaat beziehungsweise für die Demokratie als solche? Oder anders gefragt: Ist die staatliche Kreditaufnahme, die teilweise zu jahrzehntelangen Zinsverpflichtungen führt, eigentlich mit demokratischen Prinzipien vereinbar? Steht die Idee einer auf wenige Jahre begrenzten Legislaturperiode, der »Herrschaft auf Zeit«, dazu nicht im Widerspruch, weil dadurch – wie es immer wieder heißt – »Finanzpolitik zu Lasten kommender Generationen« betrieben werde? Bedarf es demokratietheoretisch mithin einer Rückkehr zum reinen Steuerstaat, bei dem jede Generation für die eigenen Ausgaben umfassend aufkommt und spätere Generationen nicht durch Zinszahlungsverpflichtungen belastet?¹⁸ Im Folgenden werde ich aufzuzeigen versuchen, dass sich die vor allem in Deutschland seit der Finanzkrise ausbreitende umfassende Schuldenaversion¹⁹ – die von einigen prominenten Ökonomen zusätzlich und bisweilen erstaunlich einseitig befeuert wird – zumindest demokratietheoretisch als unbegründet erweist. Tatsächlich sind die Dinge insofern sehr viel weniger »schwarz-weiß«, als man es angesichts der auch in der deutschen Sozial-

13 Brümmerhoff 2007, S. 625. Siehe auch Beck, Prinz 2011, S. 32 ff.

14 Vgl. auch Wagschal 1996, S. 13.

15 Besonders kritisch insoweit Buchanan, Wagner 1977, S. 24: »The legacy or heritage of Lord Keynes is the putative intellectual legitimacy provided to the natural and predictable political biases towards deficit spending, inflation, and the growth of government.«

16 Zu den Ursachen der Euro-Krise knapp Thiele 2013, S. 1 ff.

17 Zur Struktur der deutschen Verschuldung und den Unterschieden zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vgl. Christofzik, Feld 2018.

18 Dazu, warum allein die Zinszahlungen, nicht jedoch die Rückzahlungsverpflichtungen eine Beschränkung zukünftiger Haushaltsspielräume bewirken, siehe Heun 1985, S. 24 f.

19 Diese zeigt sich freilich auch in anderen Staaten und hängt keineswegs allein mit der Schuldenkrise als vielmehr einer ab den 1970er Jahren eintretenden und im Grundsatz verfehlten Abkehr vom Keynesianismus zusammen; vgl. Flassbeck, Steinhardt 2018, S. 148.

demokratie verbreiteten Glorifizierung der »schwarzen Null« vielleicht annehmen möchte: Weder ist die Steuerfinanzierung stets generationengerecht, noch ist die Schuldenfinanzierung stets generationenungerecht. Für eine Schuldenfinanzierung kann es mithin auch demokratietheoretisch durchaus gute Gründe geben – was andererseits nicht heißt, dass Schuldenfinanzierung in jedem Falle der richtige Weg wäre.²⁰

Zunächst wird kurz dargelegt, inwiefern Demokratie möglicherweise in einem Spannungsverhältnis zur staatlichen Kreditaufnahme steht (Abschnitt 2). Was also ist der Grund, warum Staatsverschuldung nicht nur, aber vor allem in Deutschland so kritisch beäugt wird? Tatsächlich ist dieses Spannungsverhältnis keine Besonderheit gerade der Staatsverschuldung, sondern bedarf aus anderen Gründen der Relativierung (Abschnitt 3). Letztlich präsentiert sich staatliche Kreditfinanzierung daher nur in zwei Konstellationen als demokratietheoretisch problematisch, auf die ich eingehen werde (Abschnitt 4).

2. Demokratie als gestaltungsfähige Herrschaft auf Zeit

Hier ist nicht der Ort, um umfassend darzulegen, was im Einzelnen unter Demokratie zu verstehen ist – dazu reicht weder der Platz, noch ist es für die hier interessierende Fragestellung erforderlich.²¹ An dieser Stelle seien daher lediglich die grundlegenden Merkmale repräsentativer Demokratie in Erinnerung gerufen, die für die vorliegende Problematik relevant erscheinen.

Repräsentative Demokratie – und allein um diese soll es hier gehen – lässt sich, zurückgehend auf Alexander Hamilton,²² definieren als eine Herrschaftsordnung, in der das Volk für einen bestimmten Zeitraum die Ausübung der Herrschaft auf Repräsentanten überträgt, die anschließend die für das Gemeinwesen notwendigen Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip treffen (»Herrschaft auf Zeit«).²³ Um in diesem Sinne herrschen zu können, müssen die gewählten Repräsentanten dabei über einen hinreichenden Gestaltungsspielraum verfügen (dürfen also nicht an ein Mandat gebunden sein). Das ist indes nur der Fall, wenn und soweit die Repräsentanten nicht durch vorherige Entscheidungen früherer Repräsentanten in ihrer Gestaltungsfähigkeit beeinträchtigt werden. Entscheidungen, deren Wirkungen über den Zeitraum einer Legislaturperiode von vier oder fünf Jahren hinausgehen, bewirken aber genau das: Sie zwingen spätere Repräsentanten dazu, diese Wirkungen zu berücksichtigen, und können dadurch deren Gestaltungsfähigkeit erheblich einschränken. Und es ist exakt diese bereits von Adam Smith (freilich nicht in Bezug auf demokratische Gemeinwesen) als rechtfertigungsbedürftig beschriebene Zukunftsbelastung,²⁴ die von den Gegnern der Staatsverschuldung immer wieder

20 Für eine umfassende Analyse siehe Holtfrerich et al. 2015.

21 Siehe dazu im Überblick Thiele 2018, S. 31 ff.

22 Hamilton 2001, S. 46. Vgl. auch Dunn 2006, S. 122.

23 Vgl. auch Thiele 2018, S. 58.

24 Smith 1978, S. 798 f.

gegen diese ins Feld geführt wird. Während nämlich die Entscheidung über die Kreditaufnahme schnell getroffen ist – gerade in Zeiten des Wahlkampfs – und auch die Verwendung der Finanzmittel meist noch in der laufenden Legislaturperiode erfolgt, reichen die Wirkungen der Kreditaufnahme weit in die Zukunft.²⁵ So haben die deutschen Bundesobligationen etwa eine Laufzeit von fünf Jahren, Bundes schatzbriefe von sechs oder sieben Jahren, Bundesanleihen werden gar mit Laufzei ten von bis zu 30 Jahren ausgegeben.²⁶ Damit aber treffen die Zahlungsverpflich tungen tatsächlich Generationen, die zur Zeit der Kreditaufnahme selbst möglicherweise noch nicht einmal lebten: Man denke etwa an die finanziellen Ver pflichtungen Deutschlands aus dem Ersten Weltkrieg, deren letzte Rate erst 92 Jahre nach dessen Ende beglichen wurde. Die finanziellen Mittel, die für diese Zahlungen notwendigerweise aus späteren Steuermitteln (oder einer erneuten Schuldenauf nahme) aufgebracht werden müssen,²⁷ stehen dieser späteren Generation (bezie hungsweise dem späteren Haushaltsgesetzgeber) dann nicht mehr für die eigene Gestaltung des Gemeinwesens zur Verfügung; ohne die Schuldenlast hätte er seine Finanzmittel (also seine Steuern oder seine auf seinen Kreditrahmen begrenzten Kredite) anderweitig einsetzen können. Das prinzipielle Spannungsverhältnis zwi schen Staatsverschuldung und Demokratie dürfte damit hinreichend skizziert sein.²⁸

3. Mit der Demokratie vereinbare Staatsverschuldung

Bedeutet dieses Spannungsverhältnis aber notwendig, dass sich Staatsverschuldung in einer repräsentativen Demokratie *per se* als Problem darstellt? Haben die Gegner der Staatsverschuldung also Recht? Führt der einzige gangbare Weg hin zur reinen Steuerfinanzierung? Die besseren Argumente sprechen dafür, dass diese gerade in Deutschland weit verbreiteten Schlüsse im Ergebnis nicht zutreffen. Staatsverschul dung und Demokratie gehen prinzipiell also durchaus zusammen, müssen manch mal sogar zusammengehen, oder anders: Die beschriebenen Zukunftsbelastungen sind zwar rechtfertigungsbedürftig, aber eben auch rechtfertigungsfähig.²⁹

25 Vgl. auch Heun 2018, Art. 115, Rn. 8.

26 Überblick bei Beck, Prinz 2011, S. 18 ff. Der Umstand, dass es insoweit regelmäßig zu einer Ablösung durch neue Verschuldung kommt, sowohl kurz- als auch langfristige Verschuldung also meist nicht vollständig zurückgezahlt werden, erhöht die Belastung künftiger Generationen durch die ursprüngliche Kreditaufnahme hingegen nicht, ver schiebt diese vielmehr auf noch spätere Generationen.

27 Vgl. Jahndorf 2003, S. 110.

28 Siehe auch ebd.

29 Vgl. auch Heintzen 2000, Art. 115, Rn. 1.

So bedarf zunächst der Vorwurf der unzulässigen Zukunftsbelastung einer erheblichen Relativierung.³⁰ Generationenübergreifende Wirkungen sind keineswegs allein auf den Bereich der Staatsverschuldung begrenzt, treten vielmehr auch bei vielen, vielleicht sogar den meisten gewöhnlichen Sachentscheidungen auf³¹ und sind angesichts des umfassenden demokratischen Gestaltungsauftrags sogar erwünscht.³² So trug die im Jahr 2003 vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder verkündete »Agenda 2010« diese über die Legislaturperiode hinausreichende Wirkung bereits in ihrem Namen. Der Vorwurf der prinzipiellen Demokratieverträglichkeit wurde diesem Vorhaben gleichwohl zu keinem Zeitpunkt gemacht,³³ obwohl sich die Politik einschließlich der zuletzt ins Amt gekommenen Großen Koalition seitdem an den beschlossenen Reformen abarbeitet und insofern in ihrem Gestaltungsumfang begrenzt, jedenfalls aber betroffen wird. Zwar bestünde hier, so mag man einwenden, zumindest theoretisch die Möglichkeit jeder neuen Generation, das Sozialsystem nach eigenen Vorstellungen umzugestalten. Faktisch aber benötigen solch umwälzende Entscheidungen schon in der Umsetzung bisweilen weit mehr als eine einzige Legislaturperiode, mitunter sind solch lange Übergangsperioden auch verfassungsrechtlich gefordert. So begründete die Einführung der Sozialversicherungen im Kaiserreich unter Otto von Bismarck entsprechende Pfadabhängigkeiten, die den Gestaltungsspielraum selbst des heutigen demokratischen Gesetzgebers erheblich begrenzen. Ähnliches gilt für die Rentenversicherung mit der von Konrad Adenauer eingeführten Idee des »Generationenvertrags« – wollte man diese gänzlich neu gestalten, müsste man gewiss Übergangszeiträume von mehreren Jahrzehnten vorsehen. Mit der Entscheidung für die friedliche Nutzung der Atomenergie und der Errichtung der ersten Atomkraftwerke wurden zudem Weichenstellungen getroffen, deren Auswirkungen erst heute bei der auch finanziell anspruchsvollen Suche nach möglichen Endlagern für radioaktive Abfälle vollends sichtbar werden. Waren all diese Entscheidungen aufgrund dieser erheblichen Zukunftswirkungen beziehungsweise Zukunftsbelastungen also undemokratisch? Hätte das alles nicht geschehen dürfen? War die Entscheidung pro Atomkraft also verfassungswidrig, weil demokratiewidrig? Die Antwort ist selbstverständlich nein, und wer anderes behauptet, geht verfehltermaßen davon aus, dass

30 Auf den zutreffenden Umstand, dass im Falle einer reinen Inlandsverschuldung in eigener Währung eine Zukunftsbelastung für die kommende Generation insgesamt jedenfalls formal schon deshalb nicht eintritt, da auch die Forderungen gegen den Staat auf die folgende Generation vererbt werden (vgl. Flassbeck, Steinhart 2018, S. 105), wird hier nicht weiter eingegangen, da es in einer Währungsunion keine reine Inlandsverschuldung in diesem Sinne gibt, bei der sämtliche Gläubiger zugleich potenzielle Steuerschuldner dieses Staates sind. Siehe dazu auch Holtfrerich et al. 2015, S. 54 ff.

31 Heun 1985, S. 26.

32 Vgl. auch ebd., S. 25 f.: »Der moderne soziale Rechtsstaat ist auf vielfache langfristige Aufgaben- und Ressourcenplanung sowie langfristig wirkende Entscheidungen angewiesen und auch zur zukünftigen Daseinsvorsorge verpflichtet.«

33 Damit ist nicht gesagt, dass dieses Vorhaben nicht aus guten Gründen kritisiert werden kann. Allein der Vorwurf, dass die Agenda zukünftige Generationen betreffe und daher schon *per se* unzulässig sei, wurde nicht erhoben.

»Herrschaft auf Zeit« zugleich erfordert, die einzelnen Herrschaftsabschnitte in völlig voneinander getrennte Legislaturperioden einzuteilen. Ein solches »tabula rasa-Gemeinwesen« wäre dann vielleicht radikal demokratisch, aber im Ergebnis schlicht nicht überlebensfähig.³⁴ Jedes neue Parlament muss vielmehr mit gewissen Entscheidungen vorheriger Parlamente umgehen; das Gemeinwesen wird nicht alle vier Jahre »auf Null gestellt«.

Angesichts dieser Regelmäßigkeit, mit der demokratische Entscheidungen erhebliche Zukunftsbelastungen entfalten und Pfadabhängigkeiten für kommende Generationen (und Parlamente) begründen, erweist es sich auf den ersten Blick insofern eher als überraschend, dass dieser Vorwurf immer wieder und beinahe ausschließlich dort und mit solcher Inbrunst vorgetragen wird, wo es um staatliche Verschuldung geht.³⁵ Eine Erklärung dafür könnte darin liegen, dass sich die dargestellten Folgewirkungen auf den ersten Blick unterscheiden: Die Zinszahlungen werden nach dieser (sogleich zu widerlegenden) Überlegung nämlich von der späteren Generation schlicht ohne Gegenleistung erbracht, die vielmehr die vorherige Generation umfassend für sich behält. Die Situation ist danach vergleichbar mit derjenigen, in der ein Privater die Rückzahlung eines Kredits übernimmt, den ein Dritter erhalten und für eigene Anschaffungen genutzt hat. Scheinbar anders liegt die Situation hingegen bei den in die Zukunft wirkenden Sachentscheidungen. Denn wenngleich die heutige Generation darüber nicht selbst befunden hat, kann sie zumindest die Früchte dieser Entscheidungen weiterhin ernten: Die Autobahnen sind gebaut, das Schienennetz ist vorhanden, die Sozialsysteme können in Anspruch genommen werden, die Rente wird ausgezahlt, mit anderen Worten: Die heutige Generation kann mit den fortwirkenden Sachentscheidungen etwas anfangen, während die Zinszahlungen einfach nur ihren aktuellen finanziellen Spielraum reduzieren, also rein belastend wirken.

Diese zunächst möglicherweise einleuchtende Unterscheidung zwischen zwei Arten der Zukunftsbelastung sowie vor allem der Vergleich mit einer privaten Kreditübernahme erweisen sich bei näherem Hinsehen freilich als unzutreffend. Richtigerweise werden nämlich auch die auf der Staatsverschuldung beruhenden späteren Zahlungen keineswegs immer und umfassend ohne jede heute noch sinnvolle Gegenleistung entrichtet und erweisen sich daher als gerechtfertigt, jedenfalls in ihren Wirkungen aber nicht als strukturell anders als die erwähnten Sachentscheidungen.

Das gilt zunächst einmal im Falle bedeutender Investitionen, etwa im Bereich der Infrastruktur. Man denke an Flughäfen, Bahnhöfe, Stromtrassen oder andere Großprojekte. Ohne die Möglichkeit der Staatsverschuldung müssten diese umfassend und vollständig durch Steuergelder und damit durch die Generation finanziert werden, die sich für deren Realisierung entscheidet. Das erscheint auf den ersten Blick

34 Siehe auch Heun 1985, S. 26.

35 Vgl. etwa Püttner 1980, S. 11, der meint, »dass der gewählte Gesetzgeber nur über die endgültigen Einnahmen seiner Amtsperiode befinden und nicht auf die Einnahmen künftiger Amtsträger vorgreifen« dürfe. Jede Zukunftsbelastung wird also als Verstoß gegen das Demokratieprinzip angesehen. In diese Richtung auch Häberle 1983, S. 339 ff.

auch richtig: Wer ein Projekt anstößt, sollte es auch finanzieren. Wer sonst? Der zweite Blick offenbart jedoch, dass eine solche Idee der Gerechtigkeit nur durchschlägt, sofern der finanziierenden Generation auch der gesamte Nutzen aus dem jeweiligen Projekt zufließt. Wie soeben gesehen, ist das aber bei längerfristigen Großprojekten gerade nicht der Fall. Hier würde vielmehr *nolens volens* auch die kommende Generation erheblichen Nutzen generieren, ohne sich daran aber im Fall der reinen Steuerfinanzierung in irgendeiner Form finanziell zu beteiligen. Man denke etwa an die nun endlich errichtete Hamburger Elbphilharmonie oder das Straßen- oder Telekommunikationsnetz oder den vielleicht irgendwann einmal fertiggestellten Berliner Flughafen. Und dieser Nutzen wiegt gerade bei solchen Projekten den Umstand mehr als auf, dass die spätere Generation die Ausgestaltung des Projekts nicht im Detail mitgestalten konnte – zumal durch solche Projekte meist auch die Steuereinnahmen der nachfolgenden Generation steigen, weil sie zusätzliches wirtschaftliches Wachstum ermöglichen.³⁶ Das mag im Einzelfall anders sein. Aber stets und immer gewissermaßen von einer aufgedrängten Bereicherung späterer Generationen zu sprechen, die für diese völlig nutzlos ist und sich nicht einmal über das erhöhte Steueraufkommen rechtfertigt, erscheint kaum angemessen. Vor diesem Hintergrund wäre es aber tatsächlich ein Gebot der Generationengerechtigkeit, entsprechende Projekte gerade nicht durch Steuern, sondern über den Weg der Staatsverschuldung zu finanzieren. Denn nur auf diesem Wege wird die jeweilige Investition dann auch von sämtlichen Nutzern mitfinanziert, muss also nicht eine Generation – in diesem Fall die frühere – sämtliche Kosten stemmen. Die frühere Generation wird vielmehr nur in dem Umfang finanziell beeinträchtigt, wie sie auch den Nutzen trägt – und das gilt dann eben auch für die spätere Generation, es ist das sogenannte *pay-as-you-use*-Prinzip.³⁷ Nehmen wir beispielhaft eine Autobahn, die insgesamt 30 Jahre genutzt werden kann. Durch eine Schuldenfinanzierung kann dann sichergestellt werden, dass die Rückzahlung der aufgewendeten Kosten gleichmäßig auf eben diese 30 Jahre aufgeteilt wird: »Jede Generation von Bürgern, die diese Autobahn im Laufe der dreißig Jahre nutzt, zahlt damit ihren Anteil an den Schulden entsprechend ihrer Nutzungsintensität.«³⁸ Von gegenleistungsfreien Zinszahlungen kann in einem solchen Fall keine Rede sein. Lediglich am Rande sei erwähnt, dass die rein steuerbasierte Finanzierung entsprechender Projekte nicht selten ohnehin den finanziellen Rahmen der früheren Generation sprengen würde. In der Konsequenz würden notwendige Großprojekte daher oftmals gänzlich aus-

36 Vgl. Beck, Prinz 2011, S. 28.

37 Vgl. dazu insbesondere den bekannten Ausspruch von Lorenz von Stein 1871, S. 666: »Ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft oder fordert zu viel von seiner Gegenwart.« Dazu auch knapp Wagschal 1996, S. 132 f., sowie Holtfretrich et al. 2015, S. 54.

38 Beck, Prinz 2011, S. 29. Dabei geht es um den Nutzen für die folgende Generation insgesamt und nicht um individuellen Nutzen der einzelnen Person. Unerheblich ist insofern, dass es auch Personen geben mag, die die jeweilige Autobahn für sich selbst nicht nutzen, zumal auch diese jedenfalls mittelbar davon profitieren (etwa über erhöhte Steuereinnahmen). Bei jeder Maßnahme ist der individuelle Nutzen insofern unterschiedlich ausgeprägt. Auf die Form der Finanzierung kommt es insoweit nicht an.

bleiben. Stattdessen würde von der Substanz gelebt, was früher oder später geradezu katastrophale Konsequenzen – gerade für die spätere Generation – hätte.³⁹

Ähnlich dürfte die Bewertung der Staatsverschuldung auch in einer wirtschaftlichen oder sonstigen Krisensituation ausfallen, wie sie zuletzt etwa im Zusammenhang mit der Finanz- und der folgenden Euro-Krise aufgekommen ist.⁴⁰ Nach dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers wurden nicht nur die Finanzmärkte kräftig durchgeschüttelt, vielmehr drohte auch ein wirtschaftlicher Zusammenbruch, der letztlich nur durch erhebliche finanzielle Investitionen der Staaten abgewendet werden konnte.⁴¹ Die dazu aufgewendeten Summen waren nachgerade gigantisch. Allein der in den USA aufgelegte »Emergency Economic Stabilization Act« (EESA) hatte ein Volumen von 700 Milliarden Dollar. In Deutschland gab es ähnliche Programme, und weltweit lag der Umfang entsprechender Konjunkturhilfen bei rund zwei Billionen Dollar.⁴² Interessanterweise wurde die Notwendigkeit entsprechender Hilfen – gerade nach den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren – zumindest auf politischer Ebene zum Zeitpunkt der Krise allenfalls vereinzelt bestritten. Selbst konservative Kreise stimmten dem zu, der EESA war keineswegs der erste Akt unter dem demokratischen Präsidenten Barack Obama, sondern der letzte Akt unter dem republikanischen Präsidenten George W. Bush.⁴³ Nur angemerkt sei, dass diese Zusammenhänge schon wenig später bereits in Vergessenheit geraten waren, als es darum ging, Griechenland wieder auf die Beine zu helfen – anstatt Konjunkturprogramme aufzulegen oder eine europaweite Geberkonferenz zu organisieren, wurde Griechenland zur Austerität gezwungen, ein Konzept, das – wie Marc Blyth⁴⁴ eindrucksvoll belegt hat, weder in der Theorie noch in der Praxis jemals überzeugt hat.⁴⁵ Aber bleiben wir bei den letztlich erfolgreichen Konjunkturprogrammen zur Überwindung der Finanzkrise: Wie hätten die finanziellen Mittel dazu aufgebracht werden sollen, wenn nicht auf dem Weg der Kreditaufnahme? Die Einführung einer »Krisenbewältigungssteuer« wäre nicht nur so kurzfristig unmöglich gewesen, sie hätte ver-

39 Erneut ist von dieser abstrakten Betrachtung die Frage zu unterscheiden, für wie sinnvoll man die früheren Entscheidungen etwa aus ökologischer Sicht hält. Der Umstand, dass man mit früheren Entscheidungen persönlich unzufrieden ist, ändert an dieser Bewertung insofern nichts, da die Alternative angesichts divergierender Wertvorstellungen nur lauten könnte, keinerlei zukunftswirksame Entscheidungen zu erlauben. Das aber ist, wie gezeigt, letztlich unmöglich.

40 Vgl. auch Beck, Prinz 2011, S. 31.

41 Siehe auch Thiele 2014, S. 1 ff.

42 Vgl. Thiele 2014, S. 1 f., sowie Blyth 2013, S. 45 ff.

43 Zumindest formal sprechen sich die Konservativen gerade in den USA gegen entsprechende Hilfsleistungen des Staates aus, wenngleich nicht zu leugnen ist, dass gerade zum Bankensektor meist eine große Nähe besteht. Hier sollte lediglich aufgezeigt werden, dass sich beide im Übrigen stark zerstrittenen politischen Lager in dieser Frage mehr oder weniger einig waren. Angesichts des Umfangs der Hilfen erweist sich das durchaus als bemerkenswert.

44 Blyth 2013.

45 Siehe auch Krugman 2013, S. 45 ff.

mutlich auch zu erheblichen Ausweichreaktionen geführt, sodass die generierten Summen möglicherweise nicht ausreichend gewesen wären. Indem man stattdessen auf eine Kreditfinanzierung zurückgriff, wurde der ohnehin angeschlagenen Wirtschaft damit nicht nur keine zusätzliche Belastung zugemutet, sondern zugleich eine gewisse Glättung des Steueraufkommens erreicht,⁴⁶ indem die Staatsverschuldung nun gleichmäßig auf alle Bürgerinnen und Bürger über einen längeren Zeitraum verteilt wurde. Und auch hier zeigt sich, dass die Zinszahlungen späterer Generationen keineswegs gegenleistungsfrei erfolgen: Denn ohne die Aufnahme von Krediten wäre ihre Situation möglicherweise noch sehr viel instabiler. Angesichts der Alternative einer massiv beeinträchtigten Volkswirtschaft erweist sich der Anstieg der Staatsverschuldung mit guten Gründen als das kleinere Übel. Der historische Blick auf die Weltwirtschaftskrise⁴⁷ hat ihnen die entsprechenden Maßnahmen vorgegeben. Anders als damals waren die Folgen der Finanzkrise 2008 daher durch das beherzte Eingreifen der Staaten weniger groß und bereits nach wenigen Jahren mehr oder weniger vollständig überwunden (wenngleich zahlreiche strukturelle Defizite bis heute nicht behoben sind). Sichtbar wird das nicht zuletzt an der Politik der großen Zentralbanken: Nach der amerikanischen Federal Reserve hat nun auch die Europäische Zentralbank das Verlassen des Krisenmodus angekündigt und das Auslaufen ihres Anleiheankaufprogramms für Ende des Jahres 2018 angekündigt.

Es ließen sich gewiss noch weitere Beispiele aufzeigen, die verdeutlichen, warum Staatsverschuldung nicht pauschal mit einer demokratietheoretisch problematischen Belastung kommender Generationen gleichgesetzt werden darf. An dieser Stelle soll jedoch nur noch knapp auf zwei Punkte eingegangen werden, die zusätzlich verdeutlichen, warum die Rückkehr zur vollständigen Steuerfinanzierung im Ergebnis wenig überzeugend wäre. Der erste Punkt betrifft einen mittelbaren Vorteil staatlicher Verschuldung, der sich aus der Bedeutung der Staatsverschuldung für die Stabilität des heutigen Finanzsystems ergibt und der aus meiner Sicht sowohl in den Medien als auch auf der politischen Ebene – gerade der deutschen – nicht hinreichend beziehungsweise überhaupt nicht beachtet wird. Die öffentliche Debatte fokussiert sich insofern einseitig auf die (vermeintlichen) negativen Konsequenzen staatlicher Verschuldung für die staatliche Gestaltungsfähigkeit, berücksichtigt indes kaum die Bedeutung der Staatsverschuldung für die zahlreichen Finanzmarktakteure moderner Finanzsysteme. Diese sind bei ihrer Tätigkeit in vielfacher Art und Weise auf sichere Anlageoptionen angewiesen, die sich aber durch den konzentrierten Abbau der Staatsverschuldung großer und finanzkräftiger Staaten zunehmend verringern. Gerade deutsche Staatsanleihen, gleiches gilt aber auch für amerikanische oder britische, sind bei den Finanzmarktakteuren als Anlage äußerst beliebt, weil sie als mehr oder weniger sicher gelten und auch tatsächlich mehr oder weniger sicher sein dürften (und bis heute zudem gewisse und umstrittene Privilegierungen im Hinblick auf ihre regulatorische Risikobewertung aufweisen).⁴⁸ Wenn nun gerade solch sichere Staaten mehr oder weniger gleichzeitig und aufgrund einer verfehlten Schuldenaversion dazu übergehen,

46 Vgl. Wagschal 1996, S. 136 ff.

47 Dazu Galbraith 2009.

48 Gabor, Ban 2016, S. 620.

Staatsverschuldung nicht nur abzubauen, sondern in Zukunft nach Möglichkeit sogar gänzlich auf eine solche zu verzichten, müssen sich die Finanzmarkakteure insofern notwendig nach anderen und im Zweifel weniger sicheren Anlageoptionen umsehen. Nun mag man auf den ersten Blick einwenden, dass diese Probleme der Finanzmarkakteure mit der Funktionsfähigkeit der Demokratie wenig zu tun haben – inwiefern sollte es gerade aus der Sicht des »einfachen Bürgers« oder der »einfachen Bürgerin« eine Rolle spielen, ob ein Hedgefonds oder andere Investmentunternehmen ausreichend sichere Anlagen vorfinden? Das wäre freilich zu kurz gedacht. Denn zum einen hat die Finanzkrise gezeigt, welche Konsequenzen es auch für nicht auf den Finanzmärkten tätige Teile der Gesellschaft haben kann, wenn diese aufgrund zu großer Risikoakkumulation zusammenbrechen oder auch nur zusammenzubrechen drohen. Jede moderne Volkswirtschaft ist insoweit auf funktionsfähige Finanzmärkte zur Prosperitätserzielung angewiesen.⁴⁹ Zum anderen geht es mitnichten nur um dubiose »Heuschrecken« im Sinne Franz Münteferings, sondern auch und gerade um die großen Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds, auf deren Funktionsfähigkeit tatsächlich sämtliche Teile der Gesellschaft angewiesen sind (oftmals ohne das zu wissen). Staatsanleihen spielen in diesem Bereich vor allem für die immer bedeutender werdenden Repo-Geschäfte⁵⁰ sowie als Sicherheit für sonstige Kreditgeschäfte eine erhebliche Rolle.⁵¹ Alle diese Unternehmen haben für die Stabilität des Wirtschaftssystems mithin eine erhebliche Bedeutung, und ohne ein stabiles Wirtschaftssystem wird eine Demokratie langfristig nicht gedeihen können. Überspitzt könnte man insofern sagen, dass die Finanzmärkte durch den Verzicht auf eine mäßige und tragbare Staatsverschuldung solider Staaten nicht sicherer, sondern risikoreicher werden, womit wiederum die Wahrscheinlichkeit steigt, dass auch die sicheren Staaten zu einem späteren Zeitpunkt mit massiven finanziellen Interventionen als Garant einspringen müssen, wenn sie nicht die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft und damit letzten Endes auch die Funktionsfähigkeit der Demokratie gefährden wollen. Mit anderen Worten: Eine maßvolle Staatsverschuldung solider Staaten leistet zumindest mittelbar einen Beitrag für den langfristigen Erhalt der Demokratie.⁵² Vor diesem Hintergrund erscheint dann auch der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung von durch Staatsanleihen besicherten Wertpapiere in einem anderen Licht.⁵³ In der deutschen (politischen) Öffentlichkeit und insbesondere von der Bundesregierung wurde in diesem Zusammenhang beinahe umgehend von der »Errichtung einer Transferunion durch die Hintertür« gesprochen, die es daher zwingend zu verhindern gelte. Diese (zu erwartenden) Einwände erweisen sich

49 Vgl. Thiele 2014, S. 69 ff.

50 Siehe dazu Gabor, Ban 2016, S. 617 ff.

51 Ebd., S. 620: »In our example, Allianz can use the repo to increase returns on its cash; further, it can also reuse the collateral (‘repo it out’) if it needs cash before repurchase with DB is executed.«

52 Sie ist für sich genommen dafür aber natürlich nicht ausreichend.

53 Siehe dazu den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über staatsanleihebesicherte Wertpapiere vom 24.5.2018, COM(2018) 339 final.

angesichts obiger Erwägungen freilich als gleich doppelt verfehlt. Denn erstens kommt den in dieser Form besicherten Wertpapieren gerade keinerlei Transferwirkung zu,⁵⁴ es handelt sich ausdrücklich nicht um Euro-Bonds (deren Einführung aktuell ohnehin mit dem Primärrecht nicht vereinbar wäre).⁵⁵ Und zweitens wird die positive Wirkung einer maßvollen Staatsverschuldung beziehungsweise die Angewiesenheit der Finanzmarktakteure auf sichere Wertpapiere für die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte bei dieser Bewertung gänzlich vernachlässigt.

Der zweite Punkt bezieht sich weniger auf die Wirkungen der Staatsverschuldung im Allgemeinen als vielmehr auf die Konsequenzen konzertierter Konsolidierung auf die innerstaatliche Vermögensverteilung. Denn ein rapider und plötzlicher Abbau staatlicher Verschuldung würde mit erheblichen (und hoch problematischen) Ausgabenreduzierungen von staatlicher Seite einhergehen, die zumeist den sozialen Bereich beträfen – der Blick auf Spanien und Griechenland bestätigt diesen Befund. Leidtragende entsprechender Sparmaßnahmen wären dann vornehmlich ärmere beziehungsweise weniger wohlhabende Gesellschaftsschichten, da diese in sehr viel größerem Umfang von staatlichen Sozial- und sonstigen Leistungen abhängig sind. Vermögende Unternehmen und Privatpersonen werden von diesen hingegen (wenn überhaupt) eher mittelbar betroffen, sind oftmals als Gläubiger des Staates sogar direkte Nutznießer von den damit einhergehenden Rückzahlungen. Steuererhöhungen sind zur Einnahmensubstitution zwar nicht prinzipiell ausgeschlossen und könnten dann auch vermögendere Schichten stärker betreffen. Gerade die Erhöhung direkter Steuern (etwa der Einkommensteuer oder durch die Einführung einer Vermögensteuer⁵⁶) wird allerdings oftmals nicht nur politisch schwer durchsetzbar sein und entsprechend lange dauern, in der Regel wird sich ein Großteil der vermögenderen Schichten durch geschickte Steuerkonstruktionen oder Abwanderung in Steueroasen zugleich einem beachtlichen Teil der angestrebten Belastung entziehen können. Die Erhöhung indirekter Steuern (etwa der Mehrwertsteuer) verspricht insofern zwar mehr Erfolg, belastet aber erneut weniger wohlhabende Schichten in überproportionaler Weise. Radikale Konsolidierungsmaßnahmen (insbesondere in Form von Lohnreduzierungen und dem Abbau von Sozialleistungen) können damit die soziale Ungleichheit in einem demokratischen Gemeinwesen zumindest temporär signifikant erhöhen – Wolfgang Streeck hat diese Zusammenhänge zuletzt unter dem Stichwort »Politik des Konsolidierungstaates« umfassend und treffend beschrieben.⁵⁷ Nun ist soziale Ungleichheit aus demokratietheoretischer Perspektive kein Problem an sich – sie ist gerade in einer (sozialen) Marktwirtschaft nicht nur eine notwendige, sondern wenigstens partiell auch eine erwünschte Folge. Soziale

54 Denn die Papiere werden durch die jeweiligen Staatsanleihen lediglich besichert und sodann in Tranchen aufgeteilt. Kein Staat muss dadurch also für die Staatsschuld eines anderen Staates einstehen. Siehe dazu auch das Factsheet der Europäischen Kommission vom 24. Mai 2018, MEMO/18/3726.

55 Zur gegenwärtigen Unzulässigkeit von Eurobonds siehe nur Heun, Thiele 2012.

56 Die Einführung einer solchen wird gleichwohl (und zu Recht) immer wieder gefordert; vgl. Piketty 2014, S. 697 ff.; Wieland 2017.

57 Streeck 2013, S. 141 ff.

Ungleichheit kann aber auch in einer Demokratie zu einem Problem werden, wenn sie ein bestimmtes Maß überschreitet, sodass sich die Mitglieder einer Gesellschaft nicht mehr als gleich frei zu erkennen vermögen.⁵⁸ Diese Anerkennungsfähigkeit bildet jedoch eine zentrale Voraussetzung für die Demokratie als umfassende »Inklusionsstruktur«,⁵⁹ schon weil das Mehrheitsprinzip andernfalls nicht akzeptiert werden wird.⁶⁰ Extreme soziale Ungleichheit führt insofern zu berechtigten Kränkungen auf Seiten der »relativ Armen«,⁶¹ die zu Frustrationen und zu einer Ablehnungshaltung im Hinblick auf das politische System führen, das nicht in der Lage ist, ihnen einen gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Leben zu ermöglichen.⁶² Diese Ablehnung äußert sich nicht zuletzt in einer Weigerung, an demokratischen Wahlen zu partizipieren,⁶³ was wiederum zu Responsivitätsdefiziten auf Seiten des Parlaments führt,⁶⁴ die die Frustration dann noch einmal erhöhen. Ziel staatlicher Maßnahmen muss es daher sein, das Ausmaß der sozialen Ungleichheit auf einem rational begründungs- und damit zugleich für alle Mitglieder des Gemeinwesens akzeptanzfähigen Niveau zu halten und dort einzuschreiten, wo dies nicht mehr der Fall ist – und das kann dann eben auch bedeuten, von allzu strikten Konsolidierungsanstrengungen abzusehen. Letztlich ist es dabei das Prinzip des Sozialstaats, das diese Überlegungen normativ unterfüttert: Dieses steht danach im Dienst der Freiheit *und* der Gleichheit, wenn die Demokratie als umfassende Inklusionsstruktur wirksam werden und bleiben soll.⁶⁵

58 Bei den Bewohnern der »Gated Communities« einerseits und der verarmten Vorstädte (»Banlieues«) andererseits dürfte diese Fähigkeit wohl bereits verloren gegangen sein.

59 Vgl. Unger 2008, S. 25.

60 Zum Mehrheitsprinzip Thiele 2018, S. 50 ff. Ausführlich Heun 1983.

61 Vgl. Neuhäuser 2018, S. 143 ff. Siehe bereits Nida-Rümelin 2006, S. 131: »Jede Ungleichverteilung ohne Grund kränkt zu Recht, verletzt die Selbstachtung des Betroffenen.«

62 Die Erfüllung der Vorgaben der Suffizienz, nach denen es ausreicht, dafür Sorge zu tragen, dass alle Mitglieder einer Gesellschaft über ausreichend (finanzielle) Mittel verfügen – eine Vorstellung, die zuletzt von Harry G. Frankfurt 2016 erneut verteidigt worden ist –, ist damit für die langfristige Stabilität einer Demokratie gerade nicht ausreichend.

63 Vgl. dazu Thiele 2018, S. 243 ff. Ausführlich zum Problem der geringen Wahlbeteiligung Schäfer 2015.

64 Solche Verzerrungen zugunsten der Einkommensreichen bestehen bereits heute, und zwar nicht nur in den USA, sondern auch in Deutschland; vgl. Elsässer et al. 2018.

65 Vgl. Taylor 2001, S. 30. Aus der langfristigen Perspektive ist ein solches staatliches Vorgehen (also die Begrenzung der sozialen Ungleichheit) auch und gerade für die vermögenderen Schichten der Gesellschaft vorzugswürdig, da das Individuum zur Befriedigung der eigenen freiheitlichen Bedürfnisse schlicht darauf angewiesen ist, ausreichend solidarisch in diesem Sinne zu sein. Freiheit ist ohne Solidarität in einer Gemeinschaft nicht denkbar. Das ähnelt der (allerdings wohl radikaleren) Idee der sozialen Freiheit; vgl. Honneth 2015, S. 123: »[...] mit der Entgegenseitung von Freiheit und Brüderlichkeit würde zugleich auch die von arm und reich entfallen, weil jedes Gesellschaftsmitglied im anderen den Interaktionspartner sehen müsste, dem er schon aus Gründen der eigenen Freiheit ein gewisses Maß der solidarischen Anteilnahme schuldet.«

4. Problematische Staatsverschuldung

Heißt das nun andererseits, dass sich Staatsverschuldung entgegen der intuitiven Vermutung sogar als aus demokratietheoretischer Sicht *per se* unproblematisch oder sogar wünschenswert erweist? Bedarf es also eines unbedingten Lobs der Staatsverschuldung? Auch dieses Ergebnis wäre in seiner Pauschalität verfehlt, gerade in Griechenland hat sich gezeigt, wozu eine übermäßige Staatsverschuldung führen kann.⁶⁶ Aber als problematisch erweist sich eine Staatsverschuldung eben nur dort, wo sie den Spielraum kommender Generationen entweder tatsächlich so massiv beeinträchtigt, dass von einer ernsthaften eigenen demokratischen Gestaltungsmöglichkeit keine Rede mehr sein kann, oder wo ihr Nutzen tatsächlich ausschließlich oder zumindest überwiegend der schuldenaufnehmenden früheren Generation zukommt.

Zunächst zur ersten problematischen Konstellation. Staatsverschuldung ist nicht *per se* problematisch, wird aber eindeutig irgendwann zu einem Problem – so könnte man die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Euro-Krise stark vereinfacht zusammenfassen. Mit dem absoluten Schuldenstand steigen nicht nur die absoluten Rückzahlungsverpflichtungen, vielmehr wird es für den jeweiligen Staat auch immer teurer, neue Schulden aufzunehmen und die notwendige Schuldenrefinanzierung durchzuführen. Abgesehen von den USA, die angesichts ihrer weltweit akzeptierten Ankerwährung eine Sonderrolle einnehmen, gelten diese Zusammenhänge prinzipiell bei allen Staaten. Irgendwann ist der jeweilige Staat dann überhaupt nicht mehr in der Lage, finanzielle Mittel auf den Finanzmärkten zu tragfähigen Preisen zu erlangen – der Schuldendienst wird unmöglich, und der Staat ist nicht mehr fähig, ohne drastische Besteuerung (die nur mit protektionistischen Maßnahmen zusammen erfolgversprechend sind), Abwertung oder fremde finanzielle Hilfe seinen fundamentalen Staatsaufgaben nachzukommen – das war das Dilemma, in das Griechenland ab 2010 verfiel. Demokratietheoretisch problematisch ist das vor allem deshalb, weil die externe finanzielle Hilfe⁶⁷ – so war es jedenfalls in der Euro-Krise, und in entsprechender Form verfährt auch der Internationale Währungsfonds seit jeher – an Konditionen geknüpft wird, die von außen auferlegt wurden. Die trachenweise Auszahlung der bewilligten Mittel erfolgt nur, wenn und soweit der betreffende Staat diesen Konditionen gerecht wird, die in der Regel aus erheblichen gesetzlichen Reform- und Privatisierungsvorgaben bestehen. Von einer freien demokratischen Gestaltung des Gemeinwesens kann in einer solchen Situation letztlich keine Rede mehr sein. Zur Sicherung der Gestaltungsfähigkeit muss also garantiert werden, dass der Schuldenstand zu jeder Zeit auf einem tragfähigen Niveau verbleibt. Während diese theoretische Anforderung von keiner Seite ernsthaft bestritten werden dürfte, ist es freilich unklar, wo diese Schwelle anzusetzen ist, welcher

66 Überblick zur Griechenlandkrise bei Thiele 2015.

67 Eine Abwertung war innerhalb der Euro-Zone dabei unmöglich, und auch eine massive Besteuerung mit protektionistischen Maßnahmen wäre nur durch die Einführung drastischer Kapitalkontrollen durchführbar gewesen, die allerdings auch eine funktionsfähige Verwaltung voraussetzen.

Schuldenstand mithin als noch tragfähig in diesem Sinne angesehen werden kann. Im Jahr 2010 brachten die bekannten Ökonomen Carmen Reinhart und Kenneth Rogoff eine Grenze von 90 Prozent des BIP ins Spiel, ab der jedenfalls mit deutlichen ökonomischen Einbußen zu rechnen sei.⁶⁸ An der Belastbarkeit dieser Studie sind mittlerweile zwar erhebliche Zweifel aufgekommen,⁶⁹ als starre Grenze war sie jedoch ohnehin nie gemeint, wenngleich sie nicht zuletzt auf politischer Ebene schnell (und leider) in diesem Sinne interpretiert wurde.⁷⁰ Die Verschuldungsgrenze hängt gewiss von der Wirtschaftsleistung ab, die auch den Grad der Tragfähigkeit von Außenschulden anzeigen. Insgesamt sind die Zusammenhänge jedoch viel zu komplex, als dass sich eine solche allgemeingültige Grenze überhaupt angeben ließe – das zeigt schon der Blick nach Japan, der zudem verdeutlicht, dass auch der Art der Verschuldung (also inländische oder ausländische)⁷¹ eine große Bedeutung zukommt. Vor diesem Hintergrund erweist es sich denn auch als richtig, dass Art. 126 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) keine feste Grenze etabliert, sondern in Verbindung mit dem einschlägigen Protokoll lediglich einen Referenzwert in Höhe von 60 Prozent des BIP bestimmt.⁷² Das Überstreiten dieses Werts ist also – anders als das nicht nur medial bisweilen vermittelt wird – nicht automatisch mit einem normativen Verstoß gleichzusetzen. Demokratietheoretisch bleibt es aus den genannten Gründen aber ein richtiges Anliegen, die Staatsverschuldung in einem angemessenen, mithin nachhaltigen Rahmen zu halten, ohne dass sich dadurch freilich – abgesehen vom Gebot einer »gewissen Zurückhaltung«⁷³ – konkrete normative Schlüsse ziehen ließen.⁷⁴

Die zweite problematische Konstellation betrifft den Fall, in dem der schuldenaufnehmenden Generation der gesamte Nutzen zufließt, sodass zukünftige Generationen die Rückzahlungen tatsächlich gegenleistungsfrei erbringen (wobei der oben angesprochene stabilisierende Faktor der Staatsverschuldung für die Finanzmärkte auch in diesen Fällen gegeben ist). Eine solchermaßen generationenungerechte Staatsverschuldung liegt insbesondere dort vor, wo die Kreditaufnahme nicht der Finanzierung längerfristiger Investitionen, sondern derjenigen reiner Konsumgüter dient. Eine entsprechend motivierte Kreditaufnahme erweist sich demokratietheo-

68 Reinhart, Rogoff 2010, S. 573 ff.

69 Vgl. Herndon et al. 2013.

70 Die Politik ist zwangsläufig für ein solch einfaches Bewertungsschema sehr dankbar. Dass sich die Bewertung der Staatsverschuldung in der Realität nicht auf eine einfache Prozentzahl stützen lässt, geriet dadurch schnell in den Hintergrund.

71 Vgl. auch Beck, Prinz 2011, S. 84.

72 Herrmann 2017, Art. 126 AEUV, Rn. 28. Ausführlich auch demnächst Herrmann, Thiele 2019.

73 Heun 1985, S. 26.

74 Vgl. aber Jahndorf 2003, S. 110 f., der zumindest eine Staatsverschuldung, die den Handlungsspielraum künftiger Generationen »erdrosseln« würde, als verfassungswidrig ansieht. Dem wird man im Ansatz wohl zustimmen können. Wann eine solch erdrosselnde Wirkung besteht, ist damit allerdings noch nicht gesagt, und sie dürfte auch schwer zu bestimmen sein. Letztlich handelt es sich daher im Kern um eine politische und nicht um eine rechtliche Frage.

retisch daher tatsächlich als problematisch, ein Zusammenhang, den die frühere deutsche Schuldenregel des Art. 115 GG (alte Fassung) mit der Implementierung der sogenannten »Goldenen Regel«⁷⁵ treffend zum Ausdruck brachte. Allerdings gilt es auch hier den jeweiligen Einzelfall zu beachten: So kann kreditfinanzierter Konsumverhalten möglicherweise doch wieder gerechtfertigt sein, sofern es krisenbasiert ist und damit der Abwendung eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs dient, der auch die nachfolgenden Generationen tangieren würde. Nicht zuletzt die deutsche Abwrackprämie erweist sich vor diesem Hintergrund möglicherweise als gerechtfertigt, wenngleich man sie aus ökologischer Sicht gewiss kritisieren kann.

5. Fazit

Staatsverschuldung und Demokratie passen also durchaus zusammen. In manchen Fällen präsentiert sich die schuldenbasierte Finanzierung gar als die demokratiefreundlichere Variante. Es kommt allerdings auf den Einzelfall an. Die »schwarze Null« – also der Haushalt ohne jede Neuverschuldung – ist als pauschales und eigenständiges Politikziel damit aber in vielerlei Hinsicht schlicht verfehlt.⁷⁶ Wer eine maßvolle Staatsverschuldung generell ablehnt, verkennt, dass das Problem der Zukunftsbelastungen nicht auf den Bereich der Staatsverschuldung begrenzt ist, sondern alle langfristig wirkenden Maßnahmen von privaten Bürgern ebenso wie von Regierungen betrifft, und dass solche Belastungen zudem gerechtfertigt sein können. Es ist insofern auch in einer Demokratie weder möglich noch sinnvoll, Entscheidungswirkungen auf eine einzelne Legislaturperiode zu begrenzen. Anders gewendet: Das Gemeinwesen hat eine Vergangenheit, eine Gegenwart und eine Zukunft. Und alle drei sind in vielfältiger Weise nicht nur über die Staatsverschuldung miteinander verknüpft.

Literatur

- Beck, Hanno; Prinz, Aloys 2011. *Staatsverschuldung*. München: C. H. Beck.
- Birk, Dieter; Desens, Marc; Tappe, Henning 2017. *Steuerrecht*. 19. Auflage, Heidelberg: C. F. Müller.
- Blyth, Marc 2013. *Austerity. The history of a dangerous idea*. New York: Oxford University Press.
- Brümmerhoff, Dieter 2007. *Finanzwissenschaft*. München: Oldenbourg.
- Buchanan, James 2012. *Public principles of public debt. A defense and restatement*. Whitefish: Literary Licensing.
- Buchanan, James; Wagner, Richard E. 1977. *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes*. Carmel: Liberty Fund.
- Creveld, Martin van 1999. *Aufstieg und Untergang des Staates*. München: Gerling Akademie Verlag.

75 Die »Goldene Regel« koppelte die zulässige Höhe der Schuldenaufnahme im Grundsatz an die Höhe der zukunftsrelevanten Investitionen. Der aktuelle Art. 115 GG kennt ein solches Junktim nicht mehr.

76 Vgl. dazu zuletzt überzeugend Haffert 2016.

- Cristofzik, Désirée; Feld, Lars P. 2018. »Entwarnung oder trügerische Ruhe? Entwicklung und Struktur der öffentlichen Verschuldung in Deutschland«, in *Martin Junkernheinrich et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2018*, S. 399-410. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Dunn, John 2006. *Democracy – a history*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Elsässer, Lea; Hense, Svenja; Schäfer, Armin 2018. *Government of the people, by the elite, for the rich*. MPIfG Discussion Paper 18/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Flassbeck, Heiner; Steinhardt, Paul 2018. *Gescheiterte Globalisierung. Ungleichheit, Geld und die Renaissance des Staates*. Berlin: Suhrkamp.
- Frankfurt, Harry G. 2016. *Ungleichheit. Warum nicht alle gleich viel haben müssen*. Berlin: Suhrkamp.
- Gabor, Daniela; Ban, Cornel 2016. »Banking on bonds: the new links between states and markets«, in *Journal of Common Market Studies* 54, S. 617-635.
- Galbraith, John Kenneth 2009. *The great crash 1929*. New York: Mariner Books.
- Häberle, Peter 1983. »Zeit und Verfassungskultur«, in *Die Zeit*, Band 6, hrsg. v. Peisl, Anton; Mohler, Armin, S. 289-343. München: Oldenbourg.
- Haffert, Lukas 2016. *Die schwarze Null: Über die Schattenseiten ausgeglichener Haushalte*. Berlin: Suhrkamp.
- Hamilton, Alexander 2001. *Writings*. New York: Library of America.
- Heintzen, Markus 2000. »Artikel 115«, in *Grundgesetz-Kommentar*, Band 3, hrsg. v. Münch, Ingo von et al. München: C. H. Beck.
- Herrmann, Christoph 2017. »Artikel 126 AEUV«, in *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, hrsg. v. Pechstein, Matthias et al. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Herrmann, Christoph; Thiele, Alexander 2019. *Internationales und Europäisches Finanz- und Währungsrecht*. Berlin: Springer.
- Herndon, Thomas; Ash, Michael; Pollin, Robert 2013. *Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff*. PERI Working Paper 322. Amherst: University of Massachusetts, Political Economy Research Institute.
- Heun, Werner 1983. *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Heun, Werner 1985. »Staatsverschuldung und Grundgesetz«, in *Die Verwaltung* 18, S. 1-28.
- Heun, Werner 2018. »Artikel 115«, in *Grundgesetz*, Band III, hrsg. v. Dreier, Horst. 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Heun, Werner; Thiele, Alexander 2012. »Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds«, in *Juristen Zeitung* 20, S. 973-982.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig et al. 2015. *Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen*. Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.
- Honneth, Axel 2015. *Die Idee des Sozialismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Jahndorf, Christian 2003. *Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht*. München: Verlagsgruppe Hüthig-Jehle-Rehm.
- Krugman, Paul 2013. »Austerität: Der Einsturz eines Glaubensgebäudes«, in *Blätter für internationale Politik* 7, S. 45-58.
- Landmann, Julius 1958. »Geschichte des öffentlichen Kredits«, in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Band 3, hrsg. v. Gerloff, Wilhelm; Neumark, Fritz. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Marquardt, Bernd 2009. *Universalgeschichte des Staates*. Wien: Lit Verlag.
- Neuhäuser, Christian 2018. *Reichtum als moralisches Problem*. Berlin: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian 2006. *Demokratie und Wahrheit*. München: C. H. Beck.
- Piketty, Thomas 2014. *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München: C. H. Beck.
- Püttner, Günter 1980. *Staatsverschuldung als Rechtsproblem*. Berlin: De Gruyter.
- Reinhard, Wolfgang 1999. *Geschichte der Staatsgewalt*. München: C. H. Beck.
- Reinhard, Wolfgang 2016. *Die Unterwerfung der Welt. Globalgeschichte der europäischen Expansion 1415-2015*. 3. Auflage, München: C. H. Beck.
- Reinhart, Carmen; Rogoff, Kenneth 2010. »Growth in a time of debt«, in *AER* 100, 2, S. 573-578.
- Schäfer, Armin 2015. *Der Verlust politischer Gleichheit*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Smith, Adam 1978. *Der Wohlstand der Nationen*. München: dtv.
- Stasavage, David 2011. *States of credit*. Princeton: Princeton University Press.

- Stein, Lorenz von 1871. *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*. 2. Auflage. Leipzig: F. A. Brockhaus.
- Streeck, Wolfgang 2013. *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Taylor, Charles 2001. *Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie?* Berlin: Suhrkamp.
- Thiele, Alexander 2013. *Das Mandat der EZB und die Krise des Euro*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Thiele, Alexander 2014. *Finanzaufsicht. Der Staat und die Finanzmärkte*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Thiele, Alexander 2015. *Geisterfahrer Tsipras*. 2. Auflage. Leipzig: Amazon Distribution.
- Thiele, Alexander 2018. *Verlustdemokratie. Die drei Verlustebenen der Demokratie*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ullmann, Hans-Peter 2005. *Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen*. München: C. H. Beck.
- Unger, Sebastian 2008. *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wagner, Adolph 1893. »Grundlegung der politischen Ökonomie«, in *Adolph Wagner: Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie*, S. 1835-1917. Leipzig: C. F. Winter.
- Wagschal, Uwe 1996. *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*. Heidelberg: Springer.
- Wieland, Joachim 2017. »Wiedereinführung der Vermögensteuer in Deutschland?«, in *Der Betrieb* 36, S. M24-M25.
- Ziegler, Bernd 1998. *Geschichte des ökonomischen Denkens*. München: Oldenbourg.

Zusammenfassung: Der moderne Staat ist nicht nur Steuer-, sondern zunehmend auch Schuldenstaat. Der Beitrag analysiert, inwieweit diese Form der Staatsfinanzierung mit der Idee der Demokratie (also der Herrschaft auf Zeit) vereinbar ist. Von den Kritikern der Staatsverschuldung wird immer wieder der Einwand der »unzulässigen Belastung zukünftiger Generationen« vorgebracht. Es wird dargelegt, dass und warum dieser Einwand in seiner Pauschalität nicht zu halten ist. Staatsverschuldung und Demokratie gehen im Ergebnis also durchaus zusammen, wenngleich hinsichtlich der Natur der Verschuldung und vor allem der Verwendung der aufgenommenen Finanzmittel zu unterscheiden ist.

Stichworte: Staatsverschuldung, Generationengerechtigkeit, Demokratie, »pay-as-you-use«-Prinzip, Konsolidierungsstaat, Stabilisierungsfunktion der Staatsverschuldung

Public debt and democracy

Summary: Public debt is becoming increasingly important for financing the modern state. The paper analyses whether this special form of funding is actually compatible with the idea of democracy (which is temporary governance). Critics of public debt thereby usually refer to a problematic strain on future generations which are forced to pay back the debts amassed by previous generations. The paper shows that and why this argument is not entirely convincing. Public debt and democracy are thus seen to be generally compatible, though it is indeed necessary to differentiate between the different forms of debt and what the financial resources are actually used for.

Keywords: public debt, inter-generation fairness, democracy, »pay-as-you-use«-principal, consolidation state, stabilizing function of public debt

Autor

Alexander Thiele
Juristische Fakultät der Universität Göttingen
Nikolausberger Weg 17
37073 Göttingen
alexander.thiele@jura.uni-goettingen.de