

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

258

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin,
Anja Ranscht-Ostwald (Hg.)

Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2–2023

digitaler
**Sonder-
druck**



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	9
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	13
Sozial-ökologische Transformation und öffentliche Haushaltswirtschaft	
Erstes Kapitel	
Circular Economy und Staatsfinanzen	17
Thieß Petersen	
Zweites Kapitel	
Investitionsbedarfe und öffentliche Finanzmittel für Klimaschutz und Transformation	29
Holger Bär und Florian Peiseler	
Drittes Kapitel	
Finanzierung der energiewirtschaftlichen Transformation – Herausforderungen auf der kommunalen Ebene	49
Hans-Georg Napp und Andreas Meyer	
Viertes Kapitel	
Der Nachhaltigkeitshaushalt als Steuerungsinstrument – Entwicklung eines Klassifizierungsschemas zur Stärkung der Transparenz	65
Mona Rybicki, Corinne Romahn, Klaus Reuter, Ferdinand Schuster, Susanne Klein und Stefanie Späth	
Fünftes Kapitel	
Naturkapitalbilanzierung als Instrument einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung – Hintergründe und methodische Ansätze	81
Charlotte Stumme und Jörg Hopfe	

Rahmenbedingungen der öffentlichen Kreditaufnahme

Sechstes Kapitel

Von der „Goldenen Regel“ zum „Platin-Grundsatz“ der öffentlichen Verschuldung – eine Diskussion über Verschuldungsregeln und Rahmenbedingungen für effektive Verschuldungsdisziplinierung 95
André W. Heinemann

Siebentes Kapitel

Kreditfinanzierte Sondervermögen und außergewöhnliche Notsituationen als Herausforderung für die Schuldenbremse aus Sicht der Finanzkontrolle 113
Karin Klingen und Philip Matuschka

Achtes Kapitel

Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen in der Schuldenbremse – zur Bedeutung finanzpolitischer Konkretisierung zwischen Privatisierungsschranke und Investitionsklausel 127
Philipp Orphal

Neuntes Kapitel

Finanzielle Transaktionen – Blinder Fleck der Schuldenbremse? 147
Tobias Peters und Monika Hellmeyer

Zehntes Kapitel

Die Stabilisierungshilfen in Bayern – ein Sonderfall unter den kommunalen Schuldenhilfsprogrammen? 161
Andreas Kallert und Simon Dudek



Öffentliche Haushalte von Ländern und Kommunen – zwischen Autonomie und wechselseitiger Abhängigkeit

Elftes Kapitel

Mittelbündelung in der Städtebauförderung – eine Analyse kommunaler Akquise von Fördermitteln

177

Madeline Kaupert und Charlotte Rimke

Zwölftes Kapitel

Erfolge einer beratenden Finanzkontrolle – einfache Verwaltung und geringe Anlastungsrisiken im Europäischen Sozialfonds Mecklenburg-Vorpommern

191

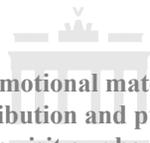
Dirk Hengstenberg

Dreizehntes Kapitel

Die neue Grundsteuer C – Totgegläubte leben länger

209

Dirk Lühr



Sechstes Kapitel

Von der „Goldenen Regel“ zum „Platin-Grundsatz“ der öffentlichen Verschuldung – eine Diskussion über Verschuldungsregeln und Rahmenbedingungen für effektive Verschuldungsdisziplinierung

André W. Heinemann¹

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	95
A. Einleitung	96
B. Zum grundsätzlichen Für und Wider der öffentlichen Kreditaufnahme	98
C. Aktuelle Herausforderungen nicht nur für die deutsche Finanzpolitik	102
D. Reichen formale Schuldenbegrenzungen?	103
E. Formal-rechtliche Schuldenbegrenzungen und Anreize – von der „Goldenen Regel“ zum „Platin-Grundsatz“	109
Literaturverzeichnis	111

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung.....	108
---	-----

Zusammenfassung

Gegenwärtig kann in Deutschland eine deutliche Ausweitung von Sondervermögen und Sonderhaushalten zur Kreditbeschaffung beobachtet werden. Einerseits werden Notlagen entsprechend der Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse als Begründung angeführt und andererseits existieren hier keine quantitativen Vorgaben zur Begrenzung der Neuverschuldung.

Skizziert werden die Hintergründe und Begründungen bisheriger und aktueller quantitativ und qualitativ begrenzender Verschuldungsgrenzen in Deutschland einschließlich der ökonomisch

1 Prof. Dr. Dr. h. c. André W. Heinemann ist Professor für „Bundesstaatliche und regionale Finanzbeziehungen“ am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften und leitet gleichzeitig die Abteilung III „Regionalentwicklung und Finanzpolitik“ am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen. E-Mail: andre.heinemann@uni-bremen.de.

durchaus begründbaren „Goldener Regel“ der Finanzpolitik. Die Bildung von Sondervermögen und Kreditaufnahmeerleichterungen als Flucht aus den strengen Vorgaben der Schuldenbremse mit der Begründung außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, werden problematisiert und dahingehend diskutiert, dass schriftlich fixierte Regelwerke für die öffentliche Verschuldung unbedingt mit Anreizsystemen für die politisch-administrativen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger einhergehen sollten, was als „Platin-Grundsatz“ über die Intention der „Goldenen Regel“ hinaus bezeichnet werden soll.

Schlüsselbegriffe: öffentliche Schulden; Schuldenregeln; fiskalische Anreize; institutionelle Rahmenbedingungen

From the “Golden Rule” to the “Platinum Principle” of public debt: a discussion on debt rules and institutional framework for effective debt discipline

In Germany, a significant expansion of special funds for obtaining loans can be observed. On the one hand, unusual emergencies are cited as reasons in accordance with the exceptions to the debt brake and, on the other hand, there are no quantitative requirements to limit new debt.

The background and justifications of previous and current quantitative and qualitative debt limits in Germany are outlined, including the economically justifiable “Golden Rule” of financial policy. The creation of special funds and borrowing authorizations as an escape from the strict requirements of the debt brake on the grounds of exceptional emergency situations that are beyond the control of the state are problematized and discussed to the effect that written regulations for public debt must necessarily be accompanied by incentive systems for the political-administrative Decision-makers should be accompanied by what is to be referred to as the “Platinum Principle” beyond the intention of the “Golden Rule”.

Keywords: public debt; debt rules; investments disincentives; institutional framework-conditions

JEL Codes: H6, H11, H62, H63, H77

DOI 10.35998/joefin-2023-0020

A. Einleitung

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland kommt den bundesstaatlichen Finanzbeziehungen eine enorme Bedeutung zu. Einerseits sind im Rahmen der föderalen Finanzverteilung die Finanzausstattungen des Bundes und der nachgeordneten Ebenen so zu gestalten, dass die föderal über das Grundgesetz zugeordneten Aufgaben erfüllt und die daraus resultierenden Ausgaben getätigt und mithin die Funktionsfähigkeit jeder Einheit der jeweiligen Ebenen grundsätzlich garantiert werden können. Insofern ist bereits der Begriff „Finanzbeziehungen“ unzureichend, da er eine Fokussierung auf rein finanzielle Aspekte der Bund-Länder-Beziehungen andeutet. Letztlich geht es um Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren in einem Mehrebenensystem, welche insbesondere in der deutschen Ausprägung des „kooperativen Föderalismus“ sowohl das Wohl des

Gesamtstaates im Blick haben als auch den Ihnen zugestandenen Raum für autonome Entscheidungen und Entfaltungen nutzen sollen.²

Hier kommt dann der Governance-Aufgabe in einem Mehrebenensystem eine besondere Bedeutung zu, da Koordinierung mithilfe unterschiedlicher Modi stattfinden kann und soll und dabei der Governance-Mix gefunden werden muss, der letztlich das Leitmotiv „Vielfalt in Einheit“ bestmöglich zur Entfaltung bringen kann. Gemeint ist damit ein grundsätzlich gemeinsames Streben nach einer Maximierung der gesamtstaatlichen Wohlfahrt im Föderalstaat unter Berücksichtigung von anzunehmenden regional unterschiedlichen Präferenzen und Interessen, welche ebenfalls zur Entfaltung kommen können sollen. Anders formuliert tritt die Anforderung in den Vordergrund, einerseits bundestreues Verhalten sowohl der übergeordneten Ebene als auch der nachgeordneten Einheiten positiv zu stimulieren und andererseits bundesunfreundliches Verhalten der einzelnen Ebenen und Akteure im Mehrebenensystem einzuschränken.

Dies vorausgesetzt kommt der Aufgabe, die Verschuldungssituation von Bund, Ländern und Gemeinden auf ein begründbares und sinnvolles Maß zu begrenzen, im Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland eine enorme Bedeutung zu. Es gilt dann gewissermaßen einen „Platin-Grundsatz“ zu schaffen, um mithilfe dessen einen sinnvollen Umgang mit öffentlicher Verschuldung unter Einbindung einer „Goldenen Regel“ zu ermöglichen und dabei Fehlverhalten bzw. bündnisuntreues Verhalten, welches im Extremfall den Gesamtstaat gefährden kann, zu unterbinden.

In Deutschland ist längst die Diskussion über eine Modernisierung oder gar Reform der Schuldenbremse entbrannt. Dabei drehen sich die meisten Debatten um quantitative Grenzwerte, während teils auch qualitative Argumente (Arten der kreditfinanzierungsfähigen Ausgaben) eingebracht werden. Hier wird nicht selten auf die „Goldene Regel“ der Finanzpolitik als Grundsatz der öffentlichen Verschuldung verwiesen. Stets stehen dabei aber überwiegend formal-rechtliche Begrenzungen zur Diskussion, was möglicherweise viel zu kurz greift. Im Sinne einer umfassenden Diskussion über weniger lediglich zu Papier³ gebrachte Verschuldungsregeln, sondern faktisch disziplinierende Verschuldungsregeln sollten über

2 Dass damit Wettbewerb überwiegend ausgeschlossen wird, ist eher eine Erzählung derjenigen, die das Leitbild „Wettbewerbsföderalismus“ präferieren. Denn selbstverständlich ist auch im kooperativen Föderalismus ein Wettbewerb im Sinne des „Laborföderalismus“ (Oates, 1999) möglich. Wenngleich im kooperativen Föderalismus mit Blick auf Governance-Modi (Hierarchie, Wettbewerb, Netzwerk und Verhandlungen) im Mehrebenensystem dem Wettbewerb ein deutlich geringeres Gewicht zugesprochen wird als im Wettbewerbsföderalismus.

3 Der Autor erlaubt sich hier auf die im Volksmund gebräuchliche Redewendung „Papier ist geduldig“ (oder nach Cicero „epistula non erubescit“) hinzuweisen. Dies ist lediglich eine saloppe Formulierung für die in der Institutionenökonomik bekannte Materie der „credible commitments“

eine einfache „Goldene Regel“ hinaus auch notwendige gleichzeitig wirkende Anreizgrundsätze diskutiert werden, welche gemeinsam dann den Kern eines „Platin-Grundsatzes“ als Gesamtwerk glaubwürdiger Institutionen ausmachen können.

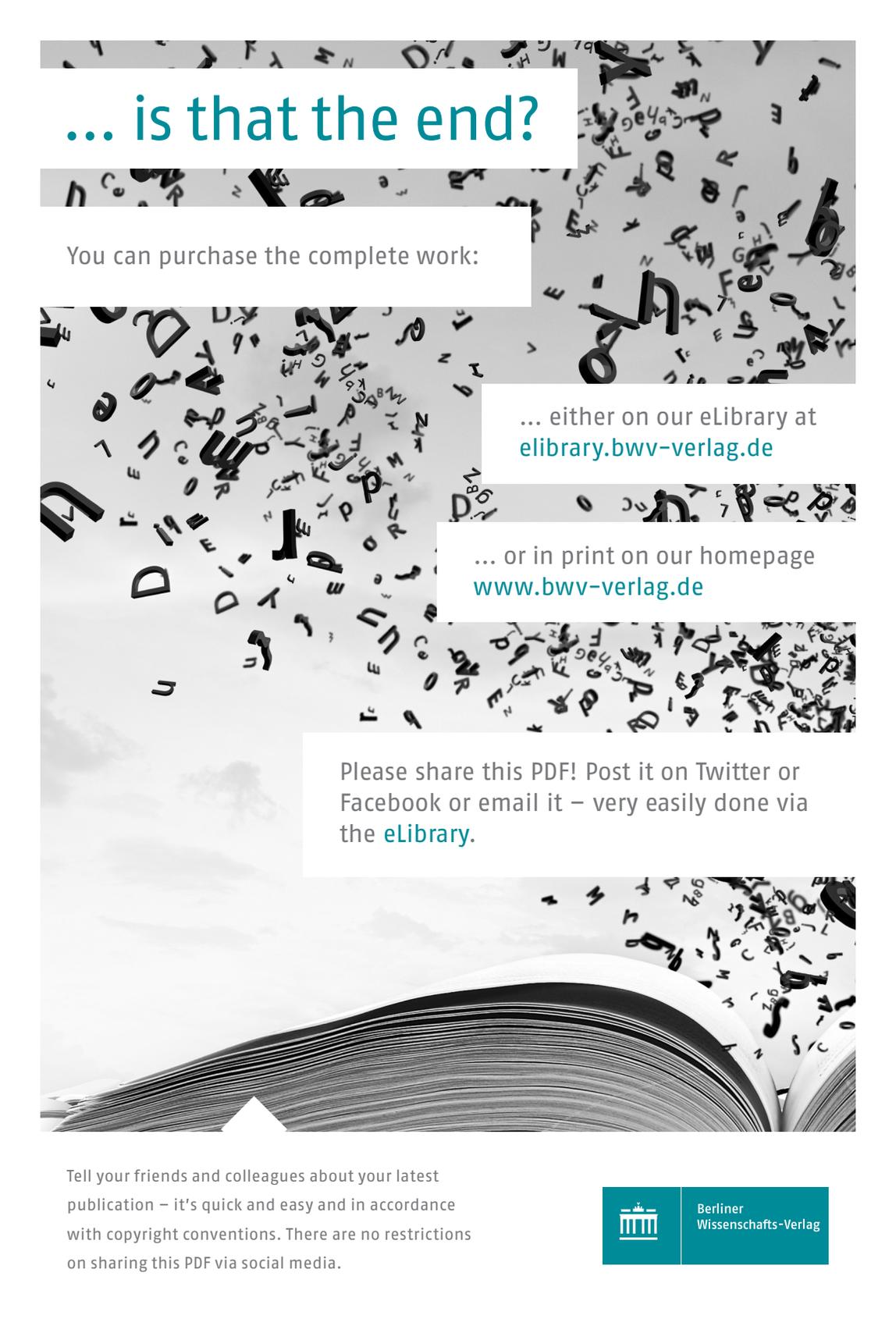
B. Zum grundsätzlichen Für und Wider der öffentlichen Kreditaufnahme

Beinahe traditionell liegt ein besonderes Augenmerk der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über eine angemessene und letztlich effizienzstiftende Finanzierung der öffentlichen Haushalte auf dem öffentlichen Einnahmeargument „Kreditaufnahme“. Über die möglichen ökonomischen Vorteile sowie Nachteile für die aktuellen und künftigen öffentlichen Haushalte, für das Einkommens- und Kapazitätspotenzial einer Volkswirtschaft sowie für die privaten Haushalte mit Blick auf ökonomische und finanzielle aktuelle und zukünftige Belastungen wird seit jeher innerhalb der Wirtschaftswissenschaft diskutiert. Letztlich liegt die Beurteilung der Auswirkungen öffentlicher Kreditaufnahme auch begründet in den jeweiligen wirtschaftswissenschaftlichen Denkschulen, welche nach wie vor das überaus relevante Thema unter Verwendung verschiedener Ansätze und Methoden bearbeiten. Dies ist einerseits beruhigend, da doch unterschiedliche Denkweisen, Theoriegebäude und angewendete Verfahren zur Erkenntnisgewinnung im wissenschaftlichen Diskurs zulässig sind und akzeptiert werden. Andererseits stellt dieser Umstand die real handelnde Politik vor enorme Herausforderungen, da sie letztlich aus einem durchaus breiten Spektrum an wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen zum betreffenden Thema diejenigen Erkenntnisse auszuwählen hat, welche im Sinne einer evidenzbasierten und zielorientierten Finanzpolitik den bestmöglichen ökonomischen und letztlich auch gesellschaftspolitischen Erfolg in Aussicht stellen können. Aus dieser Perspektive ist die Aufgabe, welche die reale Finanzpolitik dann zu lösen hat, mehr als nur anspruchsvoll. Wie ist denn nun mit der öffentlichen Kreditaufnahme umzugehen?

Ein Blick zurück in die weiter zurückliegende Vergangenheit offenbart, dass die Kontroverse über den Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme und -einnahme⁴ ihren Ursprung nicht in den Diskussionen um das Für und Wider der Finanzierung öffentlicher Aufgaben über öffentliche Verschuldung mit Blick auf die Schuldenbremse hat. So stellte ADAM SMITH bereits Ende des 18. Jahrhunderts für sich fest,

(North, 1993), wonach Institutionen mit glaubwürdigen Sanktionsmechanismen verbunden sein müssen, damit sie ihre beabsichtigte Wirkung entfalten können.

4 Das Grundgesetz unterscheidet sachlogisch zwischen der bloßen Kreditaufnahme (Art. 115 Abs. 1 GG) und der Vereinnahmung von Krediten (Art. 115 Abs. 2 GG).



... is that the end?

You can purchase the complete work:

... either on our eLibrary at
elibrary.bwv-verlag.de

... or in print on our homepage
www.bwv-verlag.de

Please share this PDF! Post it on Twitter or Facebook or email it – very easily done via the [eLibrary](#).

Tell your friends and colleagues about your latest publication – it's quick and easy and in accordance with copyright conventions. There are no restrictions on sharing this PDF via social media.



Berliner
Wissenschafts-Verlag