

Repräsentative Demokratie und öffentliche Verschuldung: Ein strategisches Verhängnis

ROBERT K. VON WEIZSÄCKER

TECHNISCHE UNIVERSITÄT MÜNCHEN

CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, LONDON
CESIFO, MÜNCHEN
INSTITUTE FOR THE STUDY OF LABOR, BONN

Dezember 2019
(Erstfassung 1992)

Was spricht für Staatsverschuldung? Fast nichts – würde ich als Ökonom erwidern. Einiges – hätte ich als Politiker gesagt. Diesen vermeintlichen Widerspruch näher zu ergründen, ist der Zweck des vorliegenden Beitrags.

Die Entwicklung

Die öffentliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland hat ein unglaubliches Ausmaß angenommen – und das nicht erst seit der deutschen Wiedervereinigung. Tabelle 1 gibt einen knappen Überblick über die Entwicklung der Gesamtverschuldung und die einhergehende Zinslast. Die zur Bedienung der öffentlichen Schulden notwendigen Zinsausgaben sind mittlerweile zum drittgrößten Posten der Staatsausgaben aufgestiegen.

Tabelle 1: Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Gesamthaushalts

| | Verschuldung des Gesamt- haushalts¹ (Mrd. EUR) | Schuldenstands- quote (in % des BIP) | Zinsausgaben des Gesamt- haushaltes (Mrd. EUR) | Zinsausgaben des Gesamt- haushaltes (in % des BIP) | Zinslastquote (Anteil der Zins- ausgaben an den Gesamtausgaben des Staates) |
|------|---|--|--|--|--|
| 1950 | 9,6 | 19,27 | 0,62 | 1,25 | 2,20 |
| 1960 | 29,0 | 18,74 | 1,92 | 1,24 | 2,97 |
| 1970 | 64,2 | 17,81 | 8,86 | 2,46 | 4,51 |
| 1980 | 238,9 | 30,30 | 29,60 | 3,75 | 3,99 |
| 1990 | 538,3 | 41,20 | 64,77 | 4,96 | 5,66 |
| 2000 | 1.245,8 | 58,86 | 67,80 | 3,2 | 7,06 |
| 2010 | 2.110,7 | 81,8 | 57,84 | 2,24 | 5,23 |
| 2014 | 2.212,3 | 75,4 | 56,74 | 1,95 | 4,58 |
| 2018 | 2.069,0 | 61,1 | 44,48 | 1,31 | 3,20 |

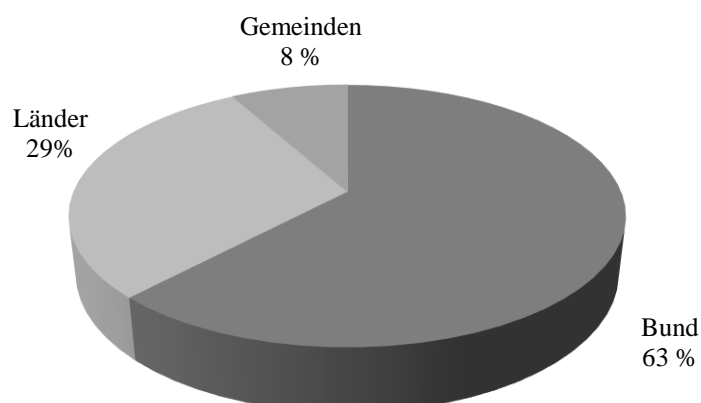
¹ ab 2000: konsolidierter Bruttoschuldenstand (Schuldenstand nach Maastricht-Vertrag)

Quellen: Deutsche Bundesbank (November 2019); BMF Monatsbericht März 2019
Statistisches Bundesamt (November 2019)
Eurostat (November 2018)
Statistische Jahrbücher 2000-2019

Einen aussagefähigen Einblick in das Ausmaß der Staatsverschuldung zu gewinnen ist heute übrigens schwieriger denn je. Nicht nur gibt es eine Vielzahl von Abgrenzungsproblemen, sondern sowohl vor als auch und insbesondere nach der deutschen Wiedervereinigung sind zahlreiche Nebenhaushalte ins Leben gerufen worden, was zu einem unübersichtlichen Nebeneinander verschiedener Träger der staatlichen Verschuldung geführt hat.

Abbildung 1: Kreditnehmerstruktur der Gesamtverschuldung

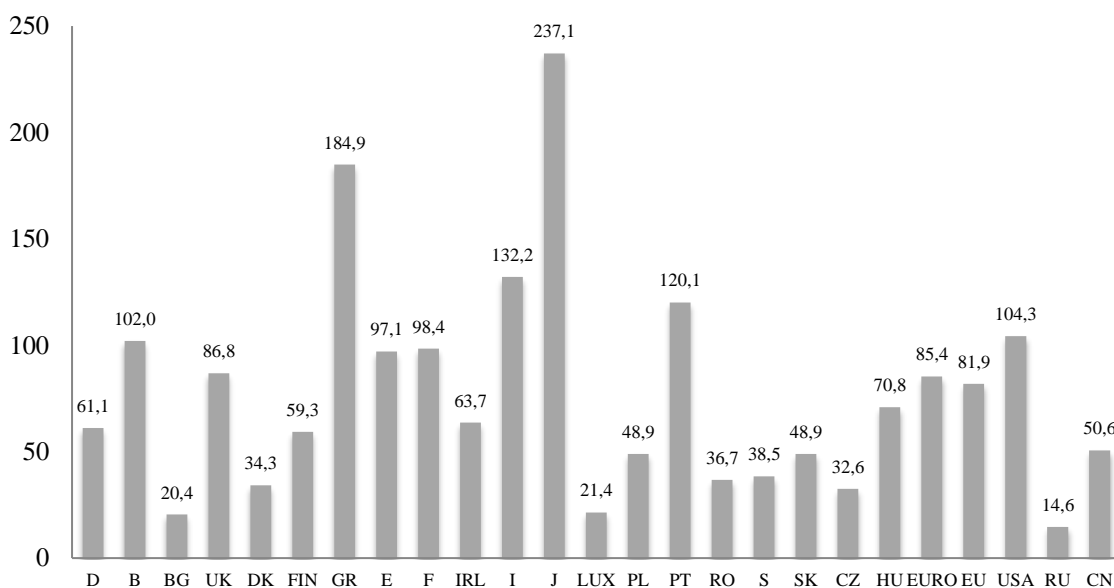
Bundesrepublik Deutschland, 2019 (2. Vj)



Quelle: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank (November 2019)

Ob Trost oder nicht, die skizzierte Defizitentwicklung ist nicht auf die deutsche Volkswirtschaft beschränkt. Die finanzwirtschaftliche Situation in anderen Industrieländern ist kaum besser, wie ein vergleichender Blick auf Abbildung 2 zeigt.

**Abbildung 2: Staatsschuldenquoten im internationalen Vergleich
im Jahr 2018**



Quelle: IMF World Economic Outlook Database (Oktober 2019)

Gibt es ökonomische Pro-Argumente?

Gibt es denn trotz der rasch eintretenden negativen Konsequenzen für den finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand, der gravierenden Langfristfolgen für den aggregierten Kapitalstock der Volkswirtschaft sowie der beträchtlichen intergenerationellen Verteilungsprobleme irgendwelche Argumente, die aus ökonomischer Sicht für das Instrument der Staatsverschuldung sprechen? Genannt werden vor allem drei Aspekte, die aus meiner Sicht jedoch allesamt nicht überzeugen: Kreditfinanzierte Defizite sollen Rezessionen überwinden helfen, Staatsverschuldung sei zur Steuerglättung geeignet, und eine öffentliche Kreditfinanzierung diene der intertemporalen Lastenverschiebung.

Hinter dem ersten Argument verbergen sich die Wirkungsansichten von Keynes, wonach in rezessiven Phasen kreditfinanzierte Defizite zur Überwindung eines unterstellten Nachfrage-

mangels eingesetzt werden sollen, um auf diese Weise expansive Multiplikatoreffekte auf Volkseinkommen und Beschäftigung auszulösen. Das staatliche ‚deficit spending‘ kann jedoch von Verdrängungseffekten begleitet werden, die die beabsichtigten expansiven Wirkungen konterkarieren; ob eine temporäre Erhöhung der Staatsverschuldung die aggregierte Nachfrage tatsächlich vergrößert, ist weder empirisch noch theoretisch klar. Und selbst wenn man sich der keynesianischen Theorieposition anschließen würde, träfe dieses Konzept auf zahlreiche praktische Probleme. Der steinige Prozess etwa vom Erkennen eines konjunkturellen Abschwungs bis zum parlamentarischen Beschluss von Gegenmaßnahmen kann zu unvorhersehbaren Verzögerungen führen, die es einer diskretionären Fiskalpolitik fast unmöglich machen, konjunkturelle Schwankungen abzufedern.

Die Steuerglättungsthese ist auf Verhaltensverzerrungen der Wirtschaftsteilnehmer und dadurch erzeugte Wohlfahrtsverluste ausgerichtet. Könnte der Staat nicht auf das Instrument der Kreditfinanzierung zurückgreifen, dann müssten zeitliche Schwankungen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben durch einen entsprechend variierenden Steuersatz aufgefangen werden. Insbesondere bei einem hohen Finanzierungsbedarf entstünden dadurch beträchtliche Effizienzkosten. Diese könnten vermieden werden, wenn die Budgetengpässe mit Hilfe der Staatsverschuldung überbrückt würden. Auf diese Weise könnte die öffentliche Hand eine optimale zeitliche Verteilung der steuerlichen Zusatzlasten erreichen und damit zur kostenminimierenden Finanzierung der öffentlichen Ausgaben beitragen. Diese Sicht ist sowohl theoretisch als auch empirisch umstritten. Durch Verhaltensverzerrungen erzeugte Wohlfahrtsverluste sind nach meinem Eindruck keine finanzpolitisch zentralen Ursachen der Schuldenentwicklung.¹

Hinter der Lastenverschiebungsthese schließlich steckt die Idee, dass eine Kreditfinanzierung der Staatsausgaben immer dann gerechtfertigt sei, wenn es sich um öffentliche Investitionsausgaben handelt. Investitionen bedeuten ja einen Konsumverzicht in der Gegenwart und einen Gewinn in der Zukunft; daher seien die Kosten einer öffentlichen Investition auch jenen aufzubürden, die die Nutznießer der staatlichen Investitionstätigkeit sind. So überzeugend dieses Argument klingen mag, so wenig haben sich die Regierungen de facto daran gehalten. Die enorme Zunahme der Staatsverschuldung in den letzten dreißig Jahren ist auch nicht an-

¹ Siehe Grilli, V., Masciandaro, D., und Tabellini, G. (1991): „Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries“; *Economic Policy*, 13, 341-392. Sowie Chen, D.H.C. (2003): „Intertemporal Excess Burden, Bequest Motives, and the Budget Deficit“; World Bank Research Working Paper, No. 3086.

nähernd mit einem entsprechenden Anstieg der öffentlichen Investitionsausgaben einhergegangen.

Wenn es also keine wirklich überzeugenden Pro-Argumente für die öffentliche Kreditfinanzierung gibt, dann stellt sich natürlich die Frage, warum man eigentlich eine so anhaltende und übermäßige Verschuldung in so vielen Ländern beobachtet. Handelt es sich hier wirklich um ein finanzwirtschaftlich rational eingesetztes Instrument?

Zweifel sind angebracht. Nach meiner Überzeugung sind es keine rein ökonomischen Faktoren, die hinter den Finanzierungsdefiziten stecken, sondern politische. Der Widerspruch zwischen den kurzfristigen Anreizen der repräsentativen Demokratie und den langfristigen Erfordernissen der öffentlichen Finanzwirtschaft scheint ein Politikversagen auszulösen, in dessen Schlepptau sich die öffentlichen Schulden in einem bisher nicht gekannten Ausmaß aufgetürmt haben.

Politökonomische Ursachen²

Machtsicherung und Mehrparteien-Koalition

Durch einen relativ unbegrenzten Zugang zum Kreditmarkt kann eine Regierung ihre Budgetrestriktion mit Hilfe eines Instruments lockern, das für den Bürger so gut wie undurchschaubar ist. Bezeichnenderweise sind in demokratisch regierten Industrieländern zwei Dinge unaufhörlich gestiegen: Die merklichen Ausgaben (Subventionen an Unternehmen und direkte Transfers an private Haushalte) und die unmerklichen Einnahmen (indirekte Steuern und eben die Staatsverschuldung). Eine empirisch nur schwer widerlegbare These könnte dann lauten, dass die merklichen Ausgaben insbesondere kurz vor den Wahlterminen angehoben werden, um Wählerstimmen zu gewinnen, und dass diese Leistungen mit unmerklichen Einnahmearten - vorzugsweise der Staatsverschuldung - finanziert werden, um keine Wähler zu verlieren. Die öffentliche Kreditaufnahme würde auf diese Weise als Spezialfall der unmerklichen Besteuerung zu Zwecken des politischen *Machterhalts* missbraucht. Hierbei nutzte die jeweilige Regierung neben dem Umstand unvollständiger und asymmetrischer Information einen Aspekt der Staatsverschuldung besonders nachdrücklich aus: den der Lastenverschiebung. Denn mit Hilfe der öffentlichen Kreditaufnahme können die Staatsausgaben heute er-

² Vgl. dazu u.a. Weizsäcker, R.K. von (1992): „Staatsverschuldung und Demokratie“; *Kyklos*, 45, 51-67.

höht, gleichzeitig aber die Kosten der zusätzlichen Wohltaten jenen zugeschoben werden, die für die heutige Regierung als Wähler keine Rolle spielen. Denn diejenigen, die die Zins- und Tilgungslasten der gegenwärtigen Schuldenpolitik schließlich zu tragen haben, sind heute zum Teil noch gar nicht geboren. Diese wahltaktisch zweckentfremdete Lastenverschiebung hat natürlich nichts mehr gemein mit der Lastenverteilungsbegründung kreditfinanzierter öffentlicher Investitionsausgaben.³

Einen weiteren Einfluss nicht-ökonomischer Art üben politisch-institutionelle Faktoren wie z.B. das *Parteiensystem* aus. Im Rahmen der Verfassungsordnung müssen die politischen Parteien in ihren Entschlüssen ja frei und voneinander unabhängig sein. Doch gerade das scheint, insbesondere in *Mehrparteien-Koalitionen*, auf dem Rücken der Staatsverschuldung ausgetragen zu werden. Dazu einige stilisierte empirische OECD-Befunde:⁴ Je größer die Parteien-Polarisierung in einer Mehrparteien-Koalition, desto größer die Verschuldungsneigung; je wahrscheinlicher die Abwahl der amtierenden Regierung, desto größer ihr Hang zur Kreditfinanzierung staatlicher Leistungen; je kürzer die durchschnittliche Amtszeit einer Regierung, desto größer die eingegangenen Defizite, und je größer die Zahl der Koalitionspartner, desto größer die Staatsverschuldung.

Was steckt hinter diesen Beobachtungen? Hier eine mögliche Erklärung: Alle Koalitionspartner mögen Budgetkürzungen einer Fortführung großer Haushaltsdefizite vorziehen; jeder einzelne Koalitionspartner jedoch will seinen speziellen Budgetanteil, also z.B. die von seiner Partei verwalteten Ministerien, vor Kürzungen bewahren. Fehlen nun Anreize und Mechanismen, die eine kooperative Lösung dieses fundamentalen Gefangenen-Dilemmas bewirken könnten, dann wird die nicht-kooperative Lösung, die einfach darin besteht, das Budget an keiner Stelle zu kürzen, äußerst wahrscheinlich. Dies umso mehr, je schwieriger der Eini-

³ Siehe dazu Buchanan, J.M. und Wagner, R.E. (1977): *Democracy in Deficit*; New York: Academic Press. Rogoff, K. und Sibert, A. (1988): „Elections and Macroeconomic Policy Cycles“; *Review of Economic Studies*, 55, 1-16. Shi, M. & Svensson, J. (2006): „Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why?“; *Journal of Public Economics*, 50, 1367-1389.

⁴ Roubini, N., und Sachs, J.D. (1989): „Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies“; *European Economic Review*, 33, 903-933. Alesina, A., Cohen, G., und Roubini, N. (1993): „Electoral Business Cycle in Industrial Democracies“; *European Journal of Political Economy*, 9, 1-23. Poterba, J.M. (1994): „State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics“; *Journal of Political Economy*, 102, 799-821. Kontopoulos, Y. und R. Perotti (1999), „Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries“; in Poterba, J. und J. von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: Chicago University Press, 81-102. Hallerberg, M. und Strauch, R. (2002): „On the Cyclicity of Public Finances in Europe“; *Empirica* 29(3), 183-207. Alt, J. E. & Lassen, D. D. (2006): „Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD countries“; *European Economic Review*, 50, 1403-1439. Zur deutschen Länderebene vgl. z.B. Jochimsen, B. und Nuscheler, R. (2007): „The Political Economy of the German Länder Deficits“; *Discussion Paper SP II 2007 – 06*, Wissenschaftszentrum Berlin.

gungsprozess ist; und der Einigungsprozess ist natürlich in der Tat um so schwieriger, je größer die Polarisierung innerhalb einer Koalition, je wahrscheinlicher eine baldige Abwahl und je größer die Zahl der Koalitionspartner. Haushaltsdefizite und wachsende Schuldenberge sind damit auch ein Ergebnis der Schwierigkeiten des politischen Managements in Koalitionsregierungen.⁵

Wahlssystem und strategisches Verhalten

Die letzte Überlegung verdeutlicht, dass das *Wahlssystem* eines jeweiligen Landes von nicht geringer Bedeutung für die Schuldenentwicklung ist. Ein uneingeschränktes Verhältniswahlrecht z.B. bringt tendenziell eine große Zahl von Parteien ins Parlament, während ein Mehrheitswahlrecht den kleineren Parteien den Sprung ins Parlament eher verwehrt. Die Häufigkeit von Koalitionsregierungen und die Zahl der dort beteiligten Parteien prägen indes, wie gesehen, die Verschuldungsneigung. Tatsächlich begegnet man hohen Schuldenbergen insbesondere in Ländern mit einem Verhältniswahlrecht.⁶

Ganz generell lässt sich folgendes beobachten: Ist die Macht *verteilt*, z.B. zwischen Bundestag und Bundesrat, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zwischen den politischen Parteien innerhalb einer Koalition, oder zwischen den Parteien als Folge der im Zeitablauf stattfindenden Machtwechsel, dann steigt die Wahrscheinlichkeit einer intertemporal ineffizienten Budgetpolitik sprunghaft an.⁷ Woran mag das liegen?

⁵ Vgl. dazu Weingast, B. R., Shepsle, K. A. und Johnsen, C. (1981): „The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics“; *Journal of Political Economy*, 89, 642-664. von Hagen, J. und Harden, I. J. (1995): „Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline“; *European Economic Review*, 39, 771-779. Persson, T. & Tabellini, G. (2004): „Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes“; *American Economic Review*, 34, 25-46.

⁶ Vgl. z.B. Hagen, J. von, Hallerberg, M. und R. Strauch (2004), „The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries“, mimeo, ZEI, Universität Bonn. Persson, T., Roland, G. und Tabellini, G. (2007): „Electoral rules and government spending in parliamentary democracies“, *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 2.

⁷ Siehe Heinemann, F. (1994): *Staatsverschuldung: Ursachen und Begrenzung*; Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 214; Köln: Institut der deutschen Wirtschaft. Poterba, J. M. (1994): „State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics“; *Journal of Political Economy*, 102, 799-821. Alt, J. E. und Lowry, R. C. (1994): „Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits - Evidence from the States“; *American Political Science Review*, 88, 811-828. Kontopoulos, Y. und R. Perotti (1999), „Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries“; in Poterba, J. und J. von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: Chicago University Press, 81-102. De Haan, J., Sturm, J.-E. und G. Beekhuis (1999), „The Weak Government Thesis: Some New Evidence“, *Public Choice*, 101, 163-176. Grossman, G.M. und Helpman, E. (2006): „Separation of Powers and the Budget Process“; *NBER Working Paper* No. 12332.

In all diesen Fällen der Machtaufteilung treten typischerweise *strategische* Faktoren auf den Plan. Im Rahmen des intertemporalen Wettbewerbs zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien kann die öffentliche Kreditaufnahme als eine Möglichkeit angesehen werden, den finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum der nachfolgenden Regierung zu beeinflussen. Droht der eigene Machtverlust, so kann die Budgetpolitik des politischen Gegners im Vorgriff erheblich beeinträchtigt werden, indem die noch amtierende Regierung ihrer Nachfolgerin einen hohen Schuldenberg hinterlässt. Die daraus erwachsenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen schränken die Gestaltungsmöglichkeiten der späteren Amtsinhaber ein; gleichzeitig werden die heutigen Wähler mit einem hohen Ausgabenniveau verwöhnt, das nach dem politischen Wechsel dann nicht mehr haltbar ist. Politökonomische Überlegungen dieser Art lassen die bestehenden politischen Institutionen in einem anderen Licht erscheinen und könnten zu einer Neubewertung des Wechselspiels zwischen repräsentativer Demokratie und staatlicher Finanzpolitik beitragen.

Der intertemporale Parteienwettbewerb bildet übrigens nur eine der zahlreichen Plattformen des strategischen Missbrauchs der öffentlichen Finanzen – wobei dem Ausbalancieren *gegenwartsorientierter Interessengruppen* jedes Mal eine Schlüsselrolle zufällt. Doch auf welcher Ebene auch immer strategische Mechanismen Platz greifen, eines dürfte angesichts der geschilderten politökonomischen Einflüsse deutlich geworden sein: Ein finanzwirtschaftlich rationaler Gebrauch des Instruments Staatsverschuldung ist alles andere als gewährleistet. Aber wie kann ein verantwortungsvollerer Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme gesichert werden?

Was tun? Institutionelle Reformansätze⁸

Nach meiner Überzeugung kann der Verschuldungstrend nur durch eine Einwirkung auf die Anreizmechanismen der Wettbewerbsdemokratie selbst gestoppt werden. Diese Einwirkung könnte auf der Verfassungsebene erfolgen, sich auf das Budgetverfahren beziehen, die Gestalt einer (intertemporalen) Budgetausgleichsvorschrift annehmen, die Zweckbindung von Steuereinnahmen für Zins- und Tilgungsdienste beinhalten, die Teil-Ausgliederung des Instruments

⁸ Vgl. u.a. Weizsäcker, R.K. von (1999): „Staatsverschuldung, Rentenversicherung und Bildung: Zukunftschwächen der Wettbewerbsdemokratie“; in: H.H. von Arnim, Hrsg.: *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für gute und bürgernahe Politik?*; Berlin: Duncker & Humblot; 103-131. Weizsäcker, R.K. von (2000): „Der Staat als spezieller Schuldner“; in: J. von Hagen und J.H. von Stein, Hrsg.: *Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen – Handbuch des Finanzsystems*, 40. Auflage; Schäffer-Poeschel Verlag, 186-201.

der staatlichen Kreditaufnahme aus dem parteipolitischen Prozess fordern oder auf die supranationale Ebene verlegt werden.

Auf einige dieser Aspekte möchte ich in der Folge kurz eingehen.

Verfassungsschranken

Grundlegend für das langfristige Funktionieren der Finanzdemokratie ist ein größeres öffentliches Bewusstsein für die *Kostenseite* staatlicher Leistungen. Niemand scheint heute genau zu wissen, was er an öffentlichen Leistungen konsumiert und was er dafür bezahlt. Ausdruck einer institutionellen Ordnung, die eine simultane Beachtung von Nutzen und Kosten beinhaltet, ist gerade die Forderung nach einem kurz- oder mittelfristig ausgeglichenen Staatsbudget. Eine solche Restriktion sollte in die Verfassung eingebunden werden.⁹

Es sei betont, dass hier nicht notwendigerweise ein jährlicher Haushaltsausgleich zu verlangen ist. Auch andere, neuere Budgetkonzepte sind denkbar. Statt der jährlichen Budgetrestriktion könnte eine *intertemporale* Budgetbeschränkung des Staates zugrunde gelegt werden, die in diskontierter Form auch zukünftige Ausgaben- und Einnahmeströme erfasst. Dies würde im Idealfalle eine volle Internalisierung der Kosten der Staatsverschuldung bedeuten. Hier sei auf das zukunftsweisende Konzept des *Generational Accounting* aufmerksam gemacht.¹⁰ Übergangsweise könnte auch eine Begrenzung der Verschuldungsquote und/oder der Zinslastquote gefordert werden.

Der Zwang zum letztlichen Ausgleich des öffentlichen Haushalts hätte zur Folge, dass die finanzwirtschaftliche Last der Staatsverschuldung explizit an die Besteuerung zu koppeln wäre. Eine Aufnahme neuer Schuld müsste dann simultan mit einer Steuerplanung für Zinsendienst und Schuldentilgung einhergehen („Schuldensteuer“) – dies ein weiterer Vorschlag.

⁹ Vgl. dazu Primo, D. M. (2006): „Stop us before we spend again: Institutional Constraints on Government Spending“; *Economics and Politics*, 18, 269-312. Auerbach, A. J. (2014): „Budget Rules and Fiscal Policy: Ten Lessons from Theory and Evidence“; *German Economic Review*, 15, 84-99.

¹⁰ Siehe Auerbach, A.J., Gokhale, J., und Kotlikoff, L.J. (1991): „Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting“; in: Bradford, D. ed.: *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5; Cambridge, MA: MIT Press; 55-110. Auerbach, A.J., Gokhale J., und Kotlikoff, L.J. (1994): „Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy“; *Journal of Economic Perspectives*, 8, 73-94. Auerbach, A. J., Kotlikoff, L. J. und W. Leibfritz (Hrsg) (1999): *Generational Accounting Around the World*, Chicago: Chicago University Press.

Obwohl man es vielleicht nicht für möglich hält: Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland bereits rechtliche Limitierungen der öffentlichen Verschuldung. Genannt sei insbesondere der Artikel 115 GG. Aus einem Bündel von Gründen, auf das ich aus Platzgründen nicht näher eingehen kann, hat sich diese Verfassungsgrenze der Staatsverschuldung jedoch als finanzpolitisch irrelevant erwiesen.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung sind die Artikel 109 und 115 GG inzwischen neu geregelt worden. Danach darf seit dem Jahr 2016 die strukturelle (d.h. konjunkturbereinigte) Nettokreditaufnahme des Bundes nur noch maximal 0,35% des Bruttoinlandsprodukts betragen. Für die Länderhaushalte ist gar kein struktureller Verschuldungsspielraum vorgesehen: Ab 2020 muss der Haushalt aller Länder in einer konjunkturellen Normallage ausgeglichen sein. Bis 2020 gelten Übergangsregelungen. Auch zu diesen neuen Gesetzesfassungen sind Ausnahmen vorgesehen, die sich insbesondere auf den Eintritt von Naturkatastrophen und andere außergewöhnliche Notsituationen beziehen.

Inwieweit diese Neufassungen eine wirksame Schuldenbremse darstellen und damit mittel- und langfristig eine entsprechende Haushaltsdisziplin bewirken, bleibt abzuwarten. Die jetzige Gesetzesformulierung berücksichtigt bedauerlicherweise nur die passive Zukunftsvorsorge, nicht mehr dagegen die frühere Regel, wonach eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen legitim war. Und auch in der jetzigen Fassung gibt es Potentiale zur Umgehung. Aufgrund der relativ moderaten Übergangsregelungen steht eine echte Nagelprobe der neuen Schuldenbremse noch aus.

Auch in den USA ist die Bilanz staatlicher Verfassungsgrenzen übrigens nicht sonderlich heißungsvoll.

Die bisher vorliegenden Erfahrungen sollten nicht zum Anlass genommen werden, das Konzept einer konstitutionellen Begrenzung der Staatsverschuldung zu verwerfen. Potentielle Umgehungsmöglichkeiten sind zum Anlass zu nehmen, Schattenhaushalte und Seitenfinanzierungen, aber auch mögliche Schlupflöcher im föderativen Staatsaufbau in die gesetzlichen Regelungen einzubeziehen. Ein positives Beispiel im europäischen Kontext liefert zudem die Schweiz. Dort gibt es auf Kantonsebene die institutionelle Möglichkeit, über die Einnahmenseite des öffentlichen Budgets direkt abzustimmen. Diese Referendumsmöglichkeit hat bis

heute eine beachtliche Ausgabendisziplin und damit eine Kontrolle des Gesamtbudgets zur Folge.

Budgetverfahren

Umfangreiche Haushaltsuntersuchungen konnten jüngst verdeutlichen, dass auch das Budgetverfahren selbst aussichtsreiche Ansatzpunkte zu institutionellen Reformideen liefert.¹¹ Eine höhere Verschuldungsneigung geht insbesondere von zwei Feldern potentieller Interessenkonflikte aus. Zum einen handelt es sich um den typischen Wettstreit zwischen kurz- und langfristigen Zielen der Budgetpolitik. Verfahrensregeln, die den *langfristigen* Aspekten der Finanzpolitik ein größeres Gewicht einräumen, scheinen geeignet, den Hang zur staatlichen Kreditfinanzierung etwas zurückzuschrauben. Zum anderen spielt der Konflikt zwischen Gemeinschafts- und Sonderinteressen eine bedeutende Rolle. Typischerweise ist die Gruppe der Nutznießer staatlicher Ausgabenprogramme kleiner als die der Steuerzahler. Die politischen Interessenvertreter neigen daher dazu, den gesamtgesellschaftlichen Nettovorteil der von ihnen verantworteten Ausgaben zu überschätzen. Aus dieser Beobachtung lässt sich die Erwartung ableiten, dass eine institutionelle *Eingrenzung* des Budgeteinflusses von *Sonderinteressen* zu größerer fiskalischer Disziplin und damit zu geringeren Defiziten und Schuldenbergen führen würde.

Teil-Ausgliederung

Die Forderung nach einer institutionellen Reform kann noch auf eine ganz andere Weise begründet werden. Wie zuvor bereits betont, muss eine Anhebung der Staatsausgaben letztlich durch eine Anhebung der Steuern finanziert werden; die Wahl zwischen einer Steuer- und einer Kreditfinanzierung ist in Wahrheit nur eine Wahl des *Timings der Besteuerung*, nicht aber eine Wahl zwischen höheren Steuern und Steuervermeidung. Im Allgemeinen ist der Zeitabschnitt dieses „Timings“ größer als der wahltaktisch begründete Zeithorizont demokra-

¹¹ Vgl. dazu Hagen, J. von (1994): „The Role of Budgeting Procedures for Improving the Fiscal Performance of the Member States of the EC“; in: Wildavsky, A., und Zapico-Goni, E., eds.: *National Budgeting for Economic and Monetary Union*; European Institute of Public Administration; Ch. III. Hagen, J. von und Harden, I. J. (1995): „Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline“; *European Economic Review*, 39, 771-779. Poterba, J.M. (1996): „Do Budget Rules Work?“; NBER Working Paper No. 5550. Hallerberg, M. und Hagen, J. von (1999): „Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union“; in: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press, 209-232. Hallerberg, M. (2004): *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Ithaca: Cornell University Press. Hagen, J. von, Hallerberg, M. und R. Strauch (2004), „The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries,“ mimeo, ZEI, Universität Bonn.

tisch gewählter Regierungen. Diese *Zeitinkonsistenz* verleitet die an Machterhalt interessierten Regierungen, aber auch die auf Gegenwartskonsum fixierten Wähler, zu irreversiblen Vermögensumverteilungen zu Lasten zukünftiger Generationen.

Der Zeithorizont der Wähler spielt also ebenfalls eine wesentliche Rolle. Damit gewinnt im politökonomischen Prozess ein bisher wenig beachteter Faktor an Bedeutung: die *Altersstruktur* der Bevölkerung.¹² Gegenwartsorientierte Wähler ziehen eine Kreditfinanzierung öffentlicher Leistungen einer Steuerfinanzierung insbesondere dann vor, wenn sie damit rechnen, dass die Zins- und Tilgungsphase außerhalb ihrer eigenen ökonomischen Lebenszeit liegt. Die insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachtende Überalterung der Bevölkerung verkürzt diese durchschnittliche Restzeit und erhöht damit die generelle Präferenz für eine staatliche Verschuldung. Eine entsprechende Vorverlagerung von Ressourcenansprüchen zeichnet sich als geradezu unvermeidliche Folge ab. Wie könnte sie unterbunden werden? Wer ist daran überhaupt interessiert?

Die später Betroffenen können ihre Interessen heute noch nicht artikulieren; zum größten Teil sind sie noch gar nicht geboren. Eine indirekte Beteiligung am heutigen politischen Prozess ist nur über eine *konstitutionelle* Begrenzung der Staatsverschuldung denkbar. Jedoch: Wenn es konstitutioneller Vorschriften bedarf, um zukünftige Bürger zu schützen, wie können solche Vorschriften *heute* eingeführt werden? Dies hängt entscheidend von der Haltung der gegenwärtigen Wähler ab; sie bestimmen über den politischen Rückkopplungsprozess, ob die Mechanismen repräsentativer Demokratien zu einer Ausbeutung zukünftiger Steuerzahler führen oder nicht. Ein Konsolidierungsdruck von finanzpolitischem Gewicht wird freilich nur dann entstehen, wenn es individuelle Bindungen an die Zukunft gibt. Eine natürliche Brücke zur Zukunft sind z.B. Kinder. Je größer der Bevölkerungsanteil kinderloser Personen, desto geringer, *ceteris paribus*, das durchschnittliche Interesse an fernen Finanzierungsfragen. Medizinischer Fortschritt, materieller Wohlstand und veränderte Wertmaßstäbe haben in vielen hochentwickelten Volkswirtschaften in der Tat zu einem drastischen Geburtenrückgang geführt. Ein Fortgang dieser demographischen Entwicklung höhlt noch so kunstvolle Konzepte eines intergenerationellen Altruismus aus und lässt Verfassungsgrenzen der Staatsverschul-

¹² Vgl. in diesem Zusammenhang Tabellini, G. (1991): „The Politics of Intergenerational Redistribution“; *Journal of Political Economy*, 99, 335-357. Song, Z., Storesletten, K. und Zilibotti, F. (2012): „Rotten Parents and Disciplined Children: A Politico-Economic Theory of Public Expenditure and Debt“; *Econometrica*, 80, 2785-2803. March, Chr. und Weizsäcker, R.K. von (2020): „Coordinating Intergenerational Redistribution and the Repayment of Public Debt“; *Social Choice and Welfare*, 54.

derung immer dringlicher werden. Indes: Welche Mehrheit soll am Ende noch für eine verfassungsmäßige Budgetausgleichsvorschrift eintreten? Hier manifestiert sich eine besorgniserregende *Zukunftsschwäche* der Wettbewerbsdemokratie.

Eine radikale konstitutionelle Reform bestünde in einer *Teil-Ausgliederung* des Instruments der öffentlichen Kreditaufnahme aus dem politischen Prozess. Während die Gestaltung der öffentlichen Ausgaben und Steuereinnahmen nach wie vor der jeweiligen Regierung überlassen bliebe, wären dem Gesamthaushalt exogene Kreditgrenzen gesetzt – sei es in Form eines mittelfristigen Budgetausgleichs oder in Form einer nicht zu überschreitenden Verschuldungsquote – deren Kontrolle einer unabhängigen Institution zu übertragen wäre, z.B. dem Bundesrechnungshof.

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Anknüpfend an den letzten Gedanken: Auch eine *supranationale* Kontrolle käme in Betracht.¹³ Möglicherweise könnte auf dieser Ebene auch das Problem der *Umsetzung* konstitutioneller Reformen eher gelöst werden.

Innerstaatliche, politökonomische Verzerrungen haben einen maßgeblichen Anteil am Schuldenwachstum; wie oben erörtert, neigen Regierungen in repräsentativen Demokratien systembedingt zur Staatsverschuldung. Welche Reformidee man auch immer in diesem Kontext vorträgt: ein Problem bleibt das der politischen Umsetzung. Wie können die Anreizmechanismen der Wettbewerbsdemokratie glaubwürdig verändert werden, wenn eine auf öffentliche Budgetdisziplin ausgerichtete Reform den Interessen der gegenwärtigen Amtsinhaber zuwiderläuft?

Eine Idee, das innerstaatliche Glaubwürdigkeitsproblem zu überwinden, besteht darin, die Kreditkontrolle (in welcher Ausformung auch immer) an eine unabhängige, *internationale* Institution zu delegieren. Bindende externe Regeln, wie sie sich etwa in den Quotenvorgaben des Maastrichter Unionsvertrages und in dessen Neuregelungen wiederfinden, könnten innerstaatliche politische Verzerrungen korrigieren und damit im weitesten Sinne wohlfahrtssteigernd wirken – effektive Sanktionsmechanismen natürlich vorausgesetzt. Die gegenwärtigen

¹³ Siehe u.a. Beetsma, R. und Uhlig, H. (1999): „An analysis of the stability and growth pact“; *Economic Journal*, 109, 546-571. Krogstrup, S. und Wyplosz, C. (2010): „A Common Pool Theory of Supranational Deficit Ceilings“; *European Economic Review*, 54, 269-278.

Amtsinhaber lassen sich gewissermaßen die Hände von außen binden, so dass ihre Wiederwahlchancen durch „erzwungene“ Steueranhebungen oder Ausgabeneinsparungen nicht geschmälert werden.

Externe Bindungsregeln haben freilich auch ihren Preis. Sie erfordern einen nicht leicht zu findenden Kompromiss zwischen Glaubwürdigkeit und Flexibilität der Finanzpolitik. Innerstaatliche Konstellationen mögen zum Zwecke der Steuerglättung oder Rezessionsbekämpfung eine Defizitpolitik erfordern, die durch ebendiese Regeln vielleicht verhindert wäre. Das Thema öffentliche Kreditaufnahme ist damit sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene stets Ausdruck eines grundsätzlichen Konflikts zwischen Verhaltensvorschrift und Verfügungsfreiheit – ein kritischer Balanceakt für jeden Neuentwurf adäquater Institutionen.¹⁴

Ausblick

Die am Beispiel der Staatsverschuldung erörterte Verzahnung von ökonomischer und politischer Wissenschaft hat einen fundamentalen Konflikt zwischen dem Eigeninteresse ökonomischer und politischer Akteure einerseits und der gesellschaftlichen Wohlfahrt andererseits offen gelegt. Dieser wird durch die bereits erfolgte und sich weiter abzeichnende demographische Entwicklung noch verschärft. Nimmt man zu der Altersstrukturverschiebung die neuesten Generationenbilanzen hinzu, so besteht vor dem Hintergrund der gegebenen Institutionen wenig Hoffnung auf eine politökonomische Trendwende.

Die für eine mögliche Lösung vieler finanzpolitischer Probleme notwendige Selbstverpflichtung zentraler Regierungsinstitutionen, einen effizienten Anreizmechanismus einzuführen, der nicht im ureigenen Regierungsinteresse ist, scheint ein Ding der Unmöglichkeit zu sein – und das nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland. Wie eine Regierung etwa durch konstitutionelle Schranken oder soziale Normen gebunden werden kann und wie eine repräsentative Demokratie entsprechende politische Institutionen *aus sich selbst heraus* zu schaffen vermag, bleibt folglich eine wichtige Frage für die Zukunft – eine Frage zudem, die die Gesellschaft vor allen finanzpolitischen Fragen klären müsste.

¹⁴ Vgl. hierzu auch Weizsäcker, R.K. von, Süßmuth, B. und Feilcke, C. (2007): „Exzessive Budgetdefizite und die institutionelle Ausgestaltung der EU-Haushaltspolitik“; in: V. Ulrich und W. Ried, Hrsg.: *Effizienz, Qualität und die Nachhaltigkeit im Gesundheitswesen*; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; 3-22.