



JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Professur für VWL II

Wolfgang Scherf

**Politische Ursachen und Möglichkeiten einer
konstitutionellen Begrenzung der staatlichen
Neuverschuldung**

Erschienen in:
Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 3/1996,
S. 365 - 386.

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Professur für Volkswirtschaftslehre II
Licher Straße 74
35394 Gießen
% 0641 99 22080

Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung

1. Problemstellung

Der öffentliche Kredit kann ein zweckmäßiges Instrument der Wirtschafts- und Finanzpolitik sein. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht entscheiden in erster Linie die von der Staatsverschuldung ausgehenden ökonomischen Wirkungen darüber, in welcher Situation und mit welchem Ziel dieses Instrument sinnvollerweise eingesetzt werden sollte. Nur wer die „guten“ Gründe für den Einsatz der Staatsverschuldung kennt, kann die Frage beantworten, ob die tatsächlich betriebene Schuldenpolitik vorwiegend mit rationalen Argumenten zu rechtfertigen ist. Wenn hier nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politischen Ursachen der Staatsverschuldung thematisiert werden, steht dahinter die Überlegung, daß es neben den guten auch „wahre“ Gründe für die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben geben mag, die dazu führen, daß die praktische Wirtschafts- und Finanzpolitik keineswegs mit dem theoretischen Ideal übereinstimmt.

Auf die ökonomischen Wirkungen der Staatsverschuldung wird im ersten Teil der Arbeit nur kurz eingegangen. Ziel ist es, die wesentlichen Funktionen, die die Staatsverschuldung im Rahmen einer rationalen Wirtschaftspolitik übernehmen kann, zu konkretisieren. Damit soll Mißverständnissen vorgebeugt werden, die sich schon auf der finanzwissenschaftlichen Ebene ergeben können, weil die Wirkungen der Staatsverschuldung – ausgehend von unterschiedlichen theoretischen Positionen – durchaus kontrovers beurteilt werden.

Unabhängig von der Frage nach dem Wesen einer „rationalen“ Staatsschuldenpolitik kann man sagen, daß die Realisierung einer solchen Politik grundsätzlich Entscheidungsträger voraussetzt, deren primäres Anliegen die Mehrung des Allgemeinwohls ist. Nun hat sich in der Ökonomie generell die Einsicht durchgesetzt, daß menschliches Handeln vor allem aus den persönlichen Zielen der Akteure unter Berücksichtigung der jeweils relevanten institutionellen Rahmenbedingungen erklärt werden muß. Dies spricht für eine Analyse der Staatsverschuldung im Sinne der ökonomischen Theorie der Politik, die finanzpolitische Entscheidungen als Ergebnis der am Indivi-

dualnutzen orientierten Handlungen von Politikern, Wählern und Bürokraten in einer Demokratie betrachtet.

Einige zentrale Thesen, die sich aufgrund eines solchen theoretischen Ansatzes im Hinblick auf die mangelhafte Rationalität finanzpolitischer Entscheidungsprozesse gewinnen lassen, werden im zweiten Teil der Arbeit vorgestellt. Dabei sollen neben den allgemeinen Erkenntnissen über politische Entscheidungen in der Demokratie auch Erweiterungen berücksichtigt und im Zusammenhang mit der öffentlichen Verschuldung diskutiert werden, die sich aus den institutionellen Besonderheiten des jeweiligen politischen Systems ergeben.

Daran anknüpfend ist dann nach den Möglichkeiten und Grenzen einer konstitutionell gebundenen Schuldenpolitik zu fragen. In diesem Kontext darf man sich nicht allein auf Maßnahmen konzentrieren, mit denen Finanzpolitiker, die zu einer übermäßigen (Neu-)Verschuldung neigen, zu einem materiellen Budgetausgleich gezwungen werden können. Erforderlich ist vielmehr eine abgewogene Regelung, welche den Gefahren einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme des öffentlichen Kredits ebenso Rechnung trägt wie den Problemen, die sich in bestimmten gesamtwirtschaftlichen Situationen ergeben, wenn man auf dieses Instrument nicht zurückgreifen darf.

2. Die Staatsverschuldung als Instrument einer rationalen Wirtschaftspolitik

Die Zweckmäßigkeit der öffentlichen Verschuldung ist stets an den damit einhergehenden Wirkungen zu messen¹. Diese hängen in starkem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Ausgangslage und der Mittelverwendung ab. Demnach muß einmal im Hinblick auf die Beschäftigungssituation zwischen einer konjunkturellen und einer nichtkonjunkturellen Verschuldung differenziert werden. Zum anderen sind die Budgetwirkungen kreditfinanzierter Mehrausgaben des Staates abzugrenzen von den Differentialwirkungen, die aus einer Substitution zwischen Verschuldung und Besteuerung bei konstanten Staatsausgaben resultieren.

q Die relative Vorteilhaftigkeit der Kredit- bzw. Steuerfinanzierung öffentlicher Ausgaben steht im Vordergrund der nichtkonjunkturellen Argumente zugunsten der Staatsverschuldung. Dabei spielen ihre (vermeint-

¹ Vgl. zu den vielfältigen Wirkungen der Staatsverschuldung O. Gandenberger, Theorie der öffentlichen Verschuldung, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 3, 3. Auflage, Tübingen 1981, S. 4 ff.

lichen) Lastverschiebungseffekte eine dominierende Rolle. Die Kreditfinanzierung staatlicher Investitionen gilt als akzeptabel, weil angenommen wird, daß die Kosten der Investitionen – die Zins- und Tilgungsverpflichtungen – auf diese Weise auch den zukünftigen Nutznießern angelastet werden können. Die Berechtigung der Verschuldung hängt aus dieser Perspektive vor allem von ihren intertemporalen Verteilungseffekten ab.

- q Aus kurzfristig-konjunktureller Sicht entscheiden dagegen die erzielbaren Einkommens- und Beschäftigungswirkungen über die Rationalität des öffentlichen Kredits. Nach der keynesianischen Theorie können insbesondere kreditfinanzierte Mehrausgaben des Staates, aber auch kreditfinanzierte Steuersenkungen in rezessiven Phasen zur Überwindung des Nachfragemangels beitragen. Das „deficit spending“ ist allerdings nur erfolgversprechend, wenn keine gravierenden Verdrängungseffekte (crowding out) im privaten Sektor zustande kommen.

a. Nichtkonjunkturelle Gründe für eine staatliche Verschuldung

Auf die Eignung der Staatsverschuldung zur Realisierung der genannten Ziele soll im folgenden nur thesenartig eingegangen werden. Die intertemporalen Aspekte lassen sich am besten unter Vernachlässigung konjunktureller Faktoren diskutieren, denn die Lastverschiebungsthese versucht, eine staatliche Kreditnahme auch bei Vollbeschäftigung bzw. Normalauslastung des Produktionspotentials zu rechtfertigen¹. Werden damit Mehrausgaben finanziert, so greift der Staat auf das gesamtwirtschaftlich verfügbare Gütervolumen zurück und muß dabei in einer geschlossenen Volkswirtschaft zwangsläufig private Ansprüche verdrängen. Dieser Ressourcenentzug kann durch eine Inlandsverschuldung nicht in die Zukunft verlagert werden. Vermeidbar ist die Reallast in der Gegenwart allenfalls durch eine Auslandsverschuldung, die mit einem Realtransfer ausländischer Ressourcen einhergeht.

Wenn man die Reallast als Konsumverzicht interpretiert, der heute oder in Zukunft zu leisten ist, können auch bei der Inlandsverschuldung intertemporale Verteilungseffekte auftreten. Eine Lastverschiebung findet statt, wenn bei der Kreditaufnahme der Konsum der „heutigen“ Generation weit-

¹ Vgl. zu den intertemporalen Lasteffekten: O. Gandenberger, Intertemporale Verteilungseffekte der Staatsverschuldung, in: H. Haller/W. Albers (Hrsg.): Probleme der Staatsverschuldung, Berlin 1972, S. 189 ff; H.-J. Hauser, Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung, Frankfurt/Main 1979, S. 77 ff.

gehend aufrechterhalten bleibt, während die Konsummöglichkeiten zukünftiger Generationen beschnitten werden. Möglich wäre dies einerseits durch eine Verminderung heutiger privater Investitionen, die mit differentiellen Wachstumseinbußen einhergehen würde¹, andererseits durch eine Verminderung von Leistungsbilanzüberschüssen bzw. eine Erhöhung von Leistungsbilanzdefiziten verbunden mit einer Reduktion der zukünftigen Ansprüche an das ausländische Produktionspotential².

Es ist jedoch keineswegs sicher, daß die reale Belastung im Sinne eines vergleichsweise geringeren Konsums tatsächlich (nur) die zukünftigen Generationen trifft. Bei Vollbeschäftigung wirken kreditfinanzierte Mehrausgaben des Staates inflationär, wenn die Investitionen nicht sofort sinken; und dazu gibt es bei wachsender Nachfrage zunächst keinen Anlaß. Die Preissteigerungen laufen auf eine Verteilungsumschichtung zugunsten der Unternehmergewinne hinaus³. Sie führen zu Reallohnseinbußen und verdrängen damit in erster Linie den realen Arbeitnehmerkonsum. In diesem Fall tragen also die Arbeitnehmer heute durch Konsumverzicht die Hauptlast der Staatsverschuldung.

Dennoch ist die Verschiebung eines Teils der Konsumlasten auf zukünftige Generationen nicht unwahrscheinlich. Die Preissteigerungen im Inland erschweren den Export und begünstigen den Import, so daß der Leistungsbilanzsaldo – zumindest bei festen Wechselkursen – tendenziell sinken wird. Darüber hinaus verursacht eine Zusatzverschuldung des Staates eine Erhöhung des Zinsniveaus, wenn die Zentralbank mit Blick auf die Preisniveaustabilität nicht bereit ist, die Finanzpolitik monetär zu alimentieren und das Geldangebot entsprechend auszudehnen. Der Zinsanstieg geht zu Lasten der privaten Investitionen und erzeugt bei flexiblen Wechselkursen über wachsende Nettokapitalimporte einen Aufwertungsdruck mit der Folge einer Passivierung der Leistungsbilanz.

¹ Vgl. zur Last als Wachstumseinbuße F. Modigliani, Long Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of National Debt, in: Economic Journal, Vol. 71, 1961, S. 730 ff; W. Vickrey, The Burden of Public Debt: Comment, in: American Economic Review, Vol. 51, 1961, S. 132 ff.

² Ein empirisches Beispiel für eine Verdrängung der Netto-Auslandsnachfrage im Gefolge einer höheren Staatsverschuldung ist der Rückgang des deutschen Leistungsbilanzsaldos nach der deutschen Einheit von annähernd 108 Mrd DM im Jahr 1989 auf -32 Mrd DM im Jahr 1991.

³ Vgl. W. Scherf, Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung, Frankfurt 1994, S. 77 ff.

Auch wenn die Staatsverschuldung eine intertemporale Lastverschiebung bewirkt, bleibt offen, ob die zeitliche Verteilung der Konsumlasten zielgerichtet erfolgt. Nach dem „pay as you use“-Prinzip wäre beispielsweise eine äquivalente Anlastung der Kosten öffentlicher Investitionen anzustreben. Dazu müßte man die Höhe der Verschuldung investitionsorientiert festlegen, was schon erhebliche Operationalisierungsprobleme mit sich bringt¹. Entscheidender ist jedoch, daß die nominellen Zins- und Tilgungsverpflichtungen im Zeitablauf keineswegs dem periodisierten Nutzen der Investitionen und noch weniger den tatsächlich herbeigeführten realen Konsumlasten der jeweiligen Generation entsprechen. Als Instrument einer intertemporalen Verteilungspolitik dürfte die Staatsverschuldung daher kaum geeignet sein.

b. Konjunkturelle Gründe für eine staatliche Verschuldung

Folgt man der bislang vorgetragenen Argumentation, so reduziert sich der Einsatzbereich einer rational begründbaren Staatsverschuldung auf das Gebiet der Stabilitätspolitik. Deren keynesianische Grundlagen sind allerdings seit langem umstritten. Zahlreiche Ökonomen, vor allem die Vertreter einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, halten eine antizyklische Globalsteuerung für ineffizient und werfen ihr teilweise sogar vor, zur Destabilisierung der Wirtschaft beizutragen. Demgegenüber wird hier zwar keineswegs uneingeschränkt für eine Politik des „deficit spending“ plädiert, wohl aber die Auffassung vertreten, daß die Staatsverschuldung aus konjunkturellen Gründen unter bestimmten Voraussetzungen ein erfolgversprechendes Instrument der Beschäftigungspolitik sein kann. Diese Position soll im folgenden thesenartig begründet werden.

Im Zentrum der Diskussion über die antizyklische Finanzpolitik steht der aktive Einsatz der Staatsverschuldung zur Finanzierung expansiver Maßnahmen in der Rezession. Dabei wird häufig übersehen, daß schon eine Finanzpolitik, die die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Staatshaushalt passiv akzeptiert, in der Rezession mit konjunkturbedingten Defiziten einhergeht. Diese Defizite verhindern nur eine Verschärfung der konjunkturellen Situation durch eine brüningsche Parallelpolitik, die auf rezessionsbedingte Haushaltsbelastungen mit Ausgabenkürzungen und Abgabenerhöhungen reagieren würde². Konjunkturbedingte Defizite gelten

¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Bonn 1980.

² Die aktuelle deutsche Diskussion über diverse „Sparpakete“ zeigt, daß die Gefahr einer solchen Parallelpolitik in der finanzpolitischen Praxis keineswegs überwunden ist.

auch bei den meisten Kritikern keynesianischer Vorstellungen als unbedenklich, vor allem weil man davon ausgeht, daß die konjunkturellen Mindereinnahmen und Mehrausgaben im Aufschwung wieder quasi automatisch entfallen.

Eine expansive Finanzpolitik, welche aktiv zur konjunkturellen Belebung beitragen soll, muß in der Rezession bereit sein, über die konjunkturbedingte Verschuldung hinaus ein antizyklisches Defizit einzugehen. Diese Zusatzverschuldung konsolidiert sich wenigstens teilweise von selbst, sofern der angestrebte Anstieg von Produktion und Beschäftigung tatsächlich zustande kommt und dem Staat daraus Mehreinnahmen und Ausgabensparnisse entstehen. Eine antizyklische Finanzpolitik wäre dann nicht nur aus beschäftigungspolitischen Gründen angezeigt; sie würde auch weit weniger kosten, als es zunächst den Anschein hat. Unter günstigen Bedingungen kann sogar eine Voll- und Überkonsolidierung antizyklischer Defizite und damit eine Entlastung der öffentlichen Haushalte eintreten¹.

Wesentliche Voraussetzung für die beschäftigungspolitische und fiskalische Effizienz der „fiscal policy“ ist die Vermeidung von Verdrängungseffekten im privaten Sektor². Wie schon im Zusammenhang mit der nichtkonjunkturellen Verschuldung erwähnt, kann es über Preis- und Zinssteigerungen zu negativen Rückwirkungen auf Investitionen und Leistungsbilanz kommen. Die Bedeutung derartiger Effekte ist jedoch bei Unterbeschäftigung vergleichsweise geringer einzustufen:

q Spürbare Inflationstendenzen sind bei Unterauslastung der Produktionskapazitäten von einer staatlichen oder staatlich induzierten Mehrnachfrage nicht zu erwarten, wenn die Stückkosten stabil bleiben. In diesem Fall setzt der Nachfragezuwachs einen expansiven Multiplikatorprozeß in Gang, der mit realen Produktions- und Beschäftigungssteigerungen einhergeht. An einer mangelhaften Unterstützung durch die Geldpolitik dürfte ein solcher weitgehend preisniveauneutraler Aufschwung kaum scheitern.

¹ Vgl. O. Gandenberger, Thesen zur Staatsverschuldung, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 843 ff.; A. Oberhauser, Das Schuldenparadox, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200, 1985, S. 333 ff.; W. Scherf, Budgetmultiplikatoren, Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 200, 1985, S. 349 ff.

² Vgl. C. Schiller, Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz, Frankfurt/Main 1983; H. W. Sinn, Pro und contra crowding-out. Zur Stichhaltigkeit dreier populärer Argumente, in: Kredit und Kapital 1983, S. 488 ff.

- q Monetäre Grenzen können jedoch durch eine Lohnpolitik ins Spiel kommen, die auch in der Rezession Lohnerhöhungen über den Produktivitätsfortschritt hinaus durchsetzt und damit kostensteigernd wirkt. Erst eine kosteninduzierte Inflation dürfte die Zentralbank daran hindern, die antizyklische Finanzpolitik monetär zu akkomodieren. Konjunkturell unerwünschte Zinssteigerungen sind die Folge einer Geldpolitik, die den Liquiditätsspielraum trotz Unterbeschäftigung verengt, um der Inflation entgegenzuwirken.

Daraus folgt, daß eine erfolgversprechende Globalsteuerung lohn- und geldpolitisch abgesichert werden muß¹. Wenn dies gelingt, lassen sich crowding-out-Effekte jedoch weitgehend vermeiden. Eine antizyklische Verschuldung des Staates wäre dann – neben der rein konjunkturbedingten – aus stabilitätspolitischer Sicht vorteilhaft.

Die Kehrseite der Medaille, die in der praktischen Politik gern unterschlagen wird, ist die Forderung, bei Normalauslastung des Produktionspotentials auf eine Neuverschuldung zu verzichten und in Hochkonjunkturphasen zu einer Netto-Schuldentilgung überzugehen. Mit der stabilitätspolitisch motivierten Akzeptanz staatlicher Budgetdefizite in der Rezession ist nämlich keineswegs eine generelle Abkehr vom Prinzip des Budgetausgleichs verbunden. Dieser soll zwar nicht mehr jährlich, wohl aber über den Konjunkturzyklus hinweg erfolgen. Daraus ergibt sich ein weiteres und schwerwiegendes Argument gegen die nichtkonjunkturelle Kreditnahme, deren Rechtfertigung mit der Lastverschiebungsfunktion ohnehin auf recht schwachen Füßen steht: Schon um Konflikte mit dem Stabilitätsziel zu vermeiden, ist eine zusätzliche Neuverschuldung des Staates bei ausgelasteten Produktionskapazitäten grundsätzlich abzulehnen.

Insgesamt ergibt sich aus diesen Überlegungen, daß die Staatsverschuldung im wesentlichen nur stabilitätspolitisch gerechtfertigt werden kann. Die konjunkturbedingten Defizite bilden dabei eine Art Untergrenze der Verschuldung, denn sie müssen eingegangen werden, um eine Verschärfung rezessiver Tendenzen durch den Staat zu verhindern. Darüber hinausgehende antizyklische Kredite sind zulässig und angebracht, wenn die expansive Finanzpolitik von einer stabilitätskonformen Lohn- und Geldpolitik begleitet wird. Es liegt auf der Hand, daß die tatsächlich betriebene Finanzpolitik gemessen an diesen Kriterien keineswegs als ökonomisch rational eingestuft werden kann. Im folgenden wird zu prüfen sein, welche politi-

¹ Vgl. A. Oberhauser, Globalsteuerung erfordert lohnpolitische Absicherung, in: H. Körner/C. Uhlig (Hrsg.), Die Zukunft der Globalsteuerung, Bern 1986, S. 149 ff.

schen Faktoren in einer Demokratie einen Mißbrauch der Staatsverschuldung begünstigen und inwiefern dieser Mißbrauch institutionell begrenzt werden kann.

3. Zur mangelhaften Rationalität finanzpolitischer Entscheidungsprozesse in der Demokratie

a. Die öffentliche Verschuldung aus politökonomischer Sicht

Eine im beschriebenen Sinne „rationale“ Schuldenpolitik setzt voraus, daß sich die Wirtschafts- und Finanzpolitik primär an gesamtwirtschaftlichen Stabilitätszielen orientiert, letztlich also dem Gemeinwohl verpflichtet ist. Gerade diese Annahme halten zahlreiche Kritiker (insbesondere) der keynesianischen Theorie für allzu naiv¹. Sie plädieren dafür, die in der ökonomischen Theorie übliche Hypothese des nutzenmaximierenden Verhaltens der Wirtschaftssubjekte im Rahmen der gegebenen Restriktionen auch auf das politische System anzuwenden. Aus der Sicht des Public-Choice-Ansatzes orientieren sich Politiker, aber auch Beamte und Funktionäre, vor allem an ihren persönlichen Nutzenvorstellungen. Da allein die (Wieder-)Wahl in einer Demokratie Machterhalt und die damit verbundenen Einkommens- und Prestigevorteile gewährleisten kann, spielt sie in der Zielfunktion politischer Entscheidungsträger eine dominierende Rolle.

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für den Einsatz der Staatsverschuldung zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben? Politiker werden allgemein dazu neigen, die Budgetpolitik so zu gestalten, daß sie ihren persönlichen Zielen möglichst förderlich ist. Zwar müssen dabei auch ideologische Faktoren berücksichtigt werden, denn die Auffassungen über das angemessene Niveau und die richtige Struktur der Staatstätigkeit differieren zwischen den Parteien und Politikern. Der Einfachheit halber sei jedoch angenommen, daß die jeweils präferierte Finanzpolitik nur von den Wiederwahlchancen bestimmt wird. Politiker werden dann bestrebt sein, ein Volumen des öffentlichen Haushalts zu fixieren, bei dem es nicht mehr möglich ist, Stimmengewinne durch Vergrößerung oder Verkleinerung des Budgets zu erreichen.

¹ Vgl. zur Anwendung der Public-Choice-Theorie auf die Staatsverschuldung J. M. Buchanan / R. E. Wagner, *Democracy in Deficit*, New York 1977; R. K. von Weizsäcker, *Staatsverschuldung und Demokratie*, in: *Kyklos*, Vol. 45, 1992, S. 51 ff.; F. Heinemann, *Staatsverschuldung, Ursachen und Begrenzung*, Köln 1994.

Grundsätzlich müssen Politiker daher abwägen zwischen potentiellen Stimmengewinnen durch ein erhöhtes Angebot an staatlichen Leistungen und Stimmenverlusten infolge der Notwendigkeit einer Finanzierung dieser Leistungen durch eine zusätzliche Besteuerung¹. Dieses Kalkül wird durch die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben allerdings erheblich modifiziert. Man kann nun die Ausgaben steigern, ohne in gleichem Umfang unpopuläre Steuererhöhungen beschließen zu müssen. Dementsprechend erklärt die ökonomische Theorie der Politik das Wachstum der Staatsverschuldung in erster Linie mit der möglichen Verminderung der politischen Kosten der mit der Staatstätigkeit verbundenen Finanzierungslasten. Die Staatsverschuldung ist aus dieser Perspektive auch eine Ursache für den steigenden Staatsanteil in der Volkswirtschaft.

b. Politische Ursachen einer überhöhten Staatsverschuldung

Die Stichhaltigkeit derartiger Überlegungen hängt davon ab, ob sich gute Gründe für die politische Popularität der Verschuldung relativ zur Besteuerung finden lassen. Ein fundamentaler Einwand ergibt sich aus dem Äquivalenztheorem von *Ricardo*². Danach hätten rationale Wähler keinen Anlaß, die Kredit- der Steuerfinanzierung gegebener Staatsleistungen vorzuziehen, weil ein heutiges Defizit zwangsläufig mit höheren Steuern in der Zukunft verbunden sei. Deren Gegenwartswert würde dem durch die Kreditaufnahme verminderten Volumen der gegenwärtigen Besteuerung entsprechen. Allerdings dürfte das Ricardianische Äquivalenztheorem in der Praxis kaum relevant sein. Zum einen sind die ökonomischen Voraussetzungen für seine Gültigkeit nur selten gegeben, zum anderen sind die Wirtschaftssubjekte über die Folgen der Verschuldung nur unvollkommen informiert und unterliegen in erheblichem Maße der „Staatsschuldillusion“ – eine Ansicht, die *Ricardo* übrigens geteilt hat.

Daß die Äquivalenz von Steuer- und Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben sachlich nicht zutreffen muß, ergibt sich für den Fall einer unterbeschäftigten Wirtschaft aus den Einkommens- und Budgetwirkungen kon-

¹ Die politischen Kosten der Besteuerung lassen sich ihrerseits minimieren, indem man unmerkliche steuerliche Maßnahmen bevorzugt, die schwergewichtig Wählergruppen betreffen, die für die Regierung von geringem Interesse sind. Vgl. F. Heinemann, a.a.O., S. 22.

² Vgl. D. Ricardo, Funding System. An Article in the Supplement to the Fourth, Fifth and Sixth Editions of the Encyclopaedia Britannica, 1820, in: P. Sraffa (Hrsg.), The Works and Correspondence of David Ricardo, Vol. IV, Cambridge 1951, S. 186 ff; R. J. Barro, The Ricardian Approach to Budget Deficits, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, 1989, S. 37 ff.

junkturbedingter und insbesondere antizyklischer Defizite. Wenn durch expansive finanzpolitische Maßnahmen ein Aufschwung herbeigeführt werden kann, steigen Produktion und Beschäftigung. Aus dem vergleichsweise höheren Sozialprodukt ergeben sich Mehreinnahmen und Ausgabenersparnisse bei den öffentlichen Haushalten, die zur Rückführung der Neuverschuldung verwendet werden können.

Dennoch nehmen Schuldenstand und Zinsbelastung absolut und wahrscheinlich auch relativ zum Sozialprodukt zu, solange keine Überkonsolidierung der antizyklischen Verschuldung eintritt. Den daraus resultierenden Steuererhöhungen in späteren Perioden stehen jedoch die Realeinkommenszuwächse der privaten Wirtschaftssubjekte gegenüber. Sie ergeben sich heute durch die kurzfristigen Einkommens- und Beschäftigungseffekte einer expansiven Finanzpolitik, können aber auch in Zukunft von Bedeutung sein, wenn positive Rückwirkungen auf die privaten Investitionen eintreten. Rationale Wähler, welche diese Wirkungen der fiscal policy einkalkulieren, haben daher allen Anlaß, eine Kreditfinanzierung zusätzlicher Staatsausgaben bei Unterbeschäftigung der Steuerfinanzierung vorzuziehen, weil sie dadurch per saldo entlastet werden.

Eine Unterstützung der konjunkturell gerechtfertigten Kreditnahme durch die Wähler wäre allerdings kein Grund für einen übermäßigen Gebrauch der staatlichen Verschuldung durch die Finanzpolitik. Wähler können die Kreditfinanzierung aber auch aus anderen, gesamtwirtschaftlich weniger vernünftigen Gründen präferieren:

- q Nach *Downs* – einem der Begründer der ökonomischen Theorie der Demokratie – können Wähler eine „rationale Ignoranz“ an den Tag legen, das heißt sie informieren sich nicht oder nur unzulänglich über die Folgen der staatlichen Finanzpolitik. Die Informationsbeschaffung wäre mit Kosten verbunden, verspricht aber – angesichts des verschwindend geringen Gewichts der einzelnen Wählerstimme – kaum einen Nutzen¹.
- q Auch informierte Wähler, die zukünftige Steuererhöhungen in Rechnung stellen, betrachten die Staatsverschuldung möglicherweise als vorteilhaft. Jeder Mensch hat nur einen begrenzten Zeithorizont, so daß vor allem ältere Wähler eine Verschuldung präferieren dürften, deren Zins- und Tilgungslasten sie nicht mehr tragen müssen. Dies kann schon zu Lebzeiten der Fall sein, denn die individuelle Steuerbelastung nimmt

¹ Vgl. A. Downs, Eine ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 233 ff.

zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben deutlich ab¹.

- q Das Auseinanderfallen von individueller Steuerlast und durchschnittlichen Zins- und Tilgungsverpflichtungen ist von allgemeiner Bedeutung. Selbst wenn der Gesellschaft insgesamt infolge der öffentlichen Verschuldung zukünftige Steuererhöhungen drohen, gilt dies nicht zwingend für den einzelnen Bürger. Er dürfte die Verpflichtungen daher als Eventualverbindlichkeiten betrachten, die ihn – im Gegensatz zu heutigen Steuern – möglicherweise gar nicht treffen oder denen er sich teilweise entziehen kann.
- q Letztlich setzt das Äquivalenztheorem vollkommene Kapitalmärkte voraus. Bei divergierenden Zeitpräferenzraten und unvollkommenen Kapitalmärkten ist die Kreditfinanzierung für alle Steuerzahler vorteilhaft, deren Zeitpräferenzrate den Zinssatz für Staatspapiere übersteigt. Die Verschuldung bedeutet für diese Bürger einen Zahlungsaufschub, dessen abdiskontierte Kosten niedriger sind als der Kreditbetrag. Dies erklärt eine Präferenz für die Staatsverschuldung bei den unteren Einkommensschichten, denen in der Regel keine günstigen Privatkredite zur Verfügung stehen².

Insgesamt stützen die genannten Faktoren die These einer tendenziell übermäßigen Inanspruchnahme des öffentlichen Kredits zur Finanzierung ebenfalls tendenziell überhöhter Staatsleistungen. Die Politiker werden allerdings in zu stark vereinfachender Weise als bloße Erfüllungsgehilfen der Wünsche ihrer Wähler hinsichtlich des Angebots an öffentlichen Gütern betrachtet. Realistischer erscheint die Annahme, daß Politiker nicht allein die Maximierung der Wählerstimmen anstreben, sondern über einen erheblichen Spielraum zur Verfolgung eigener Interessen verfügen. Damit kommen die spezifischen Eigenschaften des politischen Systems ins Spiel, von denen die Handlungsfähigkeit und das Verhalten von Regierung und Oppo-

¹ Barro hat darauf hingewiesen, daß das Ricardianische Äquivalenztheorem aufrechterhalten werden kann, wenn man unterstellt, daß Eltern bei ihren gegenwärtigen Entscheidungen in altruistischer Weise die zukünftige Wohlfahrt ihrer Kinder voll berücksichtigen. Vgl. R. J. Barro, Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy*, Vol. 91, 1974, S. 1095 ff. Angesichts des Geburtenrückgangs, des wachsenden Anteils der kinderlosen Haushalte und der rückläufigen Bedeutung der Mehrgenerationenfamilie erscheint diese Argumentation für die Gesellschaft insgesamt jedoch kaum überzeugend. Vgl. F. Heinemann, a.a.O., S. 28.

² Vgl. O. Gandenberger, *Theorie der öffentlichen Verschuldung*, a.a.O., S. 36 f; U. Schmah, Der Einkommensredistributionseffekt der Anleihefinanzierung bei unterschiedlichen Zeitpräferenzen, in: *Finanzarchiv*, Neue Folge, Band XXVI, 1967, S. 232 ff.

sition in einer Demokratie abhängen. Daraus ergeben sich einige Zusatzargumente für den politischen Mißbrauch der Staatsverschuldung, die im folgenden skizziert werden sollen.

Politiker dürften analog zu ihren Wählern nur über einen begrenzten Zeithorizont verfügen, der entscheidend durch Wahltermine bestimmt wird. Eine Regierung, deren Wiederwahl fraglich ist, wird dazu neigen, gegen Ende der Legislaturperiode sofort wirksame politische Nutzeffekte durch höhere kreditfinanzierte Ausgaben zu erzielen, deren „politische Kosten“ erst in der nächsten Legislaturperiode fühlbar werden¹. Daß dann eventuell andere regieren werden, ist einem solchen Verhalten eher förderlich; kann man doch damit dem politischen Gegner Restriktionen auferlegen, die seinen Handlungsspielraum einengen – eine besondere Form der „Lastverschiebung“. Nur starke Regierungen mit längerem Zeithorizont dürften der Erhaltung ihrer zukünftigen Ausgabenflexibilität die erforderliche Aufmerksamkeit schenken².

Eine Regierung hat sich nicht nur mit der Opposition, sondern auch mit unterschiedlichen Positionen innerhalb des Regierungslagers auseinanderzusetzen; insbesondere wenn es sich um eine Koalition handelt. Koalitionspartner, die eine unterschiedliche Wählerklientel repräsentieren, geben im Zweifel dem Schutz der Interessen ihrer Wähler Vorrang vor einer Haushaltskonsolidierung, auch wenn sie diese prinzipiell befürworten. Heterogene Wählerpräferenzen, ein ausgeprägtes Verhältniswahlrecht und die daraus resultierende Machtzersplitterung sind Faktoren, die den politischen Kompromiß über eine höhere Verschuldung begünstigen.

In föderalistischen Systemen kann darüber hinaus eine mangelhafte Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften verschuldungsfördernd wirken. Vor allem wenn die negativen Folgen – etwa über den Finanzausgleich – auf andere Körperschaften abgewälzt werden können, entstehen zusätzliche Anreize für eine Defizitfinanzierung. Ein Beispiel ist der Finanzierungsstreit zwischen Bund und Ländern im Gefolge der deutschen Einheit, der teilweise durch eine – in Nebenhaushalten

¹ Beispiele für ein solches Verhalten finden sich in großer Zahl. Verwiesen sei nur auf die Kreditfinanzierung der Leistungen für die neuen Bundesländer vor der Bundestagswahl 1990. Obwohl dies zunächst auch positive Konjunkturwirkungen in Westdeutschland hatte, war der Kurs der Finanzpolitik nicht primär konjunkturpolitisch motiviert, sondern vor allem darauf gerichtet, unpopuläre Steuererhöhungen vor der Wahl zu vermeiden.

² Vgl. E. Nowotny, Zur politischen Ökonomie der öffentlichen Verschuldung – eine Einführung, in: E. Nowotny (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart/NewYork 1979, S. 7.

(Fonds „Deutsche Einheit“) versteckte – Erhöhung der Kreditnahme „gelöst“ wurde.

c. Stabilitätspolitische Konsequenzen einer verfehlten Schuldenpolitik

Es steht zu befürchten, daß sich die ökonomische Rationalität im finanzpolitischen Entscheidungsprozeß nur durchzusetzen vermag, wenn sie nicht mit der politischen Rationalität kollidiert. Daraus ergeben sich gravierende Probleme gerade auf dem Gebiet der Stabilitätspolitik, auf dem die Staatsverschuldung ihre wesentliche Rechtfertigung findet. Politische Gründe sprechen oftmals für eine Verschuldung, wenn sie ökonomisch verfehlt ist, können aber auch umgekehrt ihren zielgerichteten stabilitätspolitischen Einsatz verhindern.

Konfliktsituationen zwischen ökonomischer und politischer Rationalität treten besonders bei restriktiver Politik in der Hochkonjunktur auf. Offenkundig ist es für Politiker schon schwer einsichtig, daß inflationsbedingte Steuermehreinnahmen nicht verausgabt werden dürfen, weil dies den Inflationsprozeß verstärken würde. Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen zur aktiven Bekämpfung der Inflation werden erst recht nicht in Betracht gezogen. Die in Rezessionsphasen eingegangene Verschuldung erscheint angesichts der konjunkturellen Verbesserung der Haushaltslage tragbar und ihre Beibehaltung läßt sich bequem mit dem Hinweis auf staatliche Investitionen rechtfertigen.

„Der Katzenjammer kommt in der beginnenden Rezession, wenn mit einem Schlage die konjunkturellen Haushaltsverbesserungen verschwinden und stattdessen konjunkturbedingte Haushaltslasten anfallen. Erst jetzt, um eine konjunkturelle Runde verspätet, gewinnt das Konsolidierungsthema an politischer Schubkraft“¹. Weniger Verschuldung scheint das politische Gebot der Stunde, weil die Defizite außer Kontrolle geraten und das Vertrauen in die Finanzpolitik dramatisch sinkt. Will die Finanzpolitik den zur rechten Zeit unterlassenen Abbau der Budgetdefizite nun unter dem Druck der leeren Kassen nachholen, verschärft sie jedoch die Rezession und läuft gerade deshalb Gefahr, den angestrebten Konsolidierungserfolg überhaupt nicht zu erreichen. Die Staatsdefizite bleiben hoch, ohne daß ein beschäftigungspolitischer Erfolg sichtbar wäre, was den Glauben an die Konjunkturwirksamkeit der Finanzpolitik weiter erschüttert.

¹ O. Gandenberger, Thesen zur Staatsverschuldung, a.a.O., S. 847.

Das Fehlverhalten der Finanzpolitik wird durch die Möglichkeit begünstigt, die Verantwortung für das Erreichen der Stabilitätsziele auf andere politische Entscheidungsträger abzuschieben. Der Staat nimmt in der Hochkonjunktur häufig eine free-rider-Position gegenüber der Zentralbank ein, die für Preisniveaustabilität sorgen soll. Umgekehrt wird die Lösung der Beschäftigungsprobleme in der Rezession vorwiegend von den Tarifparteien erwartet – mit je nach Standpunkt unterschiedlicher Gewichtung der Verantwortlichkeiten. Hinzu kommen Koordinationsprobleme innerhalb des Staates, denn Länder und Gemeinden tendieren bei der Konjunkturpolitik zu einer free-rider-Position gegenüber dem Bund. Dessen Stabilitätsbemühungen werden unterlaufen oder sogar verhindert, denn das Festhalten an einem antizyklischen Kurs zahlt sich für den Bund allein weder politisch noch fiskalisch aus.

In der Praxis besteht also durchaus eine hohe Wahrscheinlichkeit, daß die Finanzpolitik den stabilitätspolitischen Anforderungen nicht gerecht wird. Hinsichtlich der Staatsverschuldung ist mit einer Asymmetrie im Konjunkturverlauf zu rechnen, die das Schuldenproblem auf Dauer vergrößert. Mangelhaften Konsolidierungsbemühungen in der Hochkonjunktur stehen hohe Budgetdefizite in der Rezession gegenüber, die jedoch keineswegs zwingend ein antizyklisches Verhalten des Staates signalisieren, sondern auch die unerwünschte Folge eines nachträglichen und gescheiterten Konsolidierungsversuchs sein können.

Trotz dieser Schlußfolgerungen kann der Finanzpolitik kaum unterstellt werden, sie sei weniger an der Bekämpfung ökonomischer, sondern mehr an der bewußten Erzeugung politischer Konjunkturzyklen interessiert¹. Diese politökonomische Hypothese setzt nicht nur voraus, daß die Regierung von einer günstigen Konjunkturlage am Wahltermin profitiert, sondern auch, und darin liegt der entscheidende Schwachpunkt, daß eine Regierung die konjunkturelle Entwicklung selbst gegen die Marktkräfte nach ihren Zielen zu steuern vermag. Wahltaktisch erzeugte Konjunkturzyklen konnten empirisch bislang nicht eindeutig nachgewiesen werden. Es spricht einiges dafür, die Ursachen einer prozyklischen Finanzpolitik nicht in einem wohlüberlegten strategischen Verhalten der Politiker zu suchen, wenngleich ihre mangelhafte Bereitschaft zu einer konsequenten Durchsetzung antizyklischer Maßnahmen politische Gründe haben dürfte.

¹ Vgl. W. D. Nordhaus, The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies, Vol. 42, 1975, S. 169 ff.

4. Konstitutionelle Defizitschranken – ein Ausweg aus der Schuldenkrise?

a. Artikel 115 GG und die Maastricht-Kriterien als Schuldengrenze

Die Überlegungen zur mangelhaften ökonomischen Rationalität finanzpolitischer Entscheidungen über den Einsatz des öffentlichen Kredits zeigen, daß es in einer Demokratie durchaus Faktoren gibt, die „zuviel“ Staatsverschuldung produzieren. Diese Tendenz kann allerdings zeitweise überlagert werden durch „zuwenig“ Staatsverschuldung in einer Phase der Sparmaßnahmen, die – konjunkturpolitisch verfehlt – wegen einer rezessionsbedingten Anspannung der öffentlichen Haushalte ergriffen werden. Die beobachtbaren Defekte der staatlichen Schuldenpolitik haben zahlreiche Kritiker dazu veranlaßt, eine Lösung über institutionelle Reformen zu suchen – bis hin zu einem verfassungsmäßigen Verbot der Kreditfinanzierung. Im folgenden sollen die Möglichkeiten und vielleicht mehr noch die Grenzen der vorgeschlagenen konstitutionellen Normen für die öffentliche Verschuldung diskutiert werden. Dabei ist zwischen Bestimmungen zu differenzieren, die das gesamte Budgetdefizit betreffen und solchen, die sich nur auf die konjunkturelle bzw. nur auf die nichtkonjunkturelle Komponente der Verschuldung beziehen.

Als Extremfall einer verfassungsmäßigen Restriktion ist die strikte Forderung nach einem kurz- oder mittelfristig ausgeglichenen Staatsbudget anzusehen¹. Sie wäre nur vertretbar, wenn sich alle ökonomischen Gründe für eine Kreditfinanzierung als unhaltbar erweisen würden. Davon kann jedoch zumindest bezogen auf die konjunkturelle Verschuldung keine Rede sein. Selbst Gegner einer keynesianischen Politik konzedieren in der Regel, daß der Staat konjunkturbedingte Defizite eingehen sollte, um eine Verschärfung rezessiver Entwicklungen zu vermeiden. Die Zweckmäßigkeit einer darüber hinausgehenden antizyklischen Verschuldung mag im konkreten Fall umstritten sein, doch erscheint es kaum akzeptabel, derartige Defizite schon von der Verfassung her ausschließen zu wollen.

¹ Bekannt ist der entsprechende Vorschlag von Buchanan für die USA. Vgl. J. M. Buchanan /R. E. Wagner, a.a.O., S. 180. Seine zentralen Punkte fanden ihren Niederschlag im 1985 verabschiedeten Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Vgl. dazu R. v. Kleist, Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz, Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung, Frankfurt am Main 1991. Auch in der Bundesrepublik Deutschland unterstützen einige Wissenschaftler die „eher politische denn ökonomische Forderung“ nach einem weitgehenden Verschuldungsverbot. Vgl. R. K. von Weizsäcker, a.a.O., S. 62 ff. Neuerdings strebt die F.D.P. – an der bisherigen Verschuldungspolitik nicht ganz unbeteiligt – ein Neuverschuldungsverbot an.

Da ein pauschales Verbot der Staatsverschuldung ökonomisch nicht in Betracht kommt, stellt sich die Frage nach differenzierteren Formen konstitutioneller Defizitschranken. Wenden wir uns zunächst den einschlägigen Bestimmungen in Art. 115 GG zu, der eine objekt- und eine situationsbezogene Schuldengrenze enthält. Es heißt dort: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“¹. Die Ausnahmeklausel wurde 1969 im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes eingeführt. Sie war erforderlich, um eine Verschuldung nach dem Konzept der antizyklischen Finanzpolitik verfassungsmäßig abzusichern. Im Hinblick auf die Begrenzung staatlicher Budgetdefizite auf ein ökonomisch vertretbares Ausmaß hat sich Art. 115 GG allerdings nicht bewährt.

Die Regel, daß die Netto-Neuverschuldung des Staates die Investitionsausgaben nicht überschreiten darf, liefert die Grundlage für eine außerkonjunkturelle Verschuldung. Ihre Wirksamkeit dürfte nicht zuletzt „durch die Großzügigkeit ihres Zuschnitts und die Unschärfen des Begriffs der öffentlichen Investitionen beeinträchtigt worden sein“². Der entscheidende Fehler liegt jedoch darin, daß dem Staat selbst in Boomperioden eine Kreditfinanzierung seiner Ausgaben gestattet wird³. Da mit Hilfe des öffentlichen Kredits kein zielgerichteter realer Lastenausgleich zwischen den Generationen erfolgen kann und Konflikte mit dem Stabilitätsziel vorprogrammiert sind, sollte man die investitionsorientierte Verschuldungsklausel streichen und damit eine regelmäßige Staatsverschuldung zu anderen als konjunkturellen Zwecken ganz ausschließen⁴.

¹ Art. 115 GG gilt allein für den Bund. Einige Länderverfassungen enthalten jedoch gleichlautende Bestimmungen, und die übrigen Länder weichen in der Regel nur geringfügig davon ab.

² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, Bonn 1984, S. 41.

³ Nach Art. 109 Abs. 2 GG sind Bund und Länder dazu verpflichtet, bei ihrer Haushaltsführung den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Daraus könnte man folgern, eine Neuverschuldung sei – unabhängig von der Höhe der Investitionsausgaben – jedenfalls dann unzulässig, wenn destabilisierende Wirkungen eintreten. Angesichts der Unbestimmtheit des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und infolge des fehlenden direkten Bezugs zur Staatsverschuldung verwundert es allerdings kaum, daß sich diese Interpretation praktisch nicht durchgesetzt hat.

⁴ Um die Elastizität der Haushaltsführung zu sichern, mag es angebracht sein, die Aufnahme zeitlich eng begrenzter Deckungskredite zu erlauben. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., 1984, S. 53.

Auch die in Art. 115 GG enthaltene Ausnahmeklausel wäre in diesem Fall obsolet, da sie sich auf eine Kreditnahme bezieht, die über die nun nicht mehr relevanten Investitionsausgaben hinausgeht. Auf die Möglichkeiten einer verfassungsmäßigen Neuregelung der stabilitätspolitisch motivierten Verschuldung wird noch zurückzukommen sein. Es bietet sich jedoch an, zuvor auf weitere Defizitgrenzen einzugehen, die nicht nach konjunkturellen und außerkonjunkturellen Komponenten der Verschuldung differenzieren.

Zu beachten sind hier insbesondere die beiden Kriterien des Vertrages von Maastricht für die maximale Verschuldung der einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union; jeweils einschließlich der untergeordneten Gebietskörperschaften und sonstiger staatlicher Institutionen. Nach dem ersten Verschuldungskriterium darf die jährliche Neuverschuldung 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Die Obergrenze für den Schuldenbestand ist nach dem zweiten Verschuldungskriterium auf 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts fixiert.

Beide Kriterien sind voneinander abhängig, da jede Nettokreditaufnahme den staatlichen Schuldenstand erhöht. Bei strikter Anwendung ziehen sie der öffentlichen Verschuldung relativ enge Grenzen, vor allem weil die meisten potentiellen Mitglieder der Europäischen Union keinen Spielraum bei den Schuldenbeständen besitzen. Sie werden viele Jahre benötigen, um die 60-Prozent-Regel zu erfüllen, und während dieser Zeit muß ihre Neuverschuldung erheblich unter der 3-Prozent-Grenze bleiben.

Eine überzeugende ökonomische Begründung für die Maastricht-Kriterien ist schwer zu finden. Auch sie erlauben eine Neuverschuldung unabhängig von der Konjunkturlage und provozieren damit geradezu ihre Nichteinhaltung in der Rezession. Wird nämlich das erste Verschuldungskriterium auch in Normalsituationen ausgeschöpft, so entfällt damit jeglicher Spielraum für zusätzliche konjunkturbedingte und antizyklische Defizite. Selbst wenn die staatliche Kreditnahme vor dem Konjunkturunbruch nahe bei Null liegen sollte, ist die konjunkturpolitisch notwendige Flexibilität nicht unbedingt gewährleistet. Die aktuellen deutschen Erfahrungen zeigen, daß schon die konjunkturbedingten Defizite in einer stärkeren Rezession die 3-Prozent-Regel verletzen können¹. Für einen antizyklischen Einsatz der Staatsver-

¹ Die Defizitquote beläuft sich in den Jahren 1995 und 1996 nach Angaben der Deutsche Bank Research auf 3,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Vgl. Deutsche Bank Research, EWU-Monitor, 1. April 1996 - Nr. 11.

schuldung verbleibt dann kein oder nur noch ein sehr geringer Spielraum¹.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat daher vor einer Ausschöpfung der Maastricht-Kriterien bei ausgeglichener Konjunkturlage gewarnt: „Um konjunkturpolitischen Handlungsspielraum zu erhalten, muß in Normalsituationen die Neuverschuldung des Staates wesentlich hinter der ersten Grenze des Maastricht-Kriteriums von 3 % des Bruttoinlandsprodukts zurückbleiben. ... Unter Umständen könnte sogar angestrebt werden, in Vollbeschäftigungsperioden auf eine Nettoneuverschuldung ganz zu verzichten“².

b. Zur Konzeption einer stabilitätspolitisch begründeten Defizitgrenze

Die bisherigen Überlegungen zeigen, daß eine auf das Sozialprodukt bezogene undifferenzierte Prozentklausel als Kriterium für den vertretbaren Umfang der öffentlichen (Neu-)Verschuldung nicht geeignet ist. Ebenso wie bei der investitionsorientierten Limitierung der Kreditnahme wird auf „die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ keine Rücksicht genommen. Wenn schon eine konstitutionelle Grenze festgeschrieben werden soll, müssen wenigstens die aus ökonomischer Sicht entscheidenden Verschuldungsgründe adäquat eingefangen werden. Dies spricht für eine Regelung, die den Verzicht auf eine außerkonjunkturelle Kreditnahme beinhaltet, dies aber mit der Zulassung einer konjunkturellen Verschuldung verknüpft. Letztere bedarf allerdings einer genaueren Eingrenzung, denn angesichts der Tendenz zum übermäßigen Gebrauch des öffentlichen Kredits sollte der Politik nicht die Möglichkeit eingeräumt werden, mit dem kaum widerlegbaren Hinweis auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts jede Neuverschuldung rechtfertigen zu können.

Die erste und noch relativ einfach abzugrenzende Komponente der stabilitätspolitisch zulässigen Verschuldung ist das konjunkturbedingte Defizit. Es handelt sich dabei um die aus einer unterdurchschnittlichen Auslastung des Produktionspotentials automatisch resultierenden Mindereinnahmen und

¹ Bei einer Unterauslastung des Produktionspotentials in Höhe von 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und einer Staatsquote von 50 Prozent belaufen sich allein die konjunkturbedingten Defizite auf mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dies gilt bei einer unterstellten Aufkommenselastizität der Steuern und Sozialabgaben von 1 unter Berücksichtigung der erheblichen Mehrausgaben für die Arbeitslosen. Vgl. A. Oberhauser, *The Problems of the Debt Criteria in the Treaty on European Union (Treaty of Maastricht)*, in: T. Matsugi/A. Oberhauser/F. Schober (Hrsg.), *Integration and Adjustment of Global Economies*, Berlin 1996, S. 91.

² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern*, Bonn 1994, S. 19 f.

Mehrausgaben des Staates unter Einschluß der Sozialversicherungen. Auf der Einnahmenseite rechnen die Steuer- und Beitragsausfälle, die bei gegebenen Steuertarifen und Beitragssätzen allein durch einen Rückgang der Bemessungsgrundlage relativ zum Produktionspotential zustande kommen, zum konjunkturbedingten Defizit. Auf der Ausgabenseite sind dementsprechend nur die ohne aktives Handeln des Staates anfallenden Mehrbelastungen – insbesondere die Transferzahlungen an konjunkturell Arbeitslose – zu berücksichtigen.

Für eine Quantifizierung der konjunkturbedingten Verschuldung benötigt man erstens die Abweichung des tatsächlichen Sozialprodukts Y vom Sozialprodukt bei Vollbeschäftigung bzw. Normalauslastung des Produktionspotentials Y_n und zweitens die (marginale) Einnahmen- und Ausgabenquote des Staates t als Maß für die Konjunkturabhängigkeit bzw. built-in-flexibility der öffentlichen Haushalte. Das konjunkturbedingte Defizit D_k ergibt sich dann als Produkt dieser beiden Faktoren¹ und kann auch direkt in Abhängigkeit vom Auslastungsgrad des Produktionspotentials a dargestellt werden:

$$(1) \quad D_k = t (Y_n - Y) \quad \text{bzw.}$$

$$(2) \quad D_k = t (1 - a) Y_n \quad \text{mit} \quad a = Y / Y_n$$

Entsprechende Berechnungen der konjunkturbedingten Verschuldung werden vom Sachverständigenrat und den Konjunkturforschungsinstituten regelmäßig vorgenommen, so daß der Spielraum für eine politisch willkürliche Festlegung gering sein dürfte. Bei einer verfassungsmäßigen Regelung wäre zu verdeutlichen, daß die konjunkturbedingten Defizite nicht nur zulässig sind, sondern eine Untergrenze der ökonomisch rationalen Verschuldung darstellen, die der Staat in der Rezession keinesfalls unterschreiten sollte².

Größere Schwierigkeiten bereitet die Eingrenzung der antizyklischen Komponente der öffentlichen Verschuldung. Sie umfaßt Haushaltsfehlbeträge,

¹ Strenggenommen gilt dies nur, wenn keine antizyklischen Defizite vorliegen. Deren Einkommens- und Budgeteffekte dürfen eigentlich nicht der konjunkturbedingten Verschuldung zugerechnet werden. Vgl. W. Scherf, Zur Abgrenzung und finanzpolitischen Bedeutung verschiedener Arten der Staatsverschuldung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 206, 1989, S. 136 ff.

² Das konjunkturbedingte Defizit steigt bei gegebener Abweichung des tatsächlichen vom Vollbeschäftigungssozialprodukt mit der marginalen Einnahmen- und Ausgabenquote. Wenn diese als überhöht angesehen wird, was derzeit in Deutschland der Fall sein mag, könnte man zwischen ihrem aktuellen und „normalen“ Wert unterscheiden. Nur der Normalwert wäre dann bei der Berechnung des konjunkturbedingten Defizits anzusetzen.

die sich aus der Kreditfinanzierung diskretionärer stabilitätspolitischer Maßnahmen des Staates ergeben und über das konjunkturbedingte Defizit hinausgehen. Im Gegensatz zum konjunkturbedingten Defizit, das lediglich dazu dient, die staatliche Nachfrage in Relation zur Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten sowie ein weiteres Absinken der privaten Nachfrage zu verhindern, läuft die antizyklische Verschuldung auf eine Erhöhung der staatlichen und / oder eine Anregung der privaten Nachfrage hinaus. Damit will man der Wirtschaft in der Rezession einen expansiven Impuls geben, der über multiplikative und akzelerative Folgeeffekte zur Normalauslastung zurückführen soll.

Bei der Ermittlung konjunkturbedingter Defizite spielen Multiplikator- und Akzeleratoreffekte keine Rolle. Antizyklische Defizite können jedoch ohne die einigermaßen zutreffende Abschätzung ihrer Konjunkturwirksamkeit nicht sinnvoll quantifiziert werden. Man benötigt ein Maß für die zu erwartenden Veränderungen des realen Sozialprodukts Y , die von diskretionären Maßnahmen zur Konjunkturbelebung ausgehen. Diese Einkommenseffekte lassen sich idealtypisch als Produkt aus dem auf die Verschuldung bezogenen Einkommensmultiplikator m (inklusive der Akzeleratoreffekte) und der antizyklischen Kreditaufnahme D_a darstellen:

$$(3) \quad Y = m D_a$$

Die zulässige Obergrenze des antizyklischen Defizits wäre dann abhängig von der Abweichung des tatsächlichen Sozialprodukts vom Sozialprodukt bei Normalauslastung, die durch den Einsatz expansiver fiskalpolitischer Maßnahmen abgebaut werden soll. Unter Berücksichtigung von:

$$(4) \quad Y = Y_n - Y = (1 - a) Y_n$$

für den maximal erwünschten Einkommenseffekt ergibt sich das antizyklische Defizit:

$$(5) \quad D_a = \frac{1}{m} (1 - a) Y_n$$

Faßt man die konjunkturellen Komponenten der Staatsverschuldung zusammen, so läßt sich der Bereich eingrenzen, innerhalb dessen sich die tatsächliche Verschuldung bewegen sollte:

$$(6) \quad D_{min} = D_k = t (1 - a) Y_n$$

$$D_{max} = D_k + D_a = t + \frac{1}{m} (1 - a) Y_n$$

Bei einer Orientierung an diesen Größen wären Budgetdefizite bei Unterbeschäftigung ($a < 1$) gestattet, bei Normalauslastung ($a = 1$) müßte der Haushalt ausgeglichen sein und in der Hochkonjunktur ($a > 1$) hätte der Staat mindestens im Umfang der konjunkturbedingten Budgetüberschüsse eine Netto-Schuldentilgung vorzunehmen¹.

Allerdings ist die Schuldenobergrenze nach Gleichung (6) nicht unproblematisch, denn die maximale Höhe der Neuverschuldung sinkt mit wachsendem Multiplikator. Wie Gleichung (5) zeigt, geht dies auf die antizyklische Komponente zurück. Wenn der Staat bei Unterbeschäftigung besonders nachfragewirksame Maßnahmen ergreift, kommt er mit relativ geringen Budgetdefiziten aus. Umgekehrt gilt aber auch, daß kleine Multiplikatoren auf eine höhere zulässige Verschuldung hinauslaufen. Eine ineffiziente fiscal policy wäre durch die Verschuldungsklausel (6) gedeckt. Es stellt sich daher die Frage, ob man die Neuverschuldung nicht durch eine Art „Effizienznorm“ für das antizyklische Defizit zusätzlich limitieren sollte.

Eine solche „Effizienznorm“ impliziert letztlich die Vorgabe eines verschuldungsbezogenen Mindestmultiplikators. Wenn der Staat beispielsweise einnahmen- und ausgabenseitig insgesamt zu 50 Prozent an konjunkturellen Sozialproduktsänderungen beteiligt ist und der Multiplikator mindestens den Wert 2 erreichen soll, entspricht die nach Gleichung (6) maximal zulässige Staatsverschuldung (wegen $t + 1/m = 1$) genau der Differenz zwischen Produktionspotential und tatsächlichem Sozialprodukt. Würde man festlegen, daß die Einnahmen aus Krediten nicht höher sein dürfen als diese Differenz, so müßte der Staat entweder auf Maßnahmen, deren Expansionseffekt unter 2 liegt, verzichten, oder er läuft Gefahr, das Konjunkturziel zu verfehlen. Durch die Anwendung einer solchen Regel wird der Staat also in gewisser Weise gezwungen, bei der Auswahl expansiver Maßnahmen auf eine hohe Konjunkturwirksamkeit zu achten; ein Effekt, der durch eine Verschärfung der Zusatzklausel noch gesteigert werden kann.

¹ Das Maastricht-Neuverschuldungskriterium würde nur in einem ganz bestimmten Bereich der Kapazitätsauslastung innerhalb der durch Gleichung (6) gesetzten stabilitätspolitisch begründeten Grenzen liegen. Bei einer marginalen Einnahmen- und Ausgabenquote von 50 % und einem Multiplikator von 2 wäre beispielsweise nur die Zone zwischen 94,34 % und 97,09 % des Sozialprodukts bei Normalauslastung des Produktionspotentials mit Gleichung (6) kompatibel.

Es stellt sich abschließend die Frage, ob die dargestellten Defizitgrenzen so operationalisiert werden können, daß sie eine verfassungsmäßige Regelung der öffentlichen Verschuldung ermöglichen. Dem skizzierten theoretischen Ideal wird man allenfalls nahekommen, schon weil die relevanten Größen nicht konstant sind und daher in einem Gesetz keine konkrete Festlegung der Neuverschuldung erfolgen kann. Vorstellbar wäre etwa die Einführung der folgenden, ohne Rücksicht auf juristische Erfordernisse formulierten Bestimmungen:

1. Eine Kreditaufnahme zu anderen als konjunkturellen Zwecken ist nicht zulässig. Dementsprechend darf der Staat bei ausgeglichener Konjunkturlage keine neuen Kreditverpflichtungen eingehen und soll in konjunkturellen Überhitzungsphasen eine Netto-Schuldentilgung vornehmen.
2. Konjunkturbedingte Haushaltsfehlbeträge, die auf eine Unterauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials zurückgehen, sollen durch entsprechende Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. Im Haushaltsplan sind die entsprechenden Budgetdefizite gesondert auszuweisen und in ihrer Höhe zu begründen.
3. Eine darüber hinausgehende Kreditaufnahme ist nur gestattet, wenn damit spezielle Maßnahmen finanziert werden, die reversibel sein müssen und auf eine Verbesserung der konjunkturellen Lage zielen. Die Regierung muß diese Maßnahmen im Haushaltsplan gesondert ausweisen und ihre Vereinbarkeit mit der Konjunkturlage eingehend erläutern.
4. Bei der Ermittlung der konjunkturellen Verschuldung hat der Staat die entsprechenden Berechnungen und Analysen unabhängiger Institutionen zu berücksichtigen. Dazu zählen insbesondere der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Konjunkturforschungsinstitute und die Bundesbank.

Sollen diese Bestimmungen rechtlich umgesetzt werden, so bedarf es einer Änderung des Grundgesetzes. Dem zentralen Reformanliegen könnte durch eine Neufassung von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG entsprochen werden, bei der die Investitionsklausel entfallen müßte. Denkbar wäre etwa folgende Formulierung: „Die Aufnahme von Krediten ist nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Sicherung der Elastizität der Haushaltsführung im Falle eines außergewöhnlichen und unvorhergesehenen Finanzbedarfs“. Die genannten weiteren Richtlinien für die Verschuldungspolitik sollten in einem Bundesgesetz festgelegt werden, welches gemäß Art. 115 Abs. 1 Satz 3 das Nähere regelt.

Die skizzierte verfassungsmäßige Neuregelung würde den Einsatz der öffentlichen Verschuldung stärker als bisher an das Vorliegen bestimmter ökonomischer Voraussetzungen binden¹. Damit ist die stabilitätspolitische Effizienz der Finanzpolitik jedoch noch nicht garantiert. Wie bereits erwähnt, bedarf die „fiscal policy“ der Unterstützung durch eine stabilitätskonforme Lohn- und Geldpolitik. Neben den konstitutionellen Schranken sind also weitere – gesetzlich nicht kodifizierbare – Voraussetzungen für den Einsatz der Staatsverschuldung zu beachten. Die Bundesregierung sollte gegebenenfalls die Initiative ergreifen und versuchen, einen „Stabilitätspakt“ zwischen Staat, Tarifparteien und Zentralbank herbeizuführen.

5. Fazit

Die Überlegungen zur Eingrenzung der Staatsverschuldung zeigen, daß einfache politische Patentrezepte – etwa ein grundsätzliches Verbot der Kreditaufnahme – nicht weiterführen. An einer Berücksichtigung differenzierter ökonomischer Erfordernisse wird man keinesfalls vorbeikommen. Entsprechende Lösungsvorschläge haben zwangsläufig den Nachteil, daß eine mißbräuchliche Inanspruchnahme der Staatsverschuldung nicht mit Sicherheit auszuschließen ist. Immerhin lassen sich gegenüber der heutigen Regelung durch Art. 115 GG und die Maastricht-Kriterien deutliche institutionelle Verbesserungen erzielen.

Die Einführung einer auf Dauer wirksamen Verfassungsgrenze setzt jedoch einen Konsens in der Bevölkerung voraus. Derzeit wären die Chancen für eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen relativ günstig, denn das Schuldenproblem ist in den letzten Jahren aufgrund der Kreditfinanzierung einheitsbedingter Staatsausgaben wieder in das Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit gerückt. Institutionelle Reformen dürfen allerdings nicht unter dem aktuellen Druck der leeren Kassen über das Ziel hinausschießen und einem finanzpolitisch sinnvollen Einsatz der staatlichen Verschuldung entgegenstehen.

¹ Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat darauf hingewiesen, daß die Umsetzung einer Verschuldungsgrenze in Deutschland auf bundesstaatliche Schranken stößt, die vor allem in der durch Art. 109 Abs. 1 GG gewährleisteten Haushaltsautonomie der Länder liegen. Daher müsse eine bindend festgelegte Aufteilung des Verschuldungsrahmens zwischen Bund und Ländern sowie unter den Ländern erfolgen. Vgl. zur Aufteilung der Verschuldungsobergrenzen im föderativen Staat Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., 1994, S. 23 ff.

Literatur

- R. J. Barro, Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy*, Vol. 91, 1974, S. 1095 ff.
- R. J. Barro, The Ricardian Approach to Budget Deficits, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, 1989, S. 37 ff.
- J. M. Buchanan/R. E. Wagner, *Democracy in Deficit*, New York 1977.
- Deutsche Bank Research*, EWU-Monitor, 1. April 1996 - Nr. 11.
- A. Downs, *Eine ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968.
- O. Gandenberger, Intertemporale Verteilungseffekte der Staatsverschuldung, in: H. Haller/W. Albers (Hrsg.): *Probleme der Staatsverschuldung*, Berlin 1972, S. 189 ff.
- O. Gandenberger, *Theorie der öffentlichen Verschuldung*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 3, 3. Auflage, Tübingen 1981, S. 4 ff.
- O. Gandenberger, *Thesen zur Staatsverschuldung*, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), *Staatsfinanzierung im Wandel*, Berlin 1983, S. 843 ff.
- H.-J. Hauser, *Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung*, Frankfurt/Main 1979.
- F. Heinemann, *Staatsverschuldung, Ursachen und Begrenzung*, Köln 1994.
- R. v. Kleist, *Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz, Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung*, Frankfurt am Main 1991.
- F. Modigliani, Long Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of National Debt, in: *Economic Journal*, Vol. 71, 1961, S. 730 ff.
- W. D. Nordhaus, The Political Business Cycle, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 42, 1975, S. 169 ff.
- E. Nowotny, Zur politischen Ökonomie der öffentlichen Verschuldung – eine Einführung, in: E. Nowotny (Hrsg.), *Öffentliche Verschuldung*, Stuttgart/NewYork 1979, S. 1 ff.
- A. Oberhauser, Das Schuldenparadox, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 200, 1985, S. 333 ff.
- A. Oberhauser, Globalsteuerung erfordert lohnpolitische Absicherung, in: H. Körner/C. Uhlig (Hrsg.), *Die Zukunft der Globalsteuerung*, Bern 1986, S. 149 ff.
- A. Oberhauser, The Problems of the Debt Criteria in the Treaty on European Union (Treaty of Maastricht), in: T. Matsugi/A. Oberhauser/F. Schober (Hrsg.), *Integration and Adjustment of Global Economies*, Berlin 1996, S. 87 ff.
- D. Ricardo, Funding System. An Article in the Supplement to the Fourth, Fifth and Sixth Editions of the *Encyclopaedia Britannica*, 1820, in: P. Sraffa (Hrsg.), *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Vol. IV, Cambridge 1951, S. 186 ff.
- W. Scherf, Budgetmultiplikatoren, Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 200, 1985, S. 349 ff.
- W. Scherf, Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung, Frankfurt 1994.
- W. Scherf, Zur Abgrenzung und finanzpolitischen Bedeutung verschiedener Arten der Staatsverschuldung, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 206, 1989, S. 136 ff.
- C. Schiller, Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz, Frankfurt/Main 1983.

U. Schmah, Der Einkommensredistributionseffekt der Anleihefinanzierung bei unterschiedlichen Zeitpräferenzen, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Band XXVI, 1967, S. 232 ff.

H. W. Sinn, Pro und contra crowding-out. Zur Stichhaltigkeit dreier populärer Argumente, in: Kredit und Kapital 1983, S. 488 ff.

W. Vickrey, The Burden of Public Debt: Comment, in: American Economic Review, Vol. 51, 1961, S. 132 ff.

R. K. von Weizsäcker, Staatsverschuldung und Demokratie, in: Kyklos, Vol. 45, 1992, S. 51 ff.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Bonn 1980.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, Bonn 1984.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Bonn 1994.