

Baum, Thomas

Article — Digitized Version

Eine politisch-ökonomische Theorie des Staatsschuldenwachstums in Demokratien

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Baum, Thomas (1983) : Eine politisch-ökonomische Theorie des Staatsschuldenwachstums in Demokratien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 3, pp. 128-132

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135778>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Eine politisch-ökonomische Theorie des Staatsschuldenwachstums in Demokratien

Thomas Baum, Stuttgart-Hohenheim

Ein Abbau der Staatsverschuldung in Demokratien ist eine der schwierigsten politischen Aufgaben überhaupt, wie die jüngsten Erfahrungen zeigen. Denn weder die zur (Wieder-)Wahl stehenden Politiker noch die gegenwartsorientierten Wähler haben ein rechtes Interesse daran, die Ausgaben zu kürzen oder die Steuern zu erhöhen. Wie kann dieses Dilemma gelöst werden? Dr. Baum plädiert für eine Änderung der derzeitigen Regeln der Finanzverfassung in Art. 115 Grundgesetz.

Die Theorie der öffentlichen Schuld hat sich bisher fast ausschließlich mit der Frage beschäftigt, wie das Instrument der Staatsverschuldung eingesetzt werden kann, um wirtschaftspolitische Ziele bestmöglich zu erreichen. Dabei wurde die öffentliche Schuld insbesondere als Instrument der Stabilisierungspolitik sowie der intertemporalen Lastverteilung gemäß dem sogenannten Pay-as-you-use-Prinzip angesehen. Dieses letztere Prinzip besagt, daß diejenigen Generationen, die ein öffentliches Gut nutzen, für das Gut gemäß der Inanspruchnahme bezahlen sollen. Dem politischen Entscheidungsprozeß, der jeglichem staatlichen Instrumenteneinsatz vorausgeht, wurde in diesem Zusammenhang nur beiläufig Beachtung geschenkt.

Häufig wird zwar darauf verwiesen, daß z. B. Maßnahmen der Stabilisierungspolitik zu spät ergriffen werden könnten, weil die Politiker wirtschaftliche Störungen zu spät diagnostizieren und die politische Diskussion über eine adäquate Stabilisierungspolitik zu zeitlichen Verzögerungen bei der Einleitung der Maßnahmen führt. Die Behauptung, daß Politiker unter bestimmten Umständen gar kein Interesse an einer problemadäquaten Wirtschaftspolitik haben werden, ja, daß sie wirtschaftspolitische Maßnahmen auf Kosten der Allgemeinheit für eigene wahltaktische Maßnahmen mißbrauchen¹, spielte in der wissenschaftlichen Diskussion jedoch lange Zeit kaum eine Rolle. Erst die provozieren-

de These von Nordhaus², die Politiker erzeugten zum Zwecke der Sicherung ihrer Wiederwahl bewußt einen „politischen Konjunkturzyklus“, bildete den Ausgangspunkt für zahlreiche weitere Arbeiten, die wirtschaftspolitische Maßnahmen explizit unter Einbeziehung des politischen Sektors und der Interessen gewählter Politiker analysierten.

Werden die Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft in die Analyse der Staatsverschuldung einbezogen, so läßt sich zeigen, daß die insbesondere im letzten Jahrzehnt zu beobachtende starke Zunahme der öffentlichen Verschuldung die notwendige Folge des Wähler-, Politiker- und Bürokratieverhaltens in Demokratien darstellt. Dabei kommt den institutionellen Regeln der Finanzverfassung zentrale Bedeutung zu, denn diese Verfassungsregeln stellen die eigentliche Restriktion für das Politikerverhalten in Demokratien dar. Werden die derzeitigen Regeln beibehalten – in der Bundesrepublik ist in diesem Zusammenhang der Art. 115 GG zu nennen –, so läßt sich für die Zukunft ein weiteres Anwachsen des öffentlichen Schuldenstandes prognostizieren.

Politikerverhalten

Die ökonomische Theorie geht bei der Erklärung des Verhaltens von privaten Haushalten und Unternehmen vom Eigennutz-Motiv aus. Ausgangspunkt der Ökono-

Dr. Thomas Baum, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität Hohenheim.

¹ Wagner spricht in diesem Zusammenhang von ökonomischer Manipulation zum Zwecke des politischen Profits. Vgl. R. E. Wagner: Economic Manipulation for Political Profit: Macroeconomic Consequences and Constitutional Implications, in: *Kyklos* 30 (1977), S. 395 ff.

² Vgl. W. D. Nordhaus: The Political Business Cycle, in: *The Review of Economic Studies* 42 (1975), S. 169 ff.

mischen Theorie der Politik und damit auch der hier zur Diskussion gestellten politisch-ökonomischen Theorie der Staatsverschuldung ist die These, daß sich Politiker und Bürokraten nicht grundsätzlich anders verhalten als private Wirtschaftssubjekte. Es wird angenommen, daß auch Politiker und Bürokraten nicht in erster Linie danach streben, das öffentliche Wohl zu verfolgen, sondern diesem nur insoweit dienen, als dies ihren eigenen Interessen entgegenkommt. Bei der Förderung der Eigeninteressen über den politischen Prozeß müssen die Politiker allerdings die Wiederwahlrestriktion beachten. Aus diesem Grund unterstellt die Ökonomische Theorie der Politik den Politikern das Streben nach einer möglichst hohen Zahl an Wählerstimmen. Ob die Politiker dabei tatsächlich nach einer maximalen³ oder nur nach einer für den Wahlsieg als ausreichend⁴ angesehenen Stimmenzahl streben, ist für die hier abgeleiteten tendenziellen Schlußfolgerungen zweitrangig. Wichtig ist jedoch, daß Politiker in Demokratien in gewisser Weise den Wählerwünschen Rechnung tragen müssen, da sie sonst Gefahr laufen, die nächste Wahl zu verlieren.

In diesem Zusammenhang wird weiterhin angenommen, daß die Wähler wirtschaftspolitische Entscheidungen um so eher in die Wahlentscheidung einbeziehen werden, als sie durch die Auswirkungen dieser Entscheidungen persönlich und unmittelbar betroffen werden. Dem Politiker kommt die Tatsache entgegen, daß die Wähler unter unvollkommener Information leiden und nach den vorliegenden Erfahrungen stark gegenwartsorientiert sind. Diese Annahmen implizieren zum einen eine gewisse Vergeßlichkeit der Wähler. Das heißt, die Wahlentscheidung wird nur durch diejenigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und deren Auswirkungen beeinflusst, die kurz vor der Wahl liegen⁵. Zum anderen folgt aus diesen Annahmen, daß bei der Wahlentscheidung zukünftige Auswirkungen heute getroffener wirtschaftspolitischer Maßnahmen weitgehend vernachlässigt werden.

Neben der Wiederwahlrestriktion muß der Politiker das Verhalten staatlicher Bürokratien als weitere Nebenbedingung beachten. Die Ökonomische Theorie der Politik unterstellt, daß das Eigeninteresse von Bürokratien auf mehr Sicherheit, mehr Macht und öffentliches Ansehen sowie ein höheres Einkommen gerichtet ist. Da diese Größen positiv mit dem der jeweiligen Büro-

kratie zugewiesenen Budget korreliert sind, impliziert rationales Bürokratieverhalten die alljährliche Forderung der staatlichen Bürokratien nach einem höheren Budget⁶. Dabei kann die Mehrforderung durch gestiegene Kosten der staatlichen Leistungserstellung begründet werden. Da die Bürokraten über einen Informationsvorsprung bezüglich der Produktionskosten der von ihnen erbrachten Leistung verfügen⁷, muß der Politiker den Budgetforderungen der Bürokratie tendenziell nachgeben, wenn er eine hinsichtlich ihrer Mengenkomponekte festgelegte Leistung bereitstellen möchte⁸.

Wählerverhalten

Würde man eine Wählerbefragung darüber durchführen, ob das Ausmaß der öffentlichen Verschuldung erhöht oder vermindert werden sollte, so würde sich die Mehrzahl der Wähler in der gegenwärtigen Situation wohl für einen Abbau der Staatsverschuldung aussprechen, sei es, weil eine übermäßige Verschuldung generell als etwas Unsolides angesehen wird⁹, sei es, weil das Thema „Konsolidierung der Staatsfinanzen“ in den Medien derzeit einen hohen Stellenwert einnimmt.

Eine derart undifferenzierte Fragestellung „Staatsverschuldung – ja oder nein?“ übersieht jedoch wichtige Konsequenzen einer verminderten Staatsverschuldung für Wähler und Politiker. Wird nämlich auf eine öffentliche Verschuldung verzichtet, so bedeutet dies, daß entweder die Ausgaben sinken müssen, oder daß zur Finanzierung der Ausgaben Steuererhöhungen notwendig werden. Die Mehrzahl der bei der Haushaltsaufstellung quantitativ bedeutsamen Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen hat jedoch einen direkt wahrnehmbaren Verlust von Konsummöglichkeiten in der Gegenwart zur Folge und verschlechtert somit die wirtschaftliche Situation der von den Maßnahmen betroffenen Wähler. Dies wiederum hat für den Politiker, dem oft ein und derselbe Wähler mit der Forderung sowohl nach mehr öffentlichen Leistungen als auch nach einer ge-

⁶ Vgl. W. A. Niskanen: Ein ökonomisches Modell der Bürokratie, in: W. W. Pommerehne, B. S. Frey (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Politik, Berlin, Heidelberg, New York 1979, S. 359.

⁷ Vgl. zur Diskussion dieser und einiger weiterer Annahmen über das Verhältnis zwischen staatlichen Bürokratien und Politikern U. Roppel: Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg 1979, S. 106 ff.

⁸ Diese tendenzielle Aussage erfährt keine grundlegende Änderung, wenn unterstellt wird, daß die Politiker das Verhalten der Bürokraten durchschauen und deren Budgetforderungen um einen gewissen, als fair angesehenen Prozentsatz kürzen, der kleiner ist als der von den Bürokraten geforderte Zuschlag. Vgl. zu diesem Ansatz O. A. Davis, M. A. H. Dempster, A. Wildaysky: Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations, in: British Journal of Political Science, 4 (1974), Part 4, S. 419 ff.

⁹ Vgl. G. Schmölders: Einführung in die Geld- und Finanzpsychologie, Darmstadt 1975, S. 43; G. Krause-Junk: Warum (eigentlich) keine Beschäftigungsprogramme mit öffentlichen Ausgaben? in: WIRTSCHAFTSDIENST 61. Jg. (1981), H. 12, S. 607.

³ Vgl. z. B. A. Downs: Eine ökonomische Theorie des politischen Handelns in der Demokratie, in H. P. Widmayer (Hrsg.): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt 1974, S. 125.

⁴ Vgl. z. B. B. S. Frey: Moderne Politische Ökonomie, München 1977, S. 185 ff.

⁵ Aus diesem Grund werden in der Vorwahlzeit oft „Wahlgeschenke“ an solche Gruppen vergeben, die als möglicherweise wahlentscheidend angesehen werden.

ringeren Steuerbelastung gegenübersteht¹⁰, potentielle Stimmenverluste zur Folge. Greift der Politiker dagegen zum Instrument der Verschuldung, so wird in der Gegenwart niemand direkt belastet, weil die Steuerzahlung in die Zukunft verschoben wird. Da kein Wähler weiß, ob und in welchem Umfang er in Zukunft persönlich belastet wird, stößt eine Staatsverschuldung auf weniger politischen Widerstand als die Alternative einer Ausgabenkürzung bzw. Steuererhöhung.

Als Beleg können z. B. die politischen Auseinandersetzungen um den Bundeshaushalt der Jahre 1981 und 1982 herangezogen werden. Sie haben gezeigt, daß die Verschuldung für den Politiker trotz einem gewachsenen Konsolidierungsbewußtsein ein bequemeres Instrument der Haushaltsfinanzierung darstellt als eine Belastung der Wähler durch Steuererhöhungen bzw. Ausgabenkürzungen. Auch im Verhältnis zu den staatlichen Bürokratien kommt die Möglichkeit der Verschuldung dem Politiker entgegen, da er die Budgets einzelner Büros erhöhen kann, ohne gleichzeitig die Budgets anderer Büros zu vermindern.

Crowding-out-Effekte

Als ein Argument gegen eine Zunahme der Staatsverschuldung wird oft die Gefahr eines Crowding-out, d. h. einer Verdrängung privater Investitionen aufgrund der durch die Staatsverschuldung gestiegenen Zinsen angeführt. Da der aufgrund eines Crowding-out resultierende Beschäftigungsrückgang den Politikern negativ angekreidet wird, scheint hier eine Grenze für eine steigende Staatsschuld gezogen zu sein. Die Frage ist jedoch, ob eine staatliche Kreditaufnahme in einer offenen Volkswirtschaft wie der Bundesrepublik überhaupt nennenswerte Zinsauftriebendenzen zur Folge hat¹¹. Weiterhin ist zu fragen, ob ein potentielles Crowding-out dem Politiker mehr Stimmenverluste einbringt als eine etwaige Steuererhöhung bzw. Ausgabenkürzung.

Während die erste Frage nicht generell beantwortet werden kann, ist die letztere Frage zu verneinen. Selbst wenn es nämlich zu Crowding-out-Effekten kommen

¹⁰ Vgl. M. G a n t n e r : Einige ökonomische Gesichtspunkte expansiver Staatsverschuldung, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 17 (1976), S. 119.

¹¹ Im übrigen hängt das Auftreten von Crowding-out-Effekten von der Geldpolitik der Bundesbank ab. Vgl. z. B. J. K o m p h a r d t : Aktuelle stabilitätspolitische Strategien und ihre theoretische Fundierung, in: WIRTSCHAFTSDIENST 62. Jg. (1982), H. 2, S. 74.

¹² Eine theoretisch mögliche, auf eine kleine Minderheit gezielte Steuererhöhung ist unwahrscheinlich, da Steuerrechtsänderungen aufgrund politisch-ökonomischer Interdependenzen nur inkrementell erfolgen werden, d. h., der gesamte bei Nichtverschuldung resultierende Einnahmeausfall kann nicht auf eine einzelne Gruppe abgewälzt werden. Vgl. C. F o l k e r s : Zu einer positiven Theorie der Steuerreform, Vortrag auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Köln 1982, bisher unveröffentlichtes Manuskript. S. 11.

sollte, wird nur eine Minderheit durch die resultierende Arbeitslosigkeit betroffen. Für die Mehrheit ist die Verschuldung in der Gegenwart vorteilhaft, da sie im Falle der Nichtverschuldung die Steuererhöhungen (Ausgabenkürzungen) zu tragen hätte¹². Im übrigen besteht für den Politiker die Möglichkeit, potentielle Crowding-out-Effekte der Notenbank anzulasten, die durch eine aus seiner Sicht zu restriktive Geldpolitik den Zinsauftrieb verursacht hat¹³.

Nach Buchanan und Wagner wird auch eine Erhöhung der Inflationsrate, die durch steigende Staatsdefizite bedingt ist, nicht zu einer Ablehnung der Verschuldung führen. Die Wähler müßten nämlich andernfalls die Auswirkungen dieses makroökonomischen Effektes auf ihre zukünftige Situation abschätzen und bewerten, und diese Fähigkeit wird von den Autoren aufgrund der Annahmen der unvollkommenen Information und der Gegenwartsorientierung bestritten¹⁴. Eine durch Staatsverschuldung hervorgerufene Inflationserhöhung konnte für den Bereich der Bundesrepublik und der USA empirisch nicht nachgewiesen werden¹⁵, so daß dieses Argument für die weitere Diskussion vernachlässigt werden kann.

Schuldillusion

Die in der Zukunft über Steuern aufzubringenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen aus einer heutigen Verschuldung werden ebenfalls nicht zu einer Ablehnung dieses Instruments durch die Wähler führen. Zur Begründung dieser These kann man auf das Argument einer sogenannten „Schuldillusion“, d. h. einer vollständigen oder teilweisen Nichtwahrnehmung der zukünftigen Zins- und Tilgungssteuern seitens der Wähler zurückgreifen¹⁶.

Aber auch wenn die Wähler klar erkennen sollten, daß eine Verschuldung heute eine zusätzliche Besteuerung morgen impliziert, werden sie eher für eine Verschuldung als für eine Steuererhöhung bzw. Ausgabenkürzung plädieren, da die Art und Weise der Schuldentilgung und damit die durch die zukünftigen Zins- und Tilgungssteuern belasteten Personen zum Zeitpunkt der Schuldemission noch nicht feststehen. Aus demselben Grund wird auch die Tatsache, daß der zukünftige Handlungsspielraum des Staates durch die steigende Staatsverschuldung abnimmt und daß eine zukünftige

¹³ Vgl. J. M. B u c h a n a n , R. E. W a g n e r : Democracy in Deficit, New York 1977, S. 118.

¹⁴ Vgl. J. M. B u c h a n a n , R. E. W a g n e r : Democracy in Deficit, a.a.O., S. 102 f.

¹⁵ Vgl. Th. M. B a u m : Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie, Frankfurt 1982, S. 149 f.

¹⁶ Vgl. ebenda, S. 31 ff.

Haushaltskonsolidierung durch die fortgesetzte Staatsverschuldung erschwert wird, nicht dazu führen, daß die Verschuldung von den Wählern abgelehnt wird.

Die bisherigen Überlegungen führen zu folgendem Fazit: Aufgrund der Gegenwartsorientierung der Wähler einerseits und der mangelnden Zurechenbarkeit der zukünftigen Kosten der Staatsverschuldung andererseits präferiert eine Wählermehrheit die Schuldenfinanzierung gegenüber einer Steuerfinanzierung bzw. Ausgabenkürzung. Eine erhöhte Staatsverschuldung wird den Politikern daher mehr Stimmen bzw. weniger Stimmenverluste einbringen als die alternative Steuererhöhungs- bzw. Ausgabenkürzungsentscheidung. Außerdem erleichtert die Verschuldungsmöglichkeit dem Politiker die Auseinandersetzung mit der Bürokratie im Rahmen der Haushaltsplanung, da Mehrzuweisungen an einzelne Büros nicht notwendigerweise zu geringeren Zuweisungen an andere Büros führen müssen. Demokratisch gewählte Politiker, die sich der Wiederwahlnotwendigkeit gegenübersehen, handeln somit individuell rational, wenn sie langfristig negative Effekte der Staatsverschuldung vernachlässigen und bei der Haushaltsfinanzierung zum Instrument der Verschuldung greifen. Als notwendige Folge dieser Zusammenhänge kommt es zu einer ständigen Zunahme des Schuldenstandes in demokratischen Staaten.

Notwendigkeit einer Verfassungsänderung

Die Neigung der Politiker, Defizite zu machen, führt allerdings nur dann zu einem permanenten Anstieg der Staatsverschuldung, wenn die institutionellen Regeln der Finanzverfassung die Bildung von Defiziten zulassen. Soll somit der Anstieg der Staatsverschuldung gebremst und eine verstärkte Konsolidierung der Staatsfinanzen erreicht werden, so muß die Bildung von Staatsdefiziten durch verfassungsmäßige Regeln erschwert werden. Die erforderliche Regeländerung muß Verfassungsrang erhalten, weil in diesem Fall eine abermalige Regeländerung durch das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit erschwert wird. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse in den meisten westlichen Demokratien bedarf somit eine Wiederabschaffung der neuen Regel der Zustimmung der Opposition, d. h. die Möglichkeit der Regierungspartei, die Defizitfinanzierung von Staatsausgaben zum Zwecke der Erhöhung der Wiederwahlchancen wieder zu erleichtern, wird stark eingeschränkt.

Nach Buchanan und Wagner hat vor allem die Überzeugung der Ökonomen und Politiker von keynesianischen Vorstellungen über den Wirtschaftsprozess zur Abschaffung der klassischen Regel des jährlichen materiellen Haushaltsausgleichs und als Konsequenz die-

ser Maßnahme zu immer neuen und höheren Budgetdefiziten, einem wachsenden Staatsanteil und ständig steigenden Inflationsraten geführt. Zur Beseitigung dieser Fehlentwicklungen fordern die Autoren daher eine Rückkehr zur Verfassungsregel des materiellen Budgetausgleichs für den Zentralstaat der USA¹⁷. Im politischen Bereich wird diese Forderung in jüngster Zeit von 31 amerikanischen Bundesstaaten unterstützt. Sie haben der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung zugestimmt, die die Rückkehr zur Verfassungsregel des Haushaltsausgleichs zum Ziel hat¹⁸.

Materieller Haushaltsausgleich

Eine vollständige Rückkehr zum klassischen Prinzip des jährlichen materiellen Budgetausgleichs scheint jedoch nicht angebracht. Dies gilt zunächst deshalb, weil sich der Staat in diesem Fall jeglicher Möglichkeit begeben würde, die Beschäftigung über ein Deficit-spending zu stabilisieren. Vor allem aber impliziert ein materieller Haushaltsausgleich in der Rezession eine zyklusverstärkende Parallelpolitik, eine Konsequenz, die auch dann beachtet werden muß, wenn man eine expansive nachfrageorientierte Fiskalpolitik des Staates als ungeeignetes Stabilisierungsinstrument betrachtet¹⁹. Ein jährlicher materieller Budgetausgleich würde überdies die Möglichkeit einer Pay-as-you-use-Finanzierung öffentlicher Investitionen verhindern.

Anstatt eines völligen Verzichts auf öffentliche Verschuldung sollte somit durch die Verfassung ein stärker zielgerichteter Einsatz der Verschuldung sichergestellt werden. Es sollte mit anderen Worten nicht mehr möglich sein, eine im Rahmen der Haushaltsplanung prognostizierte Deckungslücke, ganz gleich, wodurch sie verursacht ist, im Wege der Verschuldung zu decken, nur weil eine Steuererhöhung bzw. Ausgabenkürzung politisch nicht opportun erscheint. Die letztere Vorgehensweise führt nämlich im allgemeinen zu einer Finanzierung öffentlicher Konsumausgaben (z. B. Personal- und Sozialausgaben) durch Kredite. Dies wiederum führt zu strukturellen Defiziten, deren Abbau in der Hochkonjunktur aufgrund der aufgezeigten politisch-ökonomischen Interdependenzen mit einer gewissen Zwangsläufigkeit unterbleiben muß.

¹⁷ Vgl. J. M. Buchanan, R. E. Wagner: Democracy in Deficit, a.a.O., insbesondere S. 173 ff.; sowie zur Relativierung der Thesen dieser Autoren Th. M. Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik . . . , a.a.O., S. 175 ff.

¹⁸ Vgl. auch C. Folkers: Konzepte und Maßnahmen zur Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben in den USA, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Nr. 11/1982, S. 5.

¹⁹ Vgl. auch O. Ganderberger: Thesen zur Staatsverschuldung, Vortrag anlässlich der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Köln 1982, bisher unveröffentlichtes Manuskript, S. 9 ff.

Art. 115 GG vermag diese Entwicklung in seiner derzeitigen Fassung nicht zu verhindern, da er im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die von Politikern in Phasen der Stagflation permanent unterstellt werden kann, keine effektive Begrenzung der Kreditaufnahme beinhaltet. Dies gilt vor allem deshalb, weil eindeutige juristische Kriterien für die Charakterisierung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fehlen. Eine Finanzverfassung, die einerseits das permanente Ansteigen struktureller Defizite verhindern, andererseits eine relativ flexible Reaktion auf Beschäftigungsprobleme und eine Pay-as-you-use-Finanzierung von Investitionen gewährleisten will, sollte daher den jährlichen materiellen Haushaltsausgleich als grundsätzliche Budgetregel vorschreiben, zugleich jedoch für den Stabilisierungs- und Allokationsbereich Ausnahmeregelungen der Art zulassen, daß sie von der Regierung nicht zu wahltaktischen Maßnahmen mißbraucht werden können.

Neufassung von Art. 115 GG

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen könnte Art. 115 GG wie folgt geändert werden²⁰:

(1) Der jährliche Haushalt des Bundes ist, abgesehen von den in Absatz (2) vorgesehenen Ausnahmeregelungen, materiell auszugleichen. Sollte im Laufe des Haushaltsjahres aufgrund von Fehlern bei der Prognose der Steuereinnahmen oder der Staatsausgaben ein Defizit drohen, so sind innerhalb der nächsten drei Monate Maßnahmen zur Realisierung des Haushaltsausgleichs zu ergreifen.

(2) Ausnahmen sind nur in folgenden Fällen möglich:

- 1. Wenn Bundestag und Bundesrat mit den Stimmen von zwei Dritteln ihrer Mitglieder eine Situation nationalen Notstands feststellen.*
- 2. Wenn die Arbeitslosenquote einen vom Bundestag mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu Beginn der Haushaltsperiode festgelegten Prozentsatz (kritische Arbeitslosenquote) übersteigt. Dabei ist das Ausmaß der Kredite zu Beginn der Haushaltsperiode mit zwei Dritteln der Stimmen des Bundestages an das Ausmaß der Abweichung der Arbeitslosenquote von ihrem kritischen Wert zu knüpfen.*
- 3. Staatliche Investitionsobjekte sind unter Berücksichtigung der bereits in der Haushaltsperiode anfallenden Nutzungen über Krediteinnahmen zu finanzieren. Dabei ist eine Übereinstimmung ihrer zeitlichen Nutzungsabgabe mit der Laufzeitstruktur der zu ihrer Finanzierung aufgenommenen Kredite durch eine Finanzierungsrechnung nachzuweisen. Die zeitliche Nutzungsab-*

gabe der Investitionen ist im Rahmen der Haushaltsberatungen durch eine Prognoserechnung festzustellen.

(3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Die bei den Ausnahmeregelungen vorgesehene Zwei-Drittel-Stimmenzahl hat zur Folge, daß unter den derzeitigen politischen Machtverhältnissen in der Bundesrepublik die Opposition einer Verschuldungsentscheidung zustimmen muß. Dadurch wird es der Regierung erschwert, die kritische Arbeitslosenquote²¹ zu niedrig anzusetzen, um aus wahltaktischen Gründen nach Belieben Defizite machen zu können. Andererseits kann die Opposition nicht auf einer zu hohen kritischen Arbeitslosenquote bestehen, da sie sonst von der Regierung für die Beschäftigungsprobleme verantwortlich gemacht würde. Eine Schuldenfinanzierung durch einfache Parlamentsmehrheit ist nur im Falle öffentlicher Investitionen²² möglich. Wird eine Pay-as-you-use-Finanzierung von Investitionen wegen Zielkonflikten mit dem Stabilisierungsziel abgelehnt²³, so wäre an eine noch restriktivere Formulierung von Absatz 2, Ziff. 3 zu denken.

Zusammenfassung

Im Rahmen dieses Beitrags wurde gezeigt, daß unter den derzeitigen institutionellen Regeln der Finanzverfassung in demokratischen Staaten aufgrund der Gegenwartsorientierung der Wähler und der mangelnden individuellen Zurechenbarkeit der zukünftigen Zins- und Tilgungssteuern mit einer wachsenden Staatsschuld zu rechnen ist, sofern keynesianische Haushaltspolitik in der beschriebenen Weise möglich bleibt. Zur Verhinderung dieser Entwicklung wurde eine Änderung des Art. 115 GG zur Diskussion gestellt, die die Bildung von Defiziten nur noch zur Finanzierung öffentlicher Investitionen und bei Gefährdung des Beschäftigungsziels zuläßt. Besonders im letzteren Fall sollte die Defizitbildung durch das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit erschwert werden.

²⁰ Vgl. Th. M. Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik . . . , a.a.O., S. 192 f. Dieser Beitrag diskutiert auch die Unterscheidung kurz- und langfristiger Investitionsobjekte in der Finanzverfassung. Vgl. ebenda, S. 117 ff. Vgl. auch den Vorschlag für den Bereich der USA bei J. M. Buchanan, R. E. Wagner: Democracy in Deficit, a.a.O., S. 180.

²¹ Die Idee einer „kritischen Arbeitslosenquote“ findet sich auch bei E. Nowotny: Funktionale Finanzpolitik und öffentliche Verschuldung, in: WSI-Mitteilungen 34 (1981), S. 20.

²² Problematisch bleibt weiterhin der Begriff der öffentlichen Investitionen, da nahezu jede öffentliche Ausgabe in der Zukunft Nutzungen abwirft. Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Bonn 1980, der eine Beschränkung des Investitionsbegriffs auf Sachinvestitionen empfiehlt.

²³ Vgl. O. Ganderberger: Thesen . . . , a.a.O., S. 23 ff.