

Fehr, Ernst

Article

Entwicklung und Ursachen der Staatsverschuldung

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Fehr, Ernst (1986) : Entwicklung und Ursachen der Staatsverschuldung, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 12, Iss. 1, pp. 87-105

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332209>

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.

Entwicklung und Ursachen der Staatsverschuldung

Ernst Fehr

1. Einleitung

In allen Industrieländern weisen die jährlichen Budgets des Zentralstaates in der Regel ein Defizit aus. Selbst wenn man die Tilgungsverpflichtungen, die sich aus der Akkumulation der Staatsschuld vergangener Jahre ergeben, von diesem Budgetdefizit abzieht, verbleibt normalerweise ein beträchtliches Nettodefizit. Daraus folgt, daß der Schuldenstand der Zentralstaaten ständig zunimmt. Diese Entwicklung wird nur unwesentlich korrigiert, wenn man alle Gebietskörperschaften in die Betrachtung mit einbezieht. Die Zunahme der Verschuldung des gesamten öffentlichen Sektors ist daher eine internationale Erscheinung. Die folgende Tabelle 1 illustriert dies anhand einiger OECD-Staaten.

Tabelle 1

**Jährliche Zuwachsraten der nominellen Verschuldung des
Gesamtstaates**
(= alle Gebietskörperschaften) in Prozent

	BRD	Frankreich	Großbritannien	Japan	Niederlande	Schweden	USA	Österreich
Ø 1960–1973	9,0	0,0	–*	–	8,2	7,7	3,7	9,2
Ø 1973–1979	15,0	16,6	12,6	27,0	9,9	16,6	9,7	20,7
1980	13,2	15,9	17,2	20,9	14,6	26,4	9,6	12,0
1981	16,4	16,9	4,8	17,4	14,8	25,6	9,6	12,1
1982	12,7	–	5,3	9,8	6,0	24,9	14,1	13,7

* –: bedeutet, daß Daten fehlen.

Quelle: Finanzschuldenbericht 1984 der Österreichischen Postsparkasse S. 42, Dieter Cassel, 1982, S. 691.

Im betrachteten Zeitraum nahm die Verschuldung der Gesamtstaaten stets zu. Auffallend ist auch, daß die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Verschuldung im Zeitraum 1973–1979 generell höher ist als zwischen 1960 und 1973. Dies gilt im übrigen auch für in Tabelle 1 nicht aufscheinende OECD-Länder. (Cassel, 1982).

Die öffentliche Meinung und „die“ ökonomische Wissenschaft beurteilen diese Entwicklung widersprüchlich. Daran ist jedoch nichts Neues. Seit sich die Staaten verschulden, gibt es diesen Widerspruch. So bezeichnete zu Beginn des 19. Jahrhunderts der englische Nationalökonom David Ricardo „die öffentliche Verschuldung als eine der ‚schrecklichsten Geißeln, die je zur Plage der Nation erfunden wurde‘. Dem steht die Einschätzung des deutschen Finanzklassikers, Lorenz von Stein, Ende des 19. Jahrhunderts gegenüber: ‚Ein Staat ohne Staatsverschuldung tut entweder zuwenig oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.‘“ (Hickel, 1980, S. VI.)

2. Keynesianismus, politische Demokratie und Budgetdefizite

Die „positiven“ oder „negativen“ ökonomischen Wirkungen der Staatsverschuldung werden im Rahmen dieses Beitrages nur am Rande behandelt werden. Dagegen wird näher auf die Ursachen der öffentlichen Defizite eingegangen werden. Die Debatte über die Ursachen ist interessanterweise viel jüngeren Datums als jene über die Wirkungen und ist vor allem von amerikanischen Ökonomen geführt worden. Besondere Beachtung hat dabei das Buch von Buchanan/Wagner über „Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes“ gefunden. Bereits ein Jahr nach seinem Erscheinen fand ein Symposium über die Thesen dieses Buches statt, an dem international renommierte Wirtschaftswissenschaftler teilgenommen haben, deren Beiträge im „Journal of Monetary Economics“ abgedruckt wurden. Der Titel des Werkes von Buchanan/Wagner läßt bereits anklingen, daß die ökonomische Theorie von Keynes und die Institutionen der politischen Demokratie die Hauptursache der permanenten Defizite sind.

In der vorkeynesianischen Ära habe sowohl in der ökonomischen Profession als auch bei Politikern und im öffentlichen Bewußtsein die Einsicht in die Notwendigkeit eines ausgeglichenen Budgets vorgeherrscht. Lediglich in nationalen Notzeiten (z. B. bei Kriegen) sei es zu Budgetdefiziten gekommen. In den darauffolgenden Jahren wäre aber die Verschuldung durch Budgetüberschüsse in der Regel wieder abgebaut worden. Keynes und die Keynesianer hätten durch die wissenschaftliche Rechtfertigung des „Deficit Spending“ die vorkeynesianische Fiskalverfassung, deren wesentliches Element der implizite Zwang zum jährlichen Budgetausgleich gewesen sei, zerstört, und damit den Weg für permanente Defizite des Staates geebnet. Es ist jedoch nicht allein die keynesianische Theorie, sondern das Zusammenwirken dieser Theorie mit den Institutionen der politischen Demokratie, welches die permanenten Defizite hervorruft. (Baum, 1982)

Unter den Bedingungen demokratischer politischer Systeme besteht für die Politiker laut Buchanan/Wagner ein Anreiz zur Erzeugung permanenter Budgetdefizite. Steuererhöhungen bedeuteten für die Wähler – *ceteris paribus* – Einkommens- und Nutzenverluste. Dasselbe gelte für Ausgabensenkungen, weil dadurch das Angebot an öffentlichen Gütern gesenkt würde. Deshalb würden die Wähler Budgetüberschüsse – seien sie nun durch Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen verursacht – ablehnen. Dies gelte umso mehr in einer Situation der Unterbeschäftigung, in der ein Budgetüberschuß die Arbeitslosigkeit erhöhe und mithin die Wohlfahrt der Wähler weiter schmälere. Bei Ausgabenerhöhungen und Steuersenkungen verhält es sich genau umgekehrt. Sie führen zu Wohlfahrtsgewinnen, weil dadurch das Angebot an öffentlichen Gütern bzw. das Einkommen zunimmt.

Diese Präferenz für Budgetdefizite wird in einer Situation der Unterbeschäftigung noch verstärkt, weil die öffentliche Verschuldung eine Verringerung der Arbeitslosigkeit bewirkt. Daraus ersieht man, daß Buchanan/Wagner die kurzfristige Wirksamkeit einer expansiven keynesianischen Fiskalpolitik in der Rezession nicht bestreiten. Deshalb richtet sich ihre Kritik an den Keynesianern auch nicht gegen deren Behauptung, daß Fiskalpolitik die Arbeitslosigkeit vermindern kann. Es wird ihnen aber der Vorwurf gemacht, die in einer politischen Demokratie vorhandenen Anreize zur Erzeugung von Budgetdefiziten nicht erkannt zu haben und durch die einseitige Betonung des Deficit Spending in einer Situation der Unterbeschäftigung – bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Gefahren permanenter Budgetdefizite – die ideologischen Grundlagen dafür geschaffen zu haben, daß die Politiker den Anreizen zu einer ständigen öffentlichen Verschuldung nachgegeben haben.

Keynes und mit ihm viele Keynesianer werden der politischen Naivität geziehen, weil sie von der falschen Vorstellung ausgegangen seien, daß die Wirtschaftspolitik von einer kleinen Gruppe aufgeklärter Politiker, die selbstlos und im öffentlichen Interesse agieren, gemacht werde. Die Annahme von eigennützigen Politikern¹, die wiedergewählt werden wollen, ist nach Buchanan/Wagner aber wesentlich realistischer. Das Interesse an einer Wiederwahl impliziere, daß sich die Parteien bzw. deren Repräsentanten zumindest tendenziell an den Präferenzen der Wähler orientieren müßten und daher – wenn es keine genügend starken impliziten oder expliziten Sanktionen gäbe – dazu neigten, permanente Budgetdefizite zu erzeugen.

Eine spieltheoretische Interpretation von Buchanan/Wagner

Die obigen Argumente lassen sich in einfacher Weise spieltheoretisch veranschaulichen. Entscheidend ist der Gedanke, daß eine Politik zunehmender öffentlicher Verschuldung eine dominante Strategie darstellt. Das bedeutet, daß unabhängig davon, was die politischen Konkurrenten vorschlagen, es für den einzelnen stets besser, d. h. wähler-

stimmenvermehrend ist, wenn er für den Zuwachs des Budgetdefizits eintritt.

Die strategische Situation von zwei Parteien (I und II) kann durch folgende Spielmatrix gekennzeichnet werden.

		Partei II	
		BÜ	BD
Partei I	BÜ	0,0	-1, +1
	BD	+1, -1	0,0

Jede habe nur 2 Strategien bzw. Politikvarianten zur Verfügung: die Erzielung eines marginalen Budgetüberschusses (BÜ) oder eines marginalen Budgetdefizites (BD). Die Zahlen in den Kästchen geben den Wählerstimmenzuwachs (-verlust) an, die mit den einzelnen Strategiekombinationen einhergehen, wobei die erste (zweite) Zahl jeweils die Wählerstimmenveränderung für die erste (zweite) Partei angibt. Da es sich um ein Nullsummenspiel handelt, ist der Verlust von I gleich dem Gewinn von II und umgekehrt.

Entscheidend für die Argumentation von Buchanan/Wagner ist, daß BD für beide Spieler eine dominante Strategie darstellt: Wählt II BÜ so gewinnt I Stimmen, wenn BD gewählt wird. Wenn II auch auf BD setzt, so verhindert I durch die Wahl von BD zumindest Stimmenverluste. Für I ergibt sich aus BD somit stets ein Vorteil, dasselbe gilt für II, sodaß schließlich beide BD wählen, obwohl dadurch letztlich keine Partei einen Konkurrenzvorteil gewinnt. Man könnte nun einwenden, daß sich „vernünftige“ Politiker auf (BÜ, BÜ) einigen könnten, weil dies genauso wie bei (BD, BD) die Konkurrenzposition unbeeinflusst läßt. Dagegen spricht jedoch, daß für jeden ein Anreiz zur Verletzung eines Abkommens, das (BÜ, BÜ) zum Inhalt hat, besteht. Nur hinreichend wirksame implizite (z. B. die Ideologie bzw. „Moral“ von der Zweckmäßigkeit eines ausgeglichenen Budgets) oder explizite Regeln können die Einhaltung von (BÜ, BÜ) sicherstellen. Der Keynesianismus hat nach Buchanan/Wagner aber gerade zur Beseitigung derartiger Regeln beigetragen.

Um die fiskalische Disziplin wieder herzustellen, schlagen die Autoren eine Änderung der Verfassung der USA vor. Die Änderung sieht einen expliziten verfassungsmäßigen Zwang zum jährlichen Budgetausgleich vor. Nur in Zeiten eines nationalen Notstandes, der sowohl vom Repäsentantenhaus als auch vom Senat mit Zweidrittelmehrheit anerkannt werden muß, soll ein Budgetdefizit erlaubt sein. Die Erklärung des nationalen Notstandes läuft automatisch nach einem Jahr aus. Für ein neuerliches Defizit müßte dieselbe Prozedur wiederholt werden.

J. Tobin (1977) streicht zu Recht heraus, daß nach einer derartigen

Verfassungsänderung antizyklische Budgetpolitik praktisch nicht mehr möglich ist². Wer nun meint, daß die obigen Vorschläge für die amerikanische Politik irrelevant sind, der irrt. Im Jahre 1982 beschloß der Senat mit 69prozentiger Mehrheit und das Repräsentantenhaus mit 55prozentiger Mehrheit den Zwang zum jährlichen Budgetausgleich. Diese Verfassungsänderung scheiterte zwar daran, daß „nur“ 55 Prozent des Repräsentantenhauses zustimmte. Daß aber überhaupt eine große Mehrheit des Kongresses für diese Änderung stimmte, zeigt die politische Relevanz der Vorschläge von Buchanan und Wagner.

Kritik der Theorie von Buchanan/Wagner

Ob die obige Spielmatrix die Entscheidungssituation von Parteien und Politikern widerspiegelt, ist sehr umstritten. Buchanan/Wagner unterstellen, daß die Wähler nur die kurzfristigen Vorteile von Budgetdefiziten berücksichtigen, während sie die in der Zukunft anfallenden Kosten (= Zinszahlungen) außer Betracht lassen oder zumindest unterschätzen. Dieses kurzfristige Verhalten wird als Fiskalillusion bezeichnet. Autoren wie Barro (1974 und 1978) und Brunner (1978) bezweifeln, daß die Steuerzahler/Wähler die zukünftigen Kosten gegenwärtiger Budgetdefizite unterschätzen. Außerdem ist die Annahme, daß die zusätzlichen Staatsausgaben von den Wählern positiv honoriert werden, nicht so ohne weiteres mit der Empirie im Einklang. Viele öffentliche Dienstleistungen kommen nur bestimmten Personenkreisen zugute, werden hingegen von anderen negativ beurteilt. Der Nettoeffekt einer Vermehrung der öffentlich Bediensteten auf das Wahlergebnis kann jedenfalls durchaus negativ ausfallen. Was die Ausgaben für die Infrastruktur (z. B. Straßen) angeht, so sind damit nicht selten negative externe Effekte (z. B. Geruchs- und Lärmbelastungen) verknüpft, die gleichfalls zu Stimmeneinbußen führen können. Zunehmende Staatsausgaben könnten von den Bürgern auch als ein Indiz für eine zunehmende Bürokratisierung der Gesellschaft gedeutet und daher negativ bewertet werden. Außerdem kann man vermuten, daß politische Programme, die die Notwendigkeit eines ausgeglichenen öffentlichen Budgets betonen, bei den Wählern auf positive Resonanz stoßen, weil sie an der individuellen Erfahrung der Notwendigkeit eines ausgeglichenen individuellen Budgets anknüpfen können.

Buchanan/Wagner unterstellen einen kurzsichtigen und relativ uninformierten Wähler. Damit begründen sie den Anreiz zur Erzeugung permanenter Budgetdefizite. Wenn man jedoch unterstellt, daß die zukünftigen Wirkungen von defizitären öffentlichen Haushalten von den Wählern nur sehr schwer abgeschätzt werden können – schließlich sind sich ja nicht einmal die Ökonomen darüber einig – entsteht für die Politiker eine zusätzliche Handlungsalternative: Durch eine geschickte Kommunikations- und Informationspolitik könnten sie versuchen, die Wahlberechtigten von den negativen Folgen von Budgetdefiziten zu überzeugen.

Diese Politikvariante widerspricht indessen völlig dem Modell von Buchanan/Wagner. In deren Vorstellung haben die Politiker und deren Parteien keinen oder jedenfalls einen vernachlässigbaren diskretionären Handlungsspielraum. Sie versuchen sich lediglich mit ihren Programmen bestmöglich an die Präferenzen der Mehrheit der Wähler anzupassen. Meines Erachtens ist die Annahme, daß die politischen Parteien keinen oder jedenfalls einen vernachlässigbaren diskretionären reagieren, sondern auch aktiv und gestaltend die Präferenzen und die Vorstellungen der Bürger über die Wirkungen bestimmter politischer Maßnahmen formen, zumindest so plausibel wie das Politikmodell von Buchanan/Wagner.

Geht man von der Annahme der Fiskalillusion ab und unterstellt, daß die Steuerzahler/Wähler die aus einem Defizit erwachsenden Zinsverpflichtungen, die von ihnen und ihren Nachkommen über Steuern finanziert werden müssen, voll als zukünftige Belastung berücksichtigen, verschwindet der systematische Anreiz zu Budgetdefiziten. Dasselbe trifft zu, wenn Ausgabenerhöhungen bzw. Steuersenkungen die kurzfristige Wohlfahrt der Wähler nicht mehr generell erhöhen. Sofern die politischen Parteien durch die aktive Beeinflussung der Wählervorstellungen in den politischen Prozeß eingreifen, repräsentiert die weiter oben dargestellte Spielmatrix die Situation der politischen Agenten gleichfalls nicht mehr richtig. Es ist dann nicht mehr klar erkennbar, welche Anreize sich für die Politiker ergeben. Angesichts einer hohen öffentlichen Verschuldung könnte sich sogar eine Situation ergeben, in der politische Programme, die auf eine Reduktion öffentlicher Defizite abzielen, Nettozuwächse an Wählerstimmen mit sich bringen. Das bedingt, daß die Verantwortung des Keynesianismus für die Existenz *permanenter* Budgetdefizite gleichfalls nicht mehr eindeutig bestimmt werden kann.

Bisher sind nur die *unmittelbaren* Auswirkungen der Staatsverschuldung auf die Wohlfahrt und das Abstimmungsverhalten der Wähler behandelt worden. Die *mittelbaren* (ökonomischen) Wirkungen von Budgetdefiziten wurden weitgehend vernachlässigt. Buchanan/Wagner sind der Meinung, daß permanente Budgetdefizite auf zweifache Weise negative Auswirkungen zeitigen. Einmal begünstigen bzw. verursachen sie das Wachstum des Staatsanteils am BIP, zum anderen führten sie zu Geldmengenerhöhungen und inflationären Prozessen. Obwohl diese Thesen bzw. Verursachungszusammenhänge nicht unumstritten sind – so ist z. B. nach einer neueren Untersuchung von Shibata/Kimura (1984) die Behauptung, daß Budgetdefizite das Wachstum des Staatsanteils verursachen, für die USA und Japan aufgrund statistischer Kausalitätstests zu verwerfen – soll hier nicht näher darauf eingegangen werden. Es wird angenommen, daß Buchanan/Wagner recht haben und daß die Inflation und der wachsende Staatsanteil die Wohlfahrt der Bevölkerung letztlich senken. (Sonst gäbe es ja keinen Grund, diese beiden Phänomene negativ zu bewerten.) Dann ist nicht einsichtig, wieso eine politische Partei, die die Zusammenhänge erkennt und den – unvollkommen informierten – Wählern die Ursachen der Wohlfahrtsverluste

erklärt, nicht damit rechnen kann, daß sie Stimmen dazugewinnt, wenn sie für einen Abbau der öffentlichen Verschuldung eintritt. Die Wohlfahrtsverluste der Bevölkerung böten gerade die Grundlage und einen Anreiz, eine Politik der Reduktion der Staatsverschuldung zu verfolgen und zu propagieren.

3. Die normative Basis der Kritik der öffentlichen Verschuldung

Die normativen Gründe für die Existenz von Budgetdefiziten sind nicht von den generellen Rechtfertigungen für Staatseingriffe in die private Ökonomie zu trennen. Die öffentliche Schuld muß aus der Natur der Zwecke und Aktivitäten, die man mit ihrer Hilfe verfolgt, gerechtfertigt werden. Die ökonomische Theorie der Wohlfahrt liefert eine ganze Reihe von Gründen für Staatseingriffe. Der Staat soll öffentliche Güter bereitstellen, öffentliche Übel (negative externe Effekte) reduzieren, für einen ausreichenden Wettbewerb sorgen. Im Prinzip kann auch staatliche Konjunktursteuerung durch wohlfahrtstheoretische Überlegungen gerechtfertigt werden. Wenn durch staatliche Politik *unfreiwillige* konjunkturelle Arbeitslosigkeit beseitigt wird bzw. die Lücke zwischen potentielltem BIP und realisiertem BIP verkleinert wird, kann damit eine Pareto-Verbesserung, also ein einstimmig akzeptierter Wohlfahrtsgewinn einhergehen³.

Die beiden Hauptrechtfertigungen für die Budgetdefizite sind denn auch eng mit den genannten Gründen für Staatseingriffe verknüpft: (i) Werden öffentliche Güter bereitgestellt oder negative externe Effekte beseitigt, und profitieren davon auch die zukünftigen Generationen, so sollen diese auch die Last der Finanzierung dieser Aktivitäten mittragen. (ii) Steuersenkungen und/oder Ausgabenerhöhungen zur Bekämpfung von Rezessionen.

Abgesehen von der von manchen Ökonomen vertretenen Meinung, daß Budgetdefizite nicht zur Konjunktursteuerung taugen, wird die Opposition gegen eine Politik der öffentlichen Verschuldung häufig damit gerechtfertigt, daß die wirklichen Ursachen nichts mit den normativen Rechtfertigungen der Defizite zu tun hätten. Die wohlfahrtstheoretischen Begründungen spielten im realen politischen Prozeß keine Rolle (Aranson, 1983; Shepsle, 1983) und hätten bestenfalls die Funktion, die aus den Gesetzmäßigkeiten der politischen Institutionen resultierenden öffentlichen Schulden im nachhinein zu rechtfertigen. Im Grunde basiert die Argumentation von Buchanan/Wagner zumindest teilweise auf dieser Überlegung.

Betrachtet man die in den letzten Jahrzehnten entwickelten Elemente einer positiven Theorie der Funktionsweise demokratischer politischer Institutionen (Downs, 1957; Mueller, 1979) so hat man in der Tat wenig Anlaß zur Vermutung, daß die Resultate des politischen Prozesses in einem wohlfahrtstheoretischen Sinne sehr attraktiv sind. Insbesondere die Möglichkeit zyklischer Mehrheiten (Alternative A schlägt B, B schlägt C aber C schlägt wiederum A) ist hier zu nennen. Die Mehrheits-

wahlregel garantiert jedenfalls nur unter sehr restriktiven Bedingungen eine eindeutige Auswahl aus der Menge der vorhandenen Alternativen (Mueller, 1979, S. 38 f). Oder anders ausgedrückt: Im allgemeinen, also wenn diese restriktiven Voraussetzungen verletzt sind, ist das Ergebnis des politischen Prozesses (der Abstimmung) rein zufällig. Daß diese Zufälligkeit von einem normativen Standpunkt aus nicht attraktiv ist, erscheint einleuchtend. In bezug auf die Ursachen permanenter Budgetdefizite führt diese Erkenntnis jedoch nicht weiter. Sie liefert weder Anhaltspunkte dafür, daß die öffentliche Verschuldung in demokratischen Systemen generell „zu hoch“ ist, noch kann damit eine Tendenz zugunsten permanenter Defizite belegt werden. Alles was man daraus schließen kann, ist die Zufälligkeit des Niveaus und der Struktur von Staatseinnahmen, Staatsausgaben und mithin auch der staatlichen Neuverschuldung.

Aber sind Entscheidungen über diese Dinge wirklich so zufällig? Gibt es nicht andere, wichtigere Mechanismen der Politikproduktion als die Abstimmung. Sicherlich, am Ende eines politischen Prozesses steht häufig eine Abstimmung (in Parlamenten, Komitees und Ausschüssen). Aber der gesamte Prozeß, der *vor* der Abstimmung abläuft beeinflußt das Ergebnis oft viel stärker als die Abstimmung selbst, die nicht selten nur noch ein bloßer Formalakt ist, weil bereits vorher – im Rahmen komplizierter Verhandlungsprozesse – eine Einigung erzielt werden konnte. Eine Theorie der Ursachen von permanenten Budgetdefiziten sollte sich daher stärker auf diese Mechanismen stützen.

4. Partikularinteressen und Staatsverschuldung

Weiter oben ist bereits angeklungen, daß fiskalische Maßnahmen sich im allgemeinen nicht auf alle Wähler in der gleichen Weise auswirken. Vielfach sind manche Teile der Wählerschaft nur indirekt und sehr mittelbar von Veränderungen der Staatsausgaben und Staatseinnahmen betroffen. Ein großer Teil der Ausgaben bringt jeweils nur sehr spezifischen Personengruppen bestimmte Vorteile. In bezug auf das Steuersystem gilt dasselbe. Es besteht in einer beinahe unüberschaubaren Vielfalt von Sonderregelungen, die spezifische Gruppen begünstigen. Diese Erscheinungen deuten darauf hin, daß der politische Prozeß der Gestaltung des staatlichen Steuer- und Ausgabensystems nicht so sehr durch einen anonymen politischen Markt gesteuert wird, in dem die Politiker auf die Präferenzen einer unstrukturierten Wählerschaft reagieren – wie bei Buchanan/Wagner – sondern daß verschiedene Wählergruppen sich durch die Bildung von Organisationen wirksam in die Gestaltung der Politik einmischen.

Organisatorische Macht und Budgetstruktur

Die Vorteile, die Organisationen bei der Durchsetzung der Interessen ihrer Mitglieder haben, liegen auf der Hand. Zunächst einmal sind sie in

der Lage, ihre Präferenzen über die Endresultate politischer Prozesse den Politikern überhaupt mitzuteilen. Die Bedeutung dieses auf den ersten Blick trivial erscheinenden Sachverhaltes erkennt man, wenn man sich überlegt, welche Methoden der Übermittlung der Präferenzen von unorganisierten Wählern bestehen. Auf Gütermärkten wird das Problem der Präferenzübermittlung dadurch gelöst, daß die Verkäufer (Firmen) in einer *ständigen* durch Tausch vermittelten Interaktion mit einer großen Anzahl von Käufern (Konsumenten) stehen. Im Gegensatz dazu finden die „Tausch“handlungen auf „politischen“ Märkten nur sehr selten statt. Nur am Wahltag offenbaren die Politikkonsumenten (Wähler) den Politikern ihre Präferenzen. Gruppen, die von sich aus – durch Organisationsbildung – ihre Präferenzen zwischen den Wahlterminen an die Politiker herantragen erhöhen allein dadurch die Chancen der Durchsetzung.

Außerdem sind Organisationen in der Lage, die politischen Kandidaten nicht nur mit „ihren“ Wählerstimmen zu „bezahlen“. Sie können finanzielle und publizistische Unterstützung gewähren, Expertenwissen bereitstellen und schließlich, je nach ihrer strategischen Position im Wirtschaftsleben, den Wirtschaftsablauf stören. Auf diese Weise sind sie in der Lage, bestimmten Parteien neue Wähler zuzuführen bzw. abzuwerben. Die Parteien haben daher gute Gründe, vor allem auf organisierte Interessen Rücksicht zu nehmen. Dazu kommt, daß – vor allem in den europäischen Demokratien – Parteien manchmal geradezu die politischen Zwillinge von gewissen organisierten Interessen sind. Außerdem ist noch zu berücksichtigen, daß Organisationsbildung im allgemeinen mit einem privilegiertem Zugang zur Staatsbürokratie verbunden ist. Da es vielfach nicht die Politiker sondern die Beamten sind, die wichtige Entscheidungen vorbereiten, bedeutet der bessere Zugang zur Beamtenschaft natürlich auch einen Machtzuwachs.

Die Feststellung, daß Verbände Vorteile haben, sich bei Politikern und Beamten Gehör zu verschaffen, ist indessen noch nicht die ganze Geschichte. Es ließe sich argumentieren, daß die Konkurrenz der Verbände, analog zur Konkurrenz auf Güter- und Arbeitsmärkten, letztlich zu optimalen politischen Resultaten führen wird. In bezug auf politische Prozesse ist diese Vermutung aber noch zweifelhafter als sie es in Bezug auf Märkte ist. Wenn eine Organisation die Wahl hat, private und speziell auf ihre Klientel zugeschnittene Güter oder öffentliche, allen Wählern zugute kommende Güter aus öffentlichen Budgets zu finanzieren, wird sie vermutlich die erste Alternative wählen. Da aber alle Verbände den selben Anreiz haben, ist zu erwarten, daß die *Zusammensetzung* der Staatseinnahmen und Staatsausgaben von einem wohlfahrtstheoretischen Standpunkt aus ineffizient ist. Aber auch die verteilungspolitischen Implikationen sind nicht sehr attraktiv, wenn man von der (realistischen) Voraussetzung ausgeht, daß verschiedene Interessen in unterschiedlichem Ausmaß organisationsfähig sind (Offe, 1969). Nicht bzw. nur schwer organisierbare Interessen werden in systematischer Weise bei der Erstellung öffentlicher Budgets nicht bzw. kaum berücksichtigt⁴.

Der Einfluß von Partikularinteressen auf das Niveau der Staatsausgaben und der Budgetdefizite

Inwiefern führt der Einfluß organisierter Interessen nicht bloß zu einer unter verteilungs- und allokatonspolitischen Gesichtspunkten ineffizienten Struktur, sondern auch zu einer Veränderung des Niveaus von Staatsausgaben und -einnahmen? Viele Autoren (Aranson, 1983; Rabushka, 1983; Shepsle, 1983) neigen der Ansicht zu, daß damit eine Tendenz zu steigenden Staatsausgaben und permanenten Budgetdefiziten verbunden ist. Damit man zu diesem Schluß gelangt, muß man allerdings noch zusätzliche Argumente anführen. A priori ist es nämlich durchaus möglich, daß der Effekt, der von den organisierten Partikularinteressen ausgeht und der zu gruppenspezifischen Steuerbegünstigungen und Staatsausgaben führt (= Expansionseffekt) durch die Einflußlosigkeit der unorganisierbaren Interessen überkompensiert wird (= Kontraktions- bzw. Umverteilungseffekt). Letztere tragen dann eben einen überproportionalen Anteil an der Steuerlast und kommen nur in geringem Maße in den Genuß öffentlich finanzierter Güter. Das entworfene Bild des politischen Prozesses prognostiziert ja gerade, daß es in manchen Bereichen zu einer Überversorgung, in anderen aber zu einer Unterversorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern kommt. Es ist a priori daher nicht klar, wie der Nettoeffekt hier aussieht.

Die zitierten Autoren (Aranson etc.) meinen jedoch, das Überwiegen des Expansionseffektes damit begründen zu können, daß sich die organisierten Partikularinteressen in einem Gefangenen-Dilemma befinden. Bei der Formulierung und Durchsetzung der Präferenzen ihrer Klientel sieht die Kosten-Nutzen-Kalkulation wie folgt aus: Setzt man hohe Einzelvorteile durch (= expansive Strategie = eS), während die anderen eine zurückhaltende Strategie (zS) verfolgen, so ist der Nutzenzuwachs für die eigenen Mitglieder am größten, weil die Kosten von eS von der gesamten Bevölkerung getragen werden, die Vorteile sich hingegen bei den eigenen Mitgliedern konzentrieren. Am schlechtesten sind jene dran, die zS wählen, während die anderen eS wählen. Sie tragen die anteiligen Kosten, die entweder in Form von gegenwärtigen oder zukünftigen Steuern für die Bedienung der gegenwärtig erzeugten Budgetdefizite anfallen, ohne irgendwelche Vorteile zu haben.

Organisation II (2. Ziffer)

Organisation I
(1. Ziffer)

	zS	eS
zS	2,2	0,3
eS	3,0	1,1

Matrix 2

Die Ziffern repräsentieren die Wohlfahrt des „Durchschnittsmitglieds“ einer Organisation.

Es ist somit egal, was die jeweiligen anderen tun. Vom Standpunkt der einzelnen Organisationen erweist sich eS stets als vorteilhaft.

Deshalb werden alle eS wählen. Der aggregierte Effekt von (eS, eS) kann indessen zu einem niedrigen Wohlfahrtsniveau für die Mitglieder aller Organisationen führen, weil sich jetzt die anteiligen Kosten aller expansiven Strategien aufsummieren und die gruppenspezifischen Vorteile unter Umständen überkompensieren. In diesem Fall wäre es für alle Organisierten besser gewesen, zS zu wählen (Matrix 2). Man kann natürlich in Frage stellen, daß die Wohlfahrt von (zS, zS) höher ist als bei (eS, eS). Die Spielmatrix könnte beispielsweise auch folgendes Aussehen haben.

II

		zS	eS
I	zS	2,2	(1,5) (3)
	eS	(3) (1,5)	(2,5) (2,5)

Matrix 3

Jetzt ist der Anreiz für die Wahl von eS sogar noch stärker, weil es nicht einmal mehr eine „Strafe“ dafür gibt, wenn alle Organisationen eS wählen. Im Fall der Matrix 3 tragen in erster Linie die unorganisierten Wähler die Kosten von eS. Eine derartige Situation dürfte vor allem dann gegeben sein, wenn die Anzahl der Organisationen und deren Mitglieder, gemessen an der Gesamtpopulation, relativ gering ist, sodaß sich die Kosten der expansiven Strategien auf sehr viele Köpfe verteilen lassen. Durch die geringe Anzahl von Organisationsmitgliedern dürfte in diesem Fall der Gesamteffekt der expansiven Strategien auf die Höhe der Staatsausgaben und des Budgetdefizites gering sein. Wenn der Anreiz zu eS also am größten ist, ergibt sich gleichzeitig die geringste Wahrscheinlichkeit, daß sich dies im Aggregat auswirkt, weil der Umverteilungseffekt, der sich aufgrund der Machtlosigkeit der Unorganisierten ergibt, den Expansionseffekt vermutlich kompensieren wird. Oder mit anderen Worten: Die Unterversorgung bei öffentlich bereitgestellten Gütern wirkt sich wahrscheinlich auf die Staatsausgaben und das Budgetdefizit stärker aus als die Überversorgung der wenigen Organisierten.

Matrix 3 kann als eine Situation interpretiert werden in der die Anzahl der Organisationen gering ist und die Organisationen *klein* sind, sodaß die Anzahl der Organisationsmitglieder relativ zur Gesamtpopulation klein ist. Gibt es indessen viele kleine Organisationen, sodaß ein Großteil der Gesamtbevölkerung irgendwo Mitglied ist, dürfte Matrix 2 die Situation besser widerspiegeln. Die Anzahl der Unorganisierten ist dann gering, sodaß der Unterversorgungs- bzw. Umverteilungseffekt zu Lasten dieser Gruppe das Niveau des Defizits und der Staatsausgaben kaum senkt. Es liegt hier also ein „echtes“ Gefangenendilemma vor, weil die Wohlfahrt aller letztlich geringer ist.

Föderativ aufgebaute Bundesstaaten könnten eine besonders gute

Anwendungsmöglichkeit für Matrix 2 bieten. Jeder Bürger ist Mitglied eines Einzelstaates und hat ein Interesse daran, daß sein politischer Repräsentant in der Bundeslegislative möglichst viel aus dem Bundesbudget für seinen Teilstaat herausholt. Man kann daher annehmen, daß eine politische Struktur mit stark dezentralisierter Willensbildung (z. B. ein Wahlrecht, das vorrangig die Berücksichtigung regionaler und lokaler Gegebenheiten „erzwingt“) für zentrale Entscheidungsorgane ein Gefangen-Dilemma generiert (sofern keine „kompensierenden“ Institutionen vorhanden sind). Politische Systeme, in denen es einer Vielzahl von kleinen Parteien möglich ist, auf der parlamentarischen Ebene Fuß zu fassen sind gleichfalls „gefährdet“, ein Gefangen-Dilemma zu erzeugen. Die kleinen Parteien sichern sich das parlamentarische Überleben häufig dadurch, daß sie sich zu „Anwälten“ von Partikularinteressen machen. Es ist deshalb meines Erachtens kein Zufall, daß Italien, die Niederlande und Belgien, die eine stark zersplitternde Parteienlandschaft aufweisen, zu den Ländern mit den größten Staatsanteilen und Budgetdefiziten zählen (siehe Tabelle 2).

Ganz allgemein läßt sich festhalten, daß kleine Organisationen einen besonders großen Anreiz zu expansiven Strategien besitzen, weil sich die Vorteile der Steuersenkung bzw. des öffentlich bereitgestellten Gutes auf wenige konzentrieren, die Kosten aber breit gestreut sind. Für Großorganisationen – wie z. B. den ÖGB – sind allerdings expansive Strategien wenig lohnend, weil sich nicht bloß die Kosten, sondern auch die Vorteile auf viele Köpfe aufteilen und daher wenig spürbar sind. Politische Strukturen mit wenigen, aber großen Organisationen müßten aufgrund dieser Überlegung weniger dazu neigen, permanente Budgetdefizite bei steigenden Staatsausgaben hervorzurufen.

Zusammenfassend ergeben sich bezüglich der Wirkungen von organisierten Partikularinteressen folgende Hypothesen: Die Zusammensetzung von Staatseinnahmen und -ausgaben begünstigt organisations- und konfliktfähige Interessen. Sie sind in der Lage, steuerliche Ausnahmeregelungen und die Bereitstellung von öffentlich finanzierten Gütern und Subventionen durchzusetzen. Die Kehrseite davon ist, daß nicht organisierte und konfliktschwache Interessen die „Kosten“ dieser Aktivitäten zu tragen haben. Je größer die Anzahl und je kleiner die Organisationen, desto eher ist damit zu rechnen, daß der politische Prozeß zu ständig steigenden Staatsanteilen am Sozialprodukt und zu permanenten Budgetdefiziten führt. Sofern die Anzahl der Organisationen gering und deren Mitgliederzahl sehr groß ist, existiert nur ein geringer oder gar kein Anreiz zu expansiven Strategien. Existieren wenige – kleine, aber durchschlagskräftige – organisierte Einzelinteressen, so kann man vermuten, daß deren Einfluß auf die Budgetstruktur und damit die Umverteilung zulasten der Unorganisierten sehr groß, der Gesamteffekt auf das Budgetdefizit und den Staatsanteil aber gering ist.

Aus diesen Hypothesen ergibt sich – im Gegensatz zur Argumentation der genannten amerikanischen Autoren – daß eine, den Einfluß von Partikularinteressen betonende, Theorie der repräsentativen Demokra-

tie nicht unbedingt zur Schlußfolgerung führen muß, daß es inhärente Tendenzen zu steigenden Staatsanteilen und permanenten Defiziten gibt.

5. Die Theorien vor dem Hintergrund der empirischen Entwicklung seit 1970

Am Anfang wurde die empirische Entwicklung der Staatsverschuldung ganz kurz behandelt. Dabei wurde nur die Zuwachsrates des nominellen Nettodefizits einiger Staaten angeführt. In der öffentlichen Meinung sind es in der Tat meistens die nominellen Nettodefizite – womöglich ausgedrückt als Anteil am BIP – die das größte Interesse hervorrufen. Bei den beiden Erklärungsversuchen permanenter Budgetdefizite – der Theorie von Buchanan/Wagner und der auf organisierte Einzelinteressen abstellenden Theorie von Aranson u. a. – wird nicht ganz klar, *welche* Defizite eigentlich gemeint sind. Die meisten Autoren bleiben hier in ihrer Sprache sehr undeutlich. Man hat jedoch den Eindruck, daß sie die *unkorrigierten* nominellen Budgetdefizite meinen. Einzig Shepsle (1983, S. 211) bezieht sich ausdrücklich auf die *unkorrigierten* nominellen Zahlen. Es soll hier nicht der Versuch einer strengen empirischen Überprüfung der dargestellten Theorien unternommen werden. Anhand der Verschuldungspraxis der OECD-Länder ist es jedoch bereits möglich, einige Hinweise auf die empirische Relevanz der Theorie zu gewinnen.

Die Theorie von Buchanan/Wagner hat dabei den Vorteil, daß sie für alle politischen Ebenen Gültigkeit beansprucht, in denen sich die Politiker dem Wiederwählerfordernis gegenübersehen. Die von Buchanan/Wagner behaupteten Tendenzen müßten somit in allen demokratischen Systemen, in denen der Keynesianismus oder ähnliche wirtschaftspolitische Doktrinen Verbreitung gefunden haben, nachweisen lassen. Jede demokratisch strukturierte politische Ebene (Gemeinde, Land, Bundesstaat) müßte diese Tendenzen aufweisen. Daher ist es zulässig, das aggregierte Defizit aller Gebietskörperschaften zur empirischen Überprüfung heranzuziehen. Allerdings muß dieses Defizit noch um die automatischen Stabilisatoren bereinigt werden. Diese bewirken, daß Budgetdefizite in gewissem Ausmaß von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen: Die Steuereinnahmen schwanken mit dem Volkseinkommen; die Staatsausgaben (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe) zum Teil auch.

Die Theorie von Buchanan/Wagner kann meines Erachtens sinnvollerweise nur darauf abzielen, das diskretionäre bzw. strukturelle Niveau der öffentlichen Verschuldung zu erklären. Deshalb muß jener Teil des Budgetdefizits, der bei Vollauslastung der Ressourcen wieder verschwindet, abgezogen werden. Das automatische – mit der Konjunktur-entwicklung anfallende – Defizit ist im übrigen auch ein Phänomen der vorkeynesianischen Ära gewesen. Es eignet sich außerdem kaum dazu, im politischen Konkurrenzkampf Vorteile zu erringen, weil es eben

automatisch und nicht aufgrund *aktueller* diskretionärer Programmpunkte der Politiker anfällt⁵.

Tabelle 2 weist für den Zeitraum von 1970 bis 1984 die strukturellen Defizite des Gesamtstaates der (demokratischen) OECD-Länder aus. Im Lichte der Theorie von Buchanan/Wagner ist interessant, daß die USA in der Mehrzahl der Jahre einen Überschuß aufweisen. Was das Defizit der USA in den Jahren 1983 und 1984 angeht, muß man berücksichtigen, daß sie von einer Administration verursacht worden sind, die gerade auch deshalb an die Macht gekommen ist, weil sie für eine Reduktion der Verschuldung eingetreten ist. Mit Ausnahme von Italien, den Niederlanden, Belgien, Irland, der BRD und GB weisen die angeführten Staaten in der Mehrzahl der Jahre zwischen 1970 und 1974 Überschüsse auf. Diese Aussage gilt im übrigen – bis auf die USA – auch dann, wenn man den konjunkturellen Teil des Defizits *nicht* abzieht (Price/Muller 1983, S. 36). In den meisten Staaten ist es erst 1975 zu einem durch diskretionäre Maßnahmen entstandenen strukturellen Defizit gekommen. Es läßt sich natürlich darüber streiten, ob diese Reaktion auf den ersten Ölpreisschock adäquat war. Sie dürfte vermutlich auch durch den Einfluß keynesianischer Ideen erfolgt sein. Dies ist jedoch keine Bestätigung der Theorie von Buchanan/Wagner. Die Zahlen der Tabelle 2 legen vielmehr die Vermutung nahe, daß es in vielen demokratischen politischen Systemen keine Tendenz zur Erzeugung von *permanenten* strukturellen Defiziten gibt. Die Theorie von Buchanan/Wagner kann weder die Unterschiede in der Verschuldungssituation der verschiedenen OECD-Länder erklären – weil sie auf Argumenten beruht, die heute für jedes demokratische OECD-Land zutreffen – noch bietet sie eine Erklärung für die Überschüsse, die vor 1975 in vielen Ländern vorherrschten. Ganz zu schweigen von den permanenten Überschüssen in Norwegen und Finnland und der Situation Großbritanniens seit 1980. Die in Abschnitt 4 dargestellte alternative Theorie eröffnet dagegen einen Erklärungsspielraum für manche dieser Phänomene.

Obwohl aggregierte Zahlen keine strenge Überprüfung der Theorie zulassen, die den Einfluß der Einzelinteressen betont – dazu wären die institutionellen Details und disaggregierte Zahlen der einzelnen Gebietskörperschaften erforderlich –, ist es auffallend, daß von den vier Staaten (Italien, Irland, Niederlande, Belgien), die über den gesamten Zeitraum ein strukturelles Budgetdefizit aufweisen, zwei eine sehr zersplitterte Parteienstruktur haben. In Italien und den Niederlanden ziehen regelmäßig viele Parteien in das Parlament ein. In Abschnitt 4 ist bereits festgestellt worden, daß eine derartige Parteienstruktur den Einfluß organisierter Partikularinteressen erheblich begünstigt. Aber auch Belgien und Irland erfüllen meines Erachtens recht gut die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der „Theorie der Einzelinteressen“. In beiden Ländern gibt es zwar nur drei relevante Parteienblöcke. Die Struktur der einzelnen Parteien ist jedoch so, daß der Einfluß lokaler und regionaler Interessen sehr groß ist.

In Belgien wird die *faktische* Zersplitterung des Parteiensystems

Strukturelle Budgetsalden in Prozent des potentiellen BIP/BNP

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
United States	-1,8	-2,3	-1,8	-2,0	-1,1	-2,6	-1,4	-1,2	-0,9	-0,6	-1,1	-0,2	-1,4	-2,0	-2,2
Japan	1,3	1,2	0,0	-0,3	0,2	-2,4	-3,4	-3,7	-5,5	-4,8	-4,7	-4,1	-3,4	-2,8	-1,9
Germany	-1,5	-1,6	-1,4	-0,1	-1,9	-4,8	-3,6	-2,7	-3,1	-3,7	-3,9	-3,8	-2,3	-0,9	0,3
France	-0,4	-0,6	-0,9	-0,9	-0,6	-1,7	-1,1	-1,5	-3,1	-2,1	-0,5	-1,5	-1,9	-2,0	-1,4
United Kingdom	0,7	-0,7	-3,1	-5,9	-6,0	-5,5	-5,7	-4,0	-6,1	-5,5	-3,5	-0,5	1,0	0,7	-0,4
Italy	-6,0	-7,5	-9,2	-9,1	-8,9	-10,9	-9,2	-8,1	-9,9	-10,5	-9,4	-12,9	-12,8	-10,5	-10,2
Canada	0,3	-1,0	-1,3	-0,9	0,0	-3,5	-3,1	-3,3	-4,0	-2,7	-2,8	-1,6	-2,3	-3,0	-3,2
Spain	-0,3	-1,3	-0,9	-0,5	-1,6	-1,0	-1,3	-1,8	-2,7	-2,1	-2,0	-2,3	-4,5	-4,7	-4,2
Australia	2,2	1,2	1,2	-1,8	1,3	-0,8	-3,3	0,3	-1,0	0,5	0,7	0,6	1,4	2,3	-3,6
Netherlands	-3,5	-3,2	-3,1	-2,8	-3,8	-3,6	-4,6	-3,1	-3,5	-4,0	-4,2	-4,4	-4,6	-3,8	-3,5
Sweden	3,3	4,7	4,0	2,9	-0,4	0,4	2,8	2,5	1,0	-2,9	-3,7	-3,2	-3,8	-2,8	-2,3
Belgium	-3,6	-3,9	-5,7	-6,4	-6,0	-5,5	-7,5	-5,8	-5,9	-6,8	-9,1	-10,7	-9,3	-8,6	-7,8
Austria	1,6	1,9	1,8	0,8	0,7	-1,0	-3,2	-2,7	-2,0	-2,9	-2,1	-0,7	-1,8	-2,7	-2,1
Denmark	2,4	3,6	2,3	3,1	3,1	0,8	-0,7	-0,9	-0,2	-2,7	-2,4	-3,6	-7,5	-6,4	-5,3
Norway	3,0	4,2	4,5	6,1	5,0	4,5	3,0	2,2	1,5	2,0	4,0	5,1	5,2	5,1	2,2
Finland	4,8	6,0	4,2	5,2	4,0	2,9	6,3	5,6	4,0	1,1	-0,2	1,4	-0,4	1,5	-1,8
Greece	-0,9	-1,9	-2,1	-3,8	-2,4	-3,8	-3,3	-2,4	-2,4	-2,7	-5,4	-11,7	-8,2	-7,5	-7,3
Ireland	-4,0	-3,5	-4,2	-5,5	-8,3	-11,8	-7,1	-8,0	-10,7	-12,2	-13,2	-14,8	-15,8	-12,0	-10,6
Total major seven	-1,1	-1,6	-1,9	-2,0	-1,7	-3,5	-2,8	-2,5	-3,0	-2,7	-2,6	-2,1	-2,4	-2,4	-2,2
Total smaller countries	0,4	0,4	0,1	-0,5	-0,7	-1,3	-1,9	-1,1	-1,8	-2,5	-2,6	-2,9	-3,4	-3,8	-3,8
Total of above countries	-0,9	-1,4	-1,6	-1,9	-1,5	-3,2	-2,6	-2,3	-2,9	-2,7	-2,6	-2,2	-2,5	-2,6	-2,4
Memorandum items															
OECD Europe	-1,1	-1,5	-2,2	-2,4	-3,0	-4,2	-3,6	-3,0	-4,1	-4,3	-3,7	-3,9	-3,6	-3,2	-2,6
EEC	-1,6	-2,1	-3,0	-3,2	-3,7	-5,0	-4,4	-3,6	-4,8	-4,9	-4,1	-4,5	-3,8	-3,3	-2,6
Total OECD less U.S.	-0,3	-0,7	-1,5	-1,8	-1,9	-3,6	-3,5	-3,1	-4,3	-4,2	-3,7	-3,6	-3,3	-3,0	-2,5

Quelle: Price W. R. R., Muller P. (1983), OECD-Economic Studies no. 1, p. 53

Die Zahlen der Tabelle 2 basieren auf der Voraussetzung, daß sich die konjunkturellen Salden über den Zyklus hinweg zu null aufsummieren.

durch den Gegensatz zwischen Flamen und Wallonen hervorgerufen⁶. In Irland hingegen herrscht ein ausgeprägtes, „unpolitisches“ Klientelwesen, das eine hohe strukturelle öffentliche Verschuldung begünstigt⁷.

Jene 4 OECD-Staaten, die über den gesamten betrachteten Zeitraum eine politische Demokratie hatten und ein strukturelles Budgetdefizit aufweisen, sind also durch eine politische Struktur gekennzeichnet, in der die einzelnen Parteien und Abgeordneten starke Anreize zur Berücksichtigung partikularer Interessen haben, weil sie sich dadurch das parlamentarische Überleben sichern können. Die Theorie von Buchanan/Wagner kann hingegen nicht erklären, warum es gerade in diesen Staaten zu permanenten Defiziten gekommen ist.

Ein zersplittertes Parteiensystem ist natürlich allein noch kein hinreichender Grund für ständige strukturelle Defizite. Es ist durchaus möglich, daß Gefangen-Dilemma Situationen zur Schaffung von Institutionen führen, die eine kooperative Lösung erlauben. Um derartige Institutionen zu erkennen, müßte man sich aber bedeutend stärker auf die Details jedes Landes einlassen. Das theoretische Gerüst der „Theorie der Einzelinteressen“ dürfte bei der „Aufdeckung“ von kooperations-schaffenden Strukturen hilfreiche Dienste leisten. Sie legt es nahe, sich auf die Größe, Anzahl und Durchschlagskraft organisierter (oder latent organisierbarer) Interessen und die Anreize die die politische Struktur zur Wahrnehmung und Umsetzung dieser Interessen schafft, zu konzentrieren.

Die Bedeutung, die der Zersplitterung des Parteiensystems auch für die zeitliche Entwicklung der Defizite zukommt, kann am Beispiel Dänemarks illustriert werden. Trotz einer relativ großen Anzahl (5–6) von im Parlament vertretenen Parteien existierte bis 1974 ein großer struktureller Budgetüberschuß. Dies gibt zur Vermutung Anlaß, daß ein kooperatives Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessen geherrscht hat. Bei den Wahlen von 1973 stieg die Anzahl der parlamentarischen Parteien auf zehn an. Bei den Wahlen von 1975 und 1977 änderte sich nichts Wesentliches daran. Diese zusätzliche Zersplitterung könnte zu einer Störung des kooperativen Gleichgewichtes geführt haben, was sich – mit Zeitverzögerung – zunächst in sinkenden Überschüssen und seit 1979 in zunehmenden strukturellen Budgetdefiziten ausdrückt. Ob diese Hypothesen haltbar sind, müßte natürlich genauer untersucht werden. Die Überlegung zeigt aber, daß eine spieltheoretisch inspirierte „Theorie organisierter Einzelinteressen“ dazu beitragen kann sowohl Unterschiede zwischen einzelnen Staaten als auch den zeitlichen Ablauf der Entwicklung innerhalb der Länder zu erklären. Ein Potential, das die Theorie von Buchanan/Wagner nicht besitzt.

Was die zeitliche Entwicklung angeht, dürften aber andere Faktoren nicht selten eine größere Rolle spielen. So ist es sicher kein Zufall, daß nach dem ersten Ölpreisschock die meisten OECD-Länder ihre strukturellen Defizite erhöhten bzw. ihre Überschüsse senkten. Damit sollten eben die negativen Auswirkungen dieses Angebotsschocks auf Beschäftigung und BIP reduziert werden. Seit Ende der 70er Jahre wird

hingegen von vielen Regierungen eine restriktive Politik verfolgt. Daß die strukturellen Defizite vielfach nicht entsprechend gesunken sind, hängt vor allem mit den hohen Zinskosten zusammen (Price/Muller, 1983, S. 40 ff.)

Schließlich können ideologische Unterschiede zwischen den diversen Parteien gleichfalls eine wichtige Rolle spielen. Seit die konservative Regierung in Großbritannien die Wirtschaftspolitik dominiert (Mai 1979), sind die strukturellen Defizite stark gesunken. Man kann natürlich darüber streiten, ob diese Regierung wegen oder trotz ihrer – angekündigten – restriktiven Budgetpolitik gewählt wurde. Zumindest bei den Wahlen 1979, vermute ich, daß sie auch deswegen gewählt wurde. In Griechenland wurde das Defizit 1981, in Spanien 1982 stark erhöht. In beiden Ländern wurde die Maßnahme von eher konservativen Parlamentsmehrheiten in Wahljahren durchgeführt und in beiden Ländern konnten trotzdem die oppositionellen Sozialisten die Wahlen gewinnen. Dies legt die Vermutung nahe, daß manchmal Parteien – denen der Verlust ihrer Mehrheit droht – *glauben*, durch hohe Defizite Wahlen gewinnen zu können, daß der Wähler diese Politik aber – obwohl sie ihm laut Buchanan/Wagner kurzfristig nützt – nicht honoriert.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß gewichtige Argumente dagegen sprechen, daß Buchanan und Wagner die zeitliche Entwicklung und das Niveau struktureller Defizite zutreffend erklären. Die Theorie organisierter Einzelinteressen gestattet indessen die Aufstellung fruchtbarer Hypothesen zur Erklärung des Niveaus struktureller Budgetüberschüsse (-defizite). Im Hinblick auf die zeitliche Variation dürften allerdings andere Faktoren eine bedeutendere Rolle spielen.

Anmerkungen

- 1 In der amerikanischen Diskussion wird in der Regel nicht der Begriff der „Partei“, sondern derjenige des „Politikers“ verwendet. Wer – wie der Autor dieser Arbeit – ein Vertreter des methodologischen Individualismus ist, hat gegen die Verwendung des Begriffes „Politiker“ keinen Einwand, da immer die Menschen innerhalb von Organisationen bzw. Institutionen, nicht aber die Institutionen selbst die Handlungsträger sind. Dieser Standpunkt bedeutet nicht, daß die Handlungsbeschränkungen für die Individuen nicht berücksichtigt werden. Im Gegenteil: Diese Arbeit versucht gerade zu zeigen, daß es nicht der „böse Wille“ einzelner Politiker, sondern eine bestimmte Handlungsumgebung – zu der auch die jeweiligen Parteien gehören – ist, die bestimmte Verhaltensweisen generiert. Die Begriffe Politiker bzw. Partei werden im folgenden daher meistens synonym verwendet.
- 2 Dafür lassen sich mehrere Gründe anführen. Durch die eingebaute bürokratische Schwerfälligkeit der Genehmigungsprozedur gewinnt das Argument an Bedeutung, daß die beabsichtigten fiskalischen Maßnahmen nicht rechtzeitig beschlossen werden können. Dieses Argument wird noch wichtiger, wenn man die Existenz von sozialen Interessengegensätzen in Rechnung stellt. Nicht erst seit der Entwicklung der Effizienzloohnhypothese (siehe dazu: Shapiro/Stiglitz 1984, Fehr 1984 und 1986) weiß man, daß es private und politische Interessen an einer Arbeitslosigkeit geben kann. Demgegenüber scheinen Buchanan und Wagner der Meinung zu sein, daß durch beschäfti-

- gungswirksame Budgetdefizite (in einer Rezession) *alle* Beteiligten besser gestellt werden.
- 3 Die Aussage, daß beschäftigungswirksame Fiskalpolitik paretoverbessernd ist, ist keineswegs trivial. Nicht jede Form unfreiwilliger Arbeitslosigkeit ist pareto-suboptimal (siehe Shapiro/Stiglitz 1984). Man kann aber auch aus verteilungspolitischen und moralischen Erwägungen für eine Fiskalpolitik eintreten, die zusätzliche Arbeitsplätze schafft.
 - 4 Die bisherige Darstellung geht nicht näher auf die diversen Einzelinteressen ein. Dadurch werden die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, die zu einer Organisation von *ganz bestimmten* Interessen führen, ausgeblendet. Die Organisations- und Konfliktfähigkeit hängt natürlich auch von der Verteilung der Verfügung über wirtschaftliche Ressourcen ab. Es würde jedoch zu weit führen, diese Problematik hier auch nur ansatzweise zu diskutieren.
 - 5 Vermutlich bringen automatische Defizite nicht nur keinen politischen Vorteil, sondern sogar politische Nachteile, da sie von den Oppositionsparteien dazu genutzt werden können, der Regierung mangelnde Sparsamkeit etc. vorzuwerfen, ohne daß diese ihre Verteidigung auf *unmittelbar spürbare* Wohlfahrtszuwächse bei den Wählern aufbauen könnte. Rezessionsbedingte Steuerausfälle bewirken beispielsweise keinen spürbaren Einkommenszuwachs, sondern verhindern „bloß“ stärkere Einkommensschrumpfun-gen. (In einer wachsenden Wirtschaft verhindern sie einen stärkeren Rückgang der Wachstumsrate der Privateinkommen.)
 - 6 Es kam seit „1968 zu den überraschenden Erfolgen der Sprachenparteien in allen Regionen. In weniger als zehn Jahren (1961–1971) sank der Stimmenanteil der nationalen Parteien von 90 Prozent auf unter 80 Prozent. Die politische Aktualisierung des seit Jahrzehnten ruhenden Sprachengegensatzes zersplitterte das belgische Parteiensystem. Die traditionellen Parteien traten faktisch alle, zum größten Teil auch formell, als regionale Parteien auf: als wallonische, flämische und Brüsseler Parteien.“ (Hartmann, 1978, S. 48.)
 - 7 Über Irland läßt sich folgende Aussage finden: „Eine Eigenart des irischen Parteiensystems ist der für westeuropäische Verhältnisse relativ hohe Anteil der nichtparteigebundenen Abgeordneten, . . . der auf den vor allem in den ländlichen Wahlkreisen wichtigen Klientelismus zurückzuführen ist . . . (Die Wähler) geben zum großen Teil ihre Stimme weniger nach politisch-ideologischen Gesichtspunkten ab, sondern beurteilen den Kandidaten eher nach geleisteten oder potentiellen Service-Leistungen . . . Diese personenorientierte Politik wird durch ein Wahlsystem begünstigt, das eine Absicherung durch Parteilisten nicht kennt und dem Wähler die Auswahl zwischen mehreren Kandidaten einer Partei ermöglicht. Dies bewirkt, daß letztere normalerweise auf programmatischem Gebiet wenig konkurrieren können, sondern größeres Gewicht auf die Dienstleistungen für ihre Wähler legen müssen.“ (Murphy, 1980, S. 84.)

Literatur

- Aranson, P. H. (1983): Public deficits in normative economics and positive political theory, in: Meyer, H. L., The economic consequences of government deficits, pp. 157.
- Barro, R. J. (1974): Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 6, pp. 1095.
- Barro, R. J. (1978): Comment from an unreconstructed ricardian, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 4, No. 3, pp. 569.
- Baum, Th. M. (1982): Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie, Frankfurt/Main, Peter Lang Verlag.
- Bernholz, P. (1974): On the reasons of the influence of interest groups on political decision-making, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 94, S. 45 ff.
- Brunner, K. (1978): Reflections on the political economy of government; the persistence of government growth, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, H. 3, S. 649 ff.

- Buchanan, M. J., Wagner, R. E. (1977): *Democracy in deficit, The political legacy of Lord Keynes*, New York – San Francisco – London, Academic Press.
- Cassel, D. (1982): *Staatsverschuldung International; Stand und Entwicklung der öffentlichen Kreditaufnahme ausgewählter OECD-Länder im Vergleich*, in: Bombach, G., Gahlen, B., Ott, A. E., *Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Downs, A. (1957): *An economic theory of democracy*, New York, Harper & Row.
- Duwendag, D. (1983): *Staatsverschuldung – Notwendigkeit und Gefahren*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Fehr, E. (1984): *Unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Macht und asymmetrische Mobilitätskosten*; *Quartalshefte der Girozentrale*, 19. Jahrgang, No. 1, S. 67 ff.
- Fehr, E. (1986): *A Theory of Involuntary Equilibrium Unemployment*; forthcoming in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*.
- Fehr, E. (1986): *Die kurzfristige Nachfrage- und Beschäftigungswirksamkeit der Fiskalpolitik in einer geschlossenen Volkswirtschaft*, erscheint in *Quartalshefte der Girozentrale*.
- Finanzschuldenbericht (1984): *Österreichische Postsparkasse*, Wien.
- Hickel, R. (1980): *Notwendigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung, Einführung zu:* Diehl, K., Mombert, P. (Hrsg.), *Das Staatsschuldenproblem*, Frankfurt/Main – Berlin – Wien, Ullstein Verlag.
- Hartmann, J. (1978): *Belgien*, in: Raschke J. (Hrsg.), *Die politischen Parteien in Westeuropa*, Reinbek bei Hamburg, S. 46 ff.
- Meyer, H. L. (ed.) (1983): *The economic consequences of government deficits*, Boston, Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Mueller, D. C. (1979): *Public choice*, Cambridge, CUP.
- Murphy, D. (1978): *Irland*, in: Raschke, J. (Hrsg.), *Die politischen Parteien in Westeuropa*, Reinbek bei Hamburg, S. 282 ff.
- Noll, R. G. (1983): *Comments on Aranson and Rabushka*, in: Meyer, H. L., *The economic consequences of government deficits*, pp. 183.
- Offe, C. (1968): *Politische Herrschaft und Klassenstruktur*, in: Kress, G., Senghaas, D. (Hrsg.), *Politikwissenschaft, Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt/Main, S. 135 ff.
- Price, R. W. R., Muller, P. (1983): *Structural budget indicators and the interpretation of fiscal policy stance in OECD-Economies*, *OECD-Economic Studies*, No. 1, pp. 28.
- Rabushka, A. (1983): *A constitutional core for deficits*, in: Meyer, H. L., *The economic consequences of government deficits*, pp. 183.
- Shepsle, K. A. (1983): *Overgrazing the budgetary commons*, in: Meyer, H. L., *The economic consequences of government deficits*, pp. 211.
- Shapiro, C., Stiglitz, J. E. (1984): *Equilibrium unemployment as a worker discipline device*, *American Economic Review*, Vol. 74, No. 3, pp. 433.
- Shibata, H., Kimura, Y. (1984): *Are budget deficits the cause of growth in government expenditures?* Paper presented at the 40th Congress of I. I. P. F., Innsbruck, August 1984.
- Tobin, J. (1977): *Comment from an academic scribbler*, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 4, No. 3, pp. 617.