

Der Staat tappt absichtlich in die **Schuldenfalle**

In jeder Sekunde kommen 32 Euro hinzu. 1,56 Billionen sind es insgesamt. Die Staatsverschuldung ist der größte politische Skandal der deutschen Demokratie

VON ROBERT K. VON WEIZSÄCKER

Die öffentliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland hat ein unglaubliches Ausmaß angenommen. Betrug der staatliche Schuldenstand im Jahre 1950 noch etwa 10 Milliarden Euro, so beläuft sich dieser heute auf mehr als 1,5 Billionen Euro. Die Relation des Schuldenberges zum Bruttoinlandsprodukt, die sogenannte Schuldenstandsquote, stieg von 18 Prozent (1950) auf inzwischen über 68 Prozent. Die Zinsverpflichtungen aus der akkumulierten Staatsschuld sind von 0,3 Milliarden Euro im Jahre 1950 auf zurzeit etwa 65 Milliarden Euro angewachsen. Die zur Bedienung der öffentlichen Schulden notwendigen Zinsausgaben sind heute zum drittgrößten Posten der Staatsausgaben aufgestiegen. Was steckt hinter dieser Entwicklung?

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

Durch einen relativ unbegrenzten Zugang zum Kreditmarkt zum Beispiel kann eine Regierung ihre Budgetrestriktion mithilfe eines Instruments lockern, das für den Bürger so gut wie undurchschaubar ist. Bezeichnenderweise sind in demokratisch regierten Industrieländern zwei Dinge unaufhörlich gestiegen: die merklichen Ausgaben (Subventionen an Unternehmen und direkte Transfers an private Haushalte) und die unmerklichen Einnahmen (indirekte Steuern und

eben die Staatsverschuldung). Eine empirisch nur schwer widerlegbare These könnte dann lauten, dass die merklichen Ausgaben insbesondere kurz vor den Wahlterminen angehoben werden, um Wählerstimmen zu gewinnen, und dass diese Leistungen mit unmerklichen Einnahmearten – vorzugsweise der Staatsverschuldung – finanziert werden, um keine Wähler zu verlieren. Die öffentliche Kreditaufnahme würde auf diese Weise als Spezialfall der unmerklichen Besteuerung zu Zwecken des politischen *Machterhalts* missbraucht.

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

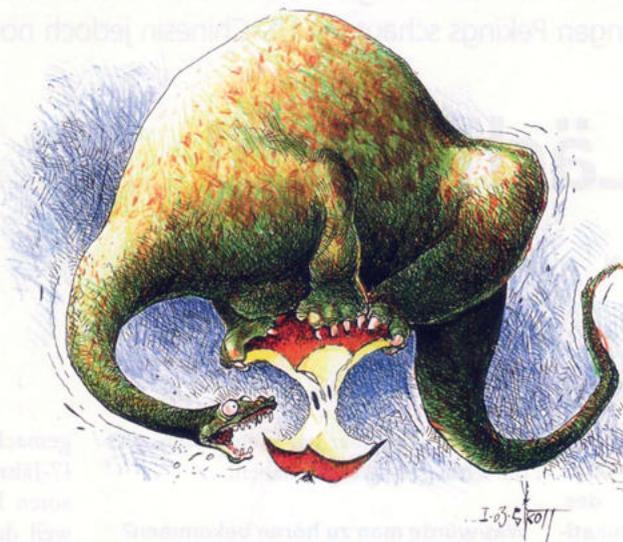
Was steckt hinter diesen Beobachtungen? Hier eine mögliche Erklärung: Alle Koalitionspartner mögen Budgetkürzungen einer Fortführung großer Haushaltsdefizite vorziehen; jeder einzelne Koalitionspartner jedoch will seinen speziellen Budgetanteil, also zum Beispiel die von

seiner Partei verwalteten Ministerien, vor Kürzungen bewahren. Fehlen nun Anreize und Mechanismen, die eine kooperative Lösung dieses fundamentalen Gefangenendilemmas bewirken könnten, dann wird die nicht-kooperative Lösung, die einfach darin besteht, das Budget an keiner Stelle zu kürzen, äußerst wahrscheinlich. Dies umso mehr, je schwieriger der Einigungsprozess ist; und der Einigungsprozess ist natürlich in der Tat umso schwieriger, je größer die Polarisierung innerhalb einer Koalition, je wahrscheinlicher eine baldige Abwahl und je größer die Zahl der Koalitionspartner. Haushaltsdefizite und wachsende Schuldenberge sind damit auch ein Ergebnis der Schwierigkeiten des politischen Managements in Koalitionsregierungen.

Ist die Macht verteilt, zum Beispiel zwischen Bundestag und Bundesrat, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zwischen den politischen Parteien innerhalb einer Koalition oder zwischen den Parteien als Folge der im Zeitablauf stattfindenden Machtwechsel, dann steigt die Wahrscheinlichkeit einer intertemporal ineffizienten Budgetpolitik sprunghaft an. In all diesen Fällen der Machtaufteilung treten typischerweise strategische Faktoren auf den Plan, wobei dem Ausbalancieren gegenwartsorientierter Interessengruppen jedes Mal eine Schlüsselrolle zufällt.

DER VERSCHULDUNGSTREND kann nur durch eine Einwirkung auf die Anreizmechanismen der Wettbewerbsdemokratie selbst gestoppt werden. Diese Einwirkung könnte auf der Verfassungsebene erfolgen, sich auf das Budgetverfahren beziehen, die Gestalt einer (intemporalen) Budgetausgleichsvorschrift annehmen, die Zweckbindung von Steuereinnahmen für Zins- und Tilgungsdienste beinhalten, die Teilausgliederung des Instruments der staatlichen Kreditaufnahme aus dem parteipolitischen Prozess fordern oder auf die supranationale Ebene verlegt werden.

Eine Anhebung der Staatsausgaben muss letztlich durch eine Anhebung der Steuern finanziert werden; die Wahl zwischen einer Steuer- und einer Kreditfinanzierung ist in Wahrheit nur eine Wahl des Timings der Besteuerung, nicht aber



eine Wahl zwischen höheren Steuern und Steuervermeidung. Im Allgemeinen ist der Zeitabschnitt dieses „Timings“ größer als der wahltaktisch begründete Zeithorizont demokratisch gewählter Regierungen. Diese Zeitinkonsistenz verleitet die an Machterhalt interessierten Regierungen, aber auch die auf Gegenwartskonsum fixierten Wähler, zu irreversiblen Vermögensumverteilungen zulasten zukünftiger Generationen.

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

Die später Betroffenen können ihre Interessen heute noch nicht artikulieren; zum größten Teil sind sie noch gar nicht geboren. Eine indirekte Beteiligung am heutigen politischen Prozess ist nur über eine konstitutionelle Begrenzung der Staatsverschuldung denkbar. Jedoch: Wenn es konstitutioneller Vorschriften bedarf, um zukünftige Bürger zu schützen, wie können solche Vorschriften heute eingeführt werden?

Dies hängt entscheidend von der Haltung der gegenwärtigen Wähler ab; sie bestimmen über den politischen Rückkopplungsprozess, ob die Mechanismen repräsentativer Demokratie zu einer Ausbeutung zukünftiger Steuerzahler führen oder nicht. Ein Konsolidierungsdruck von finanzpolitischem Gewicht wird freilich nur dann entstehen, wenn es individuelle Bindungen an die Zukunft gibt. Eine natürliche Brücke zur Zukunft

sind zum Beispiel Kinder. Je größer der Bevölkerungsanteil kinderloser Personen, desto geringer, ceteris paribus, das durchschnittliche Interesse an fernen Finanzierungsfragen. Medizinischer Fortschritt, materieller Wohlstand und veränderte Wertmaßstäbe haben in vielen hoch entwickelten Volkswirtschaften in der Tat zu einem drastischen Geburtenrückgang geführt. Ein Fortgang dieser demografischen Entwicklung höhlt noch so kunstvolle Konzepte eines intergenerationellen Altruismus aus und lässt Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung immer dringlicher werden. Indes: Welche Mehrheit soll am Ende noch für eine verfassungsmäßige Budgetausgleichsvorschrift eintreten? Hier manifestiert sich eine besorgniserregende Zukunftsschwäche der Wettbewerbsdemokratie.

Eine radikale konstitutionelle Reform bestünde in einer Teilausgliederung des Instruments der öffentlichen Kreditaufnahme aus dem politischen Prozess. Während die Gestaltung der öffentlichen Ausgaben (letztlich übrigens der Hauptauslöser aller Verschuldungsprobleme) und Steuereinnahmen nach wie vor der jeweiligen Regierung überlassen bliebe, wären dem Gesamthaushalt exogene Kreditgrenzen gesetzt – sei es in Form eines mittelfristigen Budgetausgleichs oder in Form einer nicht zu überschreitenden Verschuldungsquote –, deren Kontrolle einer unabhängigen Institution zu übertragen wäre, zum Beispiel dem Bundesrechnungshof.

Der Text ist eine gekürzte Version eines Vortrags, den Robert von Weizsäcker im Rahmen der Convoco Lectures gehalten hat. Die Convoco Lectures ist eine private Initiative von Corinne Flick, Paul Kirchhof und Stefan Koriath



ROBERT K. VON WEIZSÄCKER ist Professor für Finanzwissenschaft und Industrieökonomik an der Technischen Universität München