

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Berthold, Norbert; Koch, Daniel

Working Paper

Von der (Un-)Möglichkeit ausgeglichener Haushalte

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, No. 97

Provided in cooperation with:

Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Suggested citation: Berthold, Norbert; Koch, Daniel (2007) : Von der (Un-)Möglichkeit
ausgeglichener Haushalte, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für
Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg, No. 97, <http://hdl.handle.net/10419/22337>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche,
räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts
beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen
der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu
vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die
erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use
the selected work free of charge, territorially unrestricted and
within the time limit of the term of the property rights according
to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
*By the first use of the selected work the user agrees and
declares to comply with these terms of use.*

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Von der (Un-)Möglichkeit ausgeglichener
Haushalte**

Norbert Berthold

Daniel Koch

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 97

2007

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Von der (Un-)Möglichkeit ausgeglichener Haushalte

Norbert Berthold

Daniel Koch

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-312925

Fax: 0931-312774

Email:

norbert.berthold@uni-wuerzburg.de

daniel.koch@uni-wuerzburg.de

Abstract

Staatsverschuldung wird hier als ein negativer externer Effekt verstanden, den Politiker ausüben, um die Kosten ihres politischen Angebots zu senken und somit im politischen Wettbewerb bestehen zu können. Die Gegebenheiten des politischen Wettbewerbs und die Möglichkeit diesen externen Effekt auszuüben, versetzen die Politiker in eine Dilemma-Situation, welche die Vermeidung von Defiziten, also eine Zusammenarbeit zum allgemeinen Vorteil, unmöglich macht und zwangsläufig zu immer neuen Defiziten führt. Ausnahmen ergeben sich nur, wenn die Kosten der Staatsverschuldung internalisiert werden. Da eine vollständige Internalisierung über den Markt aber in der Regel nicht gelingen kann, wird eine erfolgreiche Bekämpfung des Verschuldungsproblems nur mit Hilfe von Regulierung gelingen. Wir plädieren daher für eine Kombination aus Intensivierung des Wettbewerbs, um eine verstärkte Internalisierung der negativen externen Effekte zu erreichen, und Kanalisierung des Wettbewerbs, also Regulierung, um den Einsatz von Staatsverschuldung zu begrenzen und die Dilemmastruktur aufzubrechen.

1 Einleitung

Nach finanzpolitisch schwierigen Jahren, voller Defizite, verfassungswidriger Haushalte und überschrittenen Maastricht-Kriterien, sprudeln die Einnahmen der öffentlichen Hand wieder kräftig. Die Defizite sinken, die Stimmung steigt. Wieder einmal werden Zeitpläne zur Erreichung der Nullverschuldungsgrenze aufgestellt, wieder einmal wird von nachhaltig strukturell ausgeglichenen Haushalten geträumt, wieder einmal scheint die Überwindung der Verschuldungsproblematik in greifbare Nähe gerückt.

Doch wie realistisch sind diese Träume? Besteht eine berechtigte Hoffnung, dass die Staatsverschuldung unter dem gegebenen institutionellen Arrangement dauerhaft erfolgreich bekämpft werden kann? So sicher wie das Amen in der Kirche, folgen neue Begehrlichkeiten auf höhere Einnahmen, folgen teure Wahlversprechen auf harten politischen Wettbewerb, folgt die Krise auf den Boom. Was wird bleiben, von den Träumen von ausgeglichenen Haushalten, wenn die Steuerquellen nicht mehr so üppig sprudeln, wenn die Regierung um ihre Wiederwahl fürchten muss, wenn die Mehreinnahmen großzügig unter Volk verteilt wurden?

In dieser Arbeit zeigen wir, dass öffentliche Verschuldung mit negativen externen Effekten verglichen werden kann und dass Politiker einer Dilemma-Situation ausgesetzt sind, die sie immer wieder zur Verwendung der Staatsverschuldung zwingt. Daraus lässt sich ableiten, dass es im gegenwärtigen Regulierungssystem fast zwangsläufig wieder zu neuen Defiziten kommen wird, und auch, dass bestimmte, immer wieder diskutierte Wege zur Defizitvermeidung grundsätzlich zum Scheitern verurteilt sind. Daraus lässt sich andererseits aber auch ableiten, welche Ansätze grundsätzlich Erfolg versprechend sein können.

Im ersten Teil der Arbeit „Staatsverschuldung und Wettbewerb auf politischen Märkten“ diskutieren wir die Mechanismen, die immer wieder zu einem Auftreten der Staatsverschuldung führen. Wir beginnen mit einer knappen Schilderung der Annahmen und beschäftigen uns anschließend eingehend mit der Bedeutung der Staatsverschuldung im politischen Wettbewerb. In den beiden folgenden Abschnitten leiten wir daraus ab, warum es immer wieder zu Defiziten kommt, und wann solide Finanzpolitik doch möglich ist. Im zweiten Teil „Schlussfolgerungen für die Bekämpfung von Defiziten“ ziehen wir die entsprechenden Schlüsse und untersuchen mögliche Gegenmaßnahmen.

2 Staatsverschuldung und Wettbewerb auf politischen Märkten

Im folgenden Kapitel sollen die grundlegenden polit-ökonomischen Entstehungsgründe für Staatsverschuldung analysiert werden. Es wird gezeigt, dass sich die Erkenntnisse über Marktwettbewerb,

Dilemmastrukturen und die Bekämpfung negativer externer Effekte auf die Politik und die Bekämpfung von Staatsverschuldung übertragen lassen. Dabei wird Staatsverschuldung als ein negativer externer Effekt betrachtet, den politische Akteure ausüben, um ihre Preise zu senken. Solide Fiskalpolitik wird als gewünschte Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil gesehen, die jedoch durch ein Gefangenendilemma verhindert wird. Der politische Wettbewerb führt zwangsläufig zu einer überhöhten Staatsverschuldung.

2.1 Wettbewerb auf politischen Märkten

Politische Märkte können mit Gütermärkten verglichen werden. Oder um mit Buchanan/Wagner (1977) zu sprechen: "In a democracy, the pressures placed upon politicians to survive competition from aspirants to their office bear certain resemblances to the pressures placed upon private entrepreneurs." (S. 96.)

Es gibt zahlreiche Anbieter (die Politiker oder Parteien), die mit einem Produkt (der von ihnen vorgeschlagenen Politik) um die Gunst der Nachfrager (die Wähler) konkurrieren. Der Preis ist der Umfang der angebotenen öffentlichen Güter, bzw. der nötige Steuersatz. Die Wähler kaufen das günstigste Produkt, d.h. wählen die Partei, deren Politikvorschlag ihnen den größten Nutzen bringt. Dabei genügt für unsere Zwecke das denkbar einfachste Modell, wie man es so ähnlich quer durch die Literatur immer wieder finden kann. (Vgl. z.B. Persson/Tabellini (2000), Besley/Coate (1997) oder Downs (1957).) Die zahlreichen Fortentwicklungen und Verfeinerungen ändern nichts am Grundgedanken. Es ist also sinnvoll, sich auf den Kern zu beschränken, um das Prinzip möglichst deutlich herauszustreichen.

Eine beliebige Zahl von Politikern oder Parteien $P = A, B, \dots, N$ stehen zur Wahl. Sie sind eigennutzorientiert. Ziel der politischen Akteure ist es, gewählt zu werden (office-seeking), wobei es hier egal ist, ob sie die absolute Stimmenzahl π maximieren ($\max \pi_P$), oder nur die Wahrscheinlichkeit p ins Amt gewählt zu werden ($\max p_P = \text{Prob}[\pi_P > 1/2]$). Wir gehen aus von pre-election-politics: Im Wahlkampf geben die Kandidaten simultan und nicht-kooperativ bindende Versprechen ab, welche Politik q_P sie im Falle ihrer Wahl realisieren werden. Diese besteht aus einem Bündel an öffentlichen Gütern g_P und dem Steuersatz τ_P , der erhoben werden muss, um die öffentlichen Güter zu finanzieren. g und τ können nicht zielgruppenspezifisch ausgestaltet werden. Die Bürger verfügen über die indirekte Nutzenfunktion $W^i(q)$. Sie wählen denjenigen Politiker, dessen q_P ihnen das höchste $W^i(q)$ verspricht.

Wir gehen nun davon aus, dass es unter allen Politikalternativen einen klaren Condorcet-Sieger gibt, d.h. ein bestimmtes g^* , das alle anderen dominiert und die Siegchancen maximiert. Dabei ist es für unsere Zwecke unerheblich, ob dies die Folge homogener Präferenzen ist, oder weil wir trotz heterogener Präferenzen von einem Median-Wähler-Gleichgewicht ausgehen. Wir vernachlässigen

Aspekte wie Ideologie, Sympathie für Kandidaten, probabilistic voting, etc. Folglich wird die Struktur der Staatsausgaben in den Vorschlägen der verschiedenen Kandidaten identisch sein, alle Kandidaten werden $g_P = g^*$ vorschlagen. Die vorgeschlagenen q_P können sich aber sehr wohl im Steuersatz τ_P unterscheiden.

Wir gehen davon aus, dass die Kandidaten keine perfekten Substitute sind, sondern dass sie sich bei den Kosten der Erstellung der öffentlichen Güter unterscheiden. Wir führen daher den Effizienzparameter θ_P ein, der zum Ausdruck bringt, wie effizient ein Politiker sein Programm umzusetzen vermag. θ_P wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Es kann ein Ausdruck der persönlichen Kompetenz des Kandidaten sein, wie Rogoff (1990) es erstmals vorgeschlagen hat, oder von den Renten, die er sich selbst genehmigt, oder von anderen Faktoren. Diesen Punkt werden wir im nächsten Kapitel noch einmal aufgreifen. Ein effizient arbeitender Politiker hat ein niedrigeres θ_P , er stellt die öffentlichen Güter also billiger her und kann einen niedrigeren Steuersatz τ_P in Aussicht stellen. Hier findet der Wettbewerb zwischen den Kandidaten statt. Der Steuersatz τ_P entspricht dem Preis der angebotenen Politik und jeder Kandidat wird sich bemühen, möglichst billig anzubieten, also möglichst niedrige Steuern zu erheben.¹

Halten wir also fest, dass auch auf dem politischen Markt ein Preiswettbewerb um die Zustimmung der Bürger herrscht. Wie auf dem Gütermarkt, folgt auch auf dem politischen Markt aus dem Wettbewerb der Zwang, zu einem möglichst niedrigen Preis anzubieten. Denn letztlich werden die nutzenmaximierenden Bürger sich am Wahltag für den Anbieter entscheiden, der den niedrigsten Preis hat. Wer einen zu hohen Preis verlangt, wird nicht gewählt.²

2.2 Bedeutung der Staatsverschuldung im politischen Wettbewerb

Im folgenden Abschnitt versuchen wir darzulegen, welche Rolle die Staatsverschuldung in diesem Modell einnimmt. Wir betrachten sie dabei als Instrument, mit deren Hilfe Politiker versuchen, die Preise ihrer Politik zu senken, um ihre Wahlchancen zu erhöhen. Dabei verursachen sie jedoch negative externe Effekte.

Negative externe Effekte sind negative Folgen des eigenen Handelns auf Dritte, die aufgrund nicht eindeutig zugeteilter oder nicht durchsetzbarer Eigentumsrechte nicht internalisiert werden. Naturgemäß werden die Kosten nie freiwillig internalisiert, solange es keine ökonomischen Anreize gibt.

¹ Man könnte genauso gut von einem festen τ und einem variablen g_P ausgehen, und den Wettbewerb über den Umfang der Staatsausgaben, z.B. die Höhe der Transfers, modellieren. Hier entspräche der Umfang des Angebots dem Preis, es wäre also dasjenige Angebot am billigsten, das den größten Umfang hätte. Oder man gibt sowohl τ als auch g frei und lässt den Wettbewerb über den Gesamtnutzen des Politikbündels q laufen. Am Kerngedanken des Preiswettbewerbs auf dem politischen Markt würde sich nichts ändern, wir bleiben also bei der einfachsten Variante.

² Natürlich gibt es auch einige Charakteristika, die den Wettbewerb auf dem Gütermarkt und dem politischen Markt unterscheiden, vgl. z.B. Buchanan/Wagner (1977), Kapitel 7.

Selbst wenn ein Anbieter dazu gewillt wäre, würde ihm dies auf Dauer nicht gelingen, solange seine Mitbewerber diese Möglichkeit hätten. Er würde sofort vom Markt konkurriert werden, da seine Kosten plötzlich höher wären. Dieses Problem lässt sich auch nicht mit moralischen Appellen lösen, die Verursachung von negativen externen Effekte doch bitte zu unterlassen, da der Wettbewerb die Unternehmer zwingt, alle Möglichkeiten zur Kostenreduktion zu nutzen.

Staatsverschuldung ermöglicht es, Nutzen von der Zukunft in die Gegenwart zu transferieren. Oder anders gesagt: Das heutige Angebot an öffentlichen Gütern zu erhöhen, bzw. die heutigen Steuern zu senken, und spätere Akteure dafür zahlen zu lassen. Diese Abwälzung von Lasten auf Dritte ermöglicht es der amtierenden Regierung, die Preise für ihre politischen Angebote zu senken. Was der Fluss für das Chemiewerk ist, welches zu Lasten der Fischer ungeklärtes Wasser ableitet um seine Kosten zu senken, ist die Möglichkeit, Schulden aufzunehmen, für die Politik: Eine Methode, ohne eigene Anstrengungen die Preise zu senken und einen Wettbewerbsvorteil erlangen zu können. Alle Kandidaten antizipieren diese Option und senken entsprechend die Steuersätze in ihrem vorgeschlagenen Politikbündel. Staatsverschuldung wird damit zu einem Einflussfaktor für θ_p . Allerdings gibt es hier eine Besonderheit zu beachten: der direkte Nutzen des externen Effekts kommt nicht dem Verursacher, der Regierung, sondern den Bürgern zugute. Die Politiker profitieren nur indirekt, aufgrund der höheren Zufriedenheit der Wähler.

Um diese These zu untermauern müssen wir drei Fragen beantworten:

- Liegt tatsächlich ein negativer Effekt vor?
- Liegt tatsächlich ein externer Effekt vor?
- Kann sich ein Politiker durch höhere Staatsverschuldung Vorteile verschaffen?

In der so genannten »Lastenverschiebungsdebatte« wurden die beiden ersten Fragen ausführlich thematisiert, wenn auch nicht unter dem Stichwort negativer externer Effekt. Doch letztlich ging es darum: Welche Wirkung hat die Staatsverschuldung? Gehen tatsächlich negative Effekte von ihr aus? Lassen sich Lasten auf Dritte abwälzen?

Die Frage nach den Auswirkungen, gilt seither als weitgehend geklärt. Zwar gibt es auch noch Stimmen, die sie – zumindest auf dem gegenwärtigen Niveau – als nicht nachteilig, oder gar zu niedrig betrachten (vgl. z.B. Prescott (2006)), doch warnen die meisten Beiträge vor den negativen Folgen und fordern eine Reduktion und Begrenzung der öffentlichen Schuld. (Vgl. z.B. Bersch (2004), Blankart (1994), Schlesinger et al. (1993), Schemmel/Borell (1992), Wenzel (1992) und Cukierman/Meltzer (1989).) Seit Musgraves Aggregated Investment Approach steht die negative Wachstumswirkung der Staatsverschuldung im Mittelpunkt der Kritik. Aufbauend auf dem Modell von Romer (1986) lässt sich zeigen, dass zu hohe Schulden höhere Zinsen hervorrufen, und damit

einen niedrigeren Kapitalstock, weniger Wirtschaftswachstum und geringere Reallöhne. Auch sonst deutet vieles auf Crowding-Out hin (Schlesinger et al. (1993) S. 154f. und Deutsche Bundesbank (1982) S. 39). Dazu kommen Effizienzverluste durch Verhaltensanpassungen an verzerrende Steuern. Neben diesen ökonomischen Nachteilen ist auch eine politische Dimension zu beachten: stetig steigende Schulden ziehen stetig steigende Zinszahlungen nach sich und strangulieren so nach und nach die Handlungsfreiheit des Staates. Schließlich führt Staatsverschuldung über den Umweg der steigenden Zinsen auch zu einer Umverteilung von Arm zu Reich. Es gibt also alles in allem einen negativen sozialen Grenznutzen. Wenn mit den Krediten aber ertragbringende Investitionen finanziert werden, stehen diesen positive Grenznutzen gegenüber. Inwieweit Staatsverschuldung hier per Saldo schadet, hängt vom Einzelfall ab. Da hier die Schulden aber von einem realen Gegenwert gedeckt sind, klammern wir diese Fälle aus und konzentrieren uns auf »ungedeckte Schulden«, also Kredite denen kein Gegenwert gegenübersteht. Dies kann passieren, wenn Konsum finanziert wird. Darunter fällt auch, wenn man keine Abschreibungen für Investitionsgüter vornimmt, wenn also irgendwann ein kreditfinanziertes Investitionsgut nicht mehr vorhanden ist, die Schulden aber immer noch nicht zurückgezahlt wurden. Dann wurde der Nutzen dieses Gutes konsumiert, ohne aus den Erträgen die Abschreibungen zu finanzieren. Dass die Kredite genutzt werden, um den Preis zu senken, könnte man als Zeichen interpretieren, dass sie nur für Konsum verwandt werden. Wir können also definieren, dass Kredite für Investitionen den Preis nicht senken, der für den politischen Wettbewerb relevanten Teil der Staatsverschuldung also auch deckungsgleich ist, mit dem »schädlichen« Teil der Staatsverschuldung. Spätestens jetzt können wir problemlos einen negativen externen Effekt konstatieren, ohne uns in den Detailfragen verzetteln zu müssen, welche Investition wann, wie und wo kreditfinanziert werden darf.

Wenn es nun negative Folgen gibt, wen treffen sie? Ist der negative Effekt tatsächlich auch ein externer? Oder kann man im Sinne des Lerner'schen "we owe it to ourselves" die Sache als ein internes Problem abtun, da diejenigen, die es verursachen, es auch ausbaden müssen? Auch diese Sicht gilt inzwischen als überholt. Lasten können sehr wohl in die Zukunft verschoben werden. Wie Buchanan (1958) gezeigt hat, kann die heutige Zeichnung von Schuldtiteln nicht als Last gesehen werden, da sie freiwillig geschieht. Die höheren Steuern in der Zukunft, sowie die anderen geschilderten negativen Auswirkungen hingegen sehr wohl. Als Gegenargument ließe sich das ricardianische Äquivalenz-Theorem anführen. Doch auch dieses greift nicht, oder zumindest nicht vollständig.³ Es wird also auf jeden Fall eine Last auf spätere Akteure abgewälzt. Nun mag man darüber diskutieren können, inwieweit ein Teil der Last doch von den Verursachern getragen wird, wenn

³ Das genaue Ausmaß der erhöhten Ersparnis aufgrund höherer Staatsverschuldung ist umstritten, sicher ist jedoch dass auf keinen Fall die gesamte Staatsschuld ausgeglichen wird. Die Frage ist also nicht ob eine Last verschoben wird, sondern in welchem Umfang die Last verschoben wird.

z.B. ein heute dreißigjähriges Individuum, das von der höheren Staatsverschuldung profitiert, mit 50 ein niedrigeres Realeinkommen hat, als es ohne die Staatsverschuldung hätte haben können. Aber spätestens bei den zum Zeitpunkt der Verschuldung noch nicht geborenen Generationen liegt eindeutig ein externer Effekt vor. Zur Rechtfertigung staatlicher Verschuldung wird oft auf damit finanzierte Investitionen und deren Nutzen verwiesen. Doch dieses Argument hinkt. Da Schulden in der Regel nicht zurückgezahlt werden, sind sie meist immer noch da, wenn die damit finanzierte Investition längst abgeschrieben ist. Außerdem ist nicht garantiert, dass spätere Generationen einem mit Staatsschuld finanziertem Investitionsgut den gleichen Wert beimessen, wie heutige. In der Finanzwissenschaft herrscht daher Konsens darüber, dass Staatsverschuldung zu einer intergenerativen Umverteilung führt. Auch innerhalb der Politik lässt sich ein externer Effekt konstatieren: Die NPÖ hat schon lange erkannt, dass Regierungen Staatsverschuldung als strategisches Instrument zur Beeinflussung ihrer Nachfolgeregierung verwenden. (Vgl. Persson/Tabellini (2000) S. 351-361.) Obgleich auch hier nie von externen Effekten gesprochen wird, stützt dies unsere Interpretation.

Unter diesen Punkt fällt eine weitere Frage: Werden Eigentumsrechte verletzt? Um von negativen externen Effekten sprechen zu können, müssen nicht nur negative Auswirkungen auftreten, es müssen auch Eigentumsrechte von Dritten verletzt werden. Der Verursacher muss in normativ unzulässiger Weise in die Rechte des Geschädigten eingreifen. Erstaunlicherweise wird dieser Punkt in der Literatur kaum aufgegriffen. In der Regel wird implizit davon ausgegangen, dass es das Recht der jüngeren Generation gibt, keine Lasten ohne entsprechenden Gegenwert aufgebürdet zu bekommen. So betonen Schlesinger et al. (1993), dass die Schulden aus Sicht der Generationengerechtigkeit zu hoch sind (S. 217-231) und für Schemmel/Borell (1992) ist es unbestritten, dass spätere Generationen durch sie benachteiligt werden (S. 143-153). Dieser Position schließen wir uns an. Aus dieser Sicht folgt dann, dass tatsächlich Eigentumsrechte verletzt werden, wenn ungedeckte Schulden vererbt werden.

Dennoch sollte diese normative Annahme „Recht darauf keine Schulden zu erben“ begründet werden, und nicht im Vorbeigehen als selbstverständlich angenommen werden. Denn unter bestimmten Annahmen könnte man auch zu anderen Schlüssen kommen. Man könnte z.B. den juristischen Ist-Zustand, dass spätere Generationen für die alten Schulden früherer Generationen haften, auch als normativ unbedenklich sanktionieren, indem man z.B. von einer Art intergenerativen Solidarhaftung innerhalb eines Volkes ausgeht, oder den normativen Fokus nicht auf das Individuum, sondern die Gesamtgesellschaft legt. Hier würde man nicht den Nutzen der einzelnen Individuen oder Generationen gegeneinander abwägen. Vielmehr wäre „das Volk“ als ganzes der relevante Akteur. Aufgrund seines unbeschränkten Zeithorizontes wäre das Problem der Externalitäten vom Tisch und es läge kein Eingriff in die Eigentumsrechte Dritter vor. Jegliche normative Kritik an ungedeckten Staatsschulden fiel in sich zusammen. Diese Sichtweise ist gar nicht so weit hergeholt, wie sie auf

den ersten Blick scheinen mag. Denn quer durch die Literatur gehen sämtliche Autoren - und seien sich noch so staatsschuldkritisch - wie selbstverständlich davon aus, dass es legitim ist, Katastrophen oder Kriege mit Schulden zu finanzieren. Aber warum eigentlich? Wenn man tatsächlich streng individualistisch argumentiert, dann ist es zumindest fraglich, warum zukünftige Generationen für gegenwärtige Kriege oder Katastrophen zahlen sollen. Man könnte den Vergleich mit Erbschaften ins Feld führen, welche schließlich auch gerne angenommen werden. Doch hinkt dieser Vergleich, denn private Erbschaften können ausgeschlagen werden, das gesamtgesellschaftliche Erbe nicht. Dem lässt sich natürlich entgehen, dass spätere Generationen ja ein Interesse daran haben, einen intakten Staat zu erben, also im Kriegsfall zu Recht an den Kosten beteiligt werden können. Damit wären die sozialen wieder gleich den privaten Grenzkosten und auch normativ betrachtet, läge kein unzulässiger Eingriff in Eigentumsrechte vor. Damit zeigt das Beispiel, dass Szenarien denkbar sind, in denen es als legitim erachtet werden könnte, Staatsverschuldung zu vererben.

Wie lässt sich eine normative Ablehnung also noch begründen? Homann (1988) z.B. macht deutlich, dass die gegenwärtige Generation – abgeleitet aus dem Gebot der Rationalität – verpflichtet ist, den gegenwärtigen Konsum aus den laufenden Erträgen zu finanzieren (S. 270). Ein weiterer möglicher Ansatz die normative Ablehnung von Staatsverschuldung zu begründen soll hier kurz skizziert werden: Eine Übertragung des Kantschen kategorischen Imperativs. Nach diesem ist (invers formuliert) eine Handlung dann moralisch verwerflich, wenn die ihr zugrunde liegende Maxime nicht zu einer allgemeingültigen Regel erhoben werden kann. Eine bestimmte Handlung muss logisch widerspruchsfrei verallgemeinerbar sein (vgl. Hoerster (2003) S. 105-121 und Höffe (1995) S. 179-214). Aufgrund der negativen Folgen und der langfristigen natürlichen Grenzen der Staatsverschuldung, kann ein ständiges überhöhtes Staatsdefizit nicht dauerhaft zur allgemeingültigen Regel erhoben werden. Eine solche Regel würde in sich zu einem logischen Widerspruch führen. Damit ist diese Praxis bereits jetzt als normativ unzulässig zu bewerten.

Wir wollen dies hier nicht vertiefen, diese Einwände sollen lediglich illustrieren, dass sich bei näherem Hinsehen einige interessante Fragestellungen ergeben, und dass bei einer genaueren Betrachtung noch einige Differenzierungen gemacht werden müssten, die den Rahmen dieser Arbeit sprengen würden. Da wir von einem grundsätzlich individualistischen Ansatz ausgehen, genügt es, Fragen nach Kriegsschulden und anderen Sonderlasten auszuklammern und festzuhalten, dass ungedeckte Staatsverschuldung ein Eingriff in die Eigentumsrechte Dritter ist. Es gibt keine normative Verpflichtung, den überhöhten Konsum früherer Generationen durch eigenen Konsumverzicht zu finanzieren. Man hat also das Recht, keine ungedeckten Schulden zu erben. Da sich aber noch ungeborene Individuen schlecht wehren können, haben wir hier den Fall zuordenbarer, aber nicht durchsetzbarer Eigentumsrechte.

Bleibt die Frage, ob sich ein Politiker durch Staatsverschuldung tatsächlich Vorteile im politischen Wettbewerb verschaffen kann. Diese Frage kommt erst durch eine kleine Besonderheit auf: normalerweise kommt der Nutzen eines negativen externen Effekte direkt dem Verursacher zugute. Dann stellt sich die Frage nicht, ob es ihm etwas nutzt. In unserem Fall sind es aber die gegenwärtigen Wähler, die von dem höheren Konsum, der durch die Staatsverschuldung möglich wird, profitieren. Sie sind es, die z.B. die höheren Transfers empfangen. Die Verursacher, die politischen Akteure, profitieren nur indirekt, nämlich nur, wenn die Wähler den höheren Konsum in ihrer Wahlentscheidung honorieren.⁴

Auf den ersten Blick ist man geneigt diese Frage recht schnell zu bejahen. Ein Politiker der gewillt ist, Staatsverschuldung zur Finanzierung seiner Politik einzusetzen, kann diese ohne Frage zu einem niedrigeren Steuersatz verwirklichen, als einer der dies nicht tun wird. Damit kann er zu einem niedrigeren Preis anbieten, und erhöht die Wahrscheinlichkeit, die Wahl zu gewinnen. Auf den zweiten Blick wird die Sache etwas diffiziler. Denn die eben gegebene Antwort impliziert, dass die Bürger die negativen Folgen der Staatsverschuldung nicht berücksichtigen und sich bei ihrer Wahlentscheidung einzig von dem gegenwärtigen Preis des Politikangebots leiten lassen. Eigentlich müssten sie doch die Folgekosten antizipieren und beim »Preisvergleich« mit einkalkulieren. Dann wäre der vermeintliche Preisvorteil aber schnell dahin und die Verschuldung wäre eher ein Nachteil bei der Wahl. Staatsverschuldung ist also nur dann für einen Politiker vorteilhaft, wenn die Wähler ihr nicht ablehnend gegenüberstehen. Dies ist bei mindestens drei Annahmen der Fall: *Reine Rationalität*, *andere Prioritäten* und *Staatsschuldillusion*.

Reine Rationalität: Die Bürger kennen die negativen Folgen der Staatsverschuldung, nehmen diese aber bewusst in Kauf, um ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Cukierman/Meltzer (1989) sprechen gar von einer bewussten Ausbeutung der jungen Generation. Diese Annahme deckt sich mit einer dogmatischen Auslegung der Grundannahme der klassischen Wirtschaftstheorie vom rationalen Individuum. Denn da Staatsverschuldung den eigenen Nutzen zu Lasten anderer erhöht, ist es rational für die heutige Generation dieses Instrument zu nutzen.⁵ Die Wähler befürworten Staatsverschuldung also ausdrücklich.

Andere Prioritäten: Dies ist ein Spezialfall der Rationalität, den wir jedoch als eigenen Punkt aufführen. Es wäre auch denkbar, dass die Wähler Staatsverschuldung grundsätzlich ablehnen. Dies widerspricht zwar dem traditionell interpretierten Rationalitätsprinzip, wäre aber unter Einbezie-

⁴ Natürlich profitiert auch ein Politiker in seiner Eigenschaft als Bürger von diesen Ausgaben. Doch ist dies vernachlässigbar. In seiner Eigenschaft als Politiker hat er keinen direkten Vorteil.

⁵ Hier kann man interpersonelle Nutzenfunktionen als Gegenargument anführen. So könnten z.B. Eltern den Nutzen ihrer Kinder mit berücksichtigen und sich dann doch gegen Staatsverschuldung entscheiden. Doch kann dieser Zusammenhang den Gesamteffekt bestenfalls abschwächen, nicht aber aufheben. Zum einen ist der Nutzen der Kinder nur ein Aspekt im Kalkül der Eltern, so dass auch sie für ein, wenn auch geringeres Maß an Verschuldung sein können. Zum anderen gibt es eine große Zahl an Kinderlosen, bei denen dieses Argument nicht greift.

hung sozialer Normen gut denkbar (Vgl. Fehr/Fischbacher (2002)). Trotz der Ablehnung sind ihnen aber andere Dinge wichtiger. Sie achten z.B. in erster Linie darauf, wie die Politik auf ihre individuelle Situation wirkt, so dass nicht die Höhe des Defizits, sondern die selber erlittenen Einsparungen das Wahlverhalten bestimmen. Während die Wähler bei der reinen Rationalität Staatsverschuldung aktiv befürworten („Lasst uns die späteren Generationen ausbeuten!“), lehnen sie Schulden in diesem Fall zwar ab, bestrafen sie aber nicht, da sie ihre Wahlentscheidung von anderen Aspekten abhängig machen („Sparen ja, aber nicht bei mir!“). Obwohl also jeder gegen Schulden ist, steigen diese dennoch weiter, weil ein sparsamer Politiker von denen abgestraft wird, bei denen er gespart hat, und von den anderen nicht fürs Sparen belohnt wird, sondern nur für den Ausbau bestimmter Vergünstigungen.

Staatsschuldillusion: Man kann aber auch annehmen, dass die Bürger einer Staatsschuldillusion unterliegen, also die Folgen der Verschuldung nicht erkennen und sich daher von den niedrigen Preisen täuschen lassen. Schon Buchanan/Wagner (1977) argumentierten, dass die Bürger aufgrund von Informationsasymmetrien die künftigen Probleme nicht antizipieren würden, daher keine höheren Steuern akzeptieren würden und somit das Entstehen von Staatsverschuldung begünstigen (Kapitel 7). Sie konstatieren die Existenz einer „fiscal illusion that will systematically produce higher levels of public outlay.“ (S. 125.) Auch in der neueren Theorie der politischen Ökonomie wird die vollständige Internalisierung der Staatschuld durch die Bürger kaum noch angenommen und das Auftreten ineffizient hoher Verschuldung kaum noch bestritten. Das Postulat der Chicago School, nach dem politischer Wettbewerb zu optimalen Politikergebnissen führt (vgl. z.B. Stigler (1982) und Becker (1985)), wird heute nur noch in besonderen Ausnahmefällen anerkannt. (Persson/Tabellini (2000) S. 49ff., Besley/Coate (1997), Schlesinger et al. (1993).) Ein klassisches Beispiel für die strategische Verwendung der Staatsverschuldung durch die Politik sind die so genannten „electoral cycles“. (Vgl. Rogoff/Sibert (1988), Rogoff (1990) und Persson/Tabellini (2000).) Hier lässt sich beobachten, dass die Staatsverschuldung oft im Vorfeld von Wahlen hochgefahren wird, um die Wiederwahl zu sichern, indem z.B. kreditfinanzierte Wohltaten verteilt werden. Die Tatsache, dass diese Strategie funktioniert, und dass sie die Bürger von solchen Aktionen täuschen lassen, zeigt recht deutlich, wie ausgeprägt die Staatsschuldillusion sein kann. Es ist also plausibel, davon auszugehen, dass die Bürger Folgen und Ausmaß der Staatsverschuldung nicht (voll) überblicken können.⁶ Die Wähler bestrafen Staatsverschuldung also nicht, weil sie ihre Folgen nicht erkennen. Eine andere Begründung für die Unkenntnis der Bürger könnte das rationale Desinteresse sein. Die Bürger kümmern sich nicht um die Thematik, weil die individuellen Kosten des Sich-Informierens größer sind, als die eigenen Nutzengewinne (vgl. Pitlik (1997) S. 209).

⁶ Besonders wenn man bedenkt, wie lange selbst die Ökonomen darüber gestritten haben, oder wie lange es gedauert hat, bis selbst die Fachleute erkannten, dass z.B. die implizite Verschuldung von hoher Relevanz ist.

Wahrscheinlich liegt die Wahrheit irgendwo zwischen „Anderen Prioritäten“ und „Staatsschuldillusion“, da es viele Hinweise gibt, die auf diese beiden Thesen hindeuten. Die bewusste Ausbeutung jüngerer Generationen hingegen dürfte nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die empirische Wirtschaftsforschung liefert immer mehr Hinweise darauf, dass die Menschen keineswegs immer nur ihren eigenen Nutzen maximieren und sich gegenseitig auszubeuten, sondern auch auf Aspekte wie Fairness achten (vgl. z.B. Falk (2003)). Jedoch ist es für uns letztlich unerheblich, welche der Prämissen realistischer ist, so dass wir diese Frage hier nicht näher vertiefen. Allerdings bietet die Frage nach Präferenzen und Einschätzungen der Bürger im Bezug auf Staatsverschuldung noch einen weiten Raum für weitere Forschung. Sie führen alle gleichermaßen zu dem Schluss, dass die Bürger die zukünftigen Kosten der Staatsverschuldung nicht, oder nicht ausreichend bei der Wahlentscheidung berücksichtigen. Dass ihr Einsatz einem Politiker also tatsächlich bei der Wahl Vorteile bringt. Im Abschnitt 3.4 diskutieren wir Ausnahmen, aber in der Regel können wir davon ausgehen, dass Staatsverschuldung nicht ausreichend von den Wählern bestraft wird. David Hume hatte also Recht, als er bereits 1752 anmerkte, dass es für einen Minister sehr verführerisch sei, mit Hilfe des Staatskredits »den großen Mann« zu spielen, ohne das Volk mit höheren Steuern ärgern zu müssen.

Fassen wir dieses Kapitel noch einmal zusammen: Wer verübt also auf wen negative externe Effekte? Zum einen das Heute auf das Morgen, zum anderen die Politiker auf die Bürger, und schließlich die heutige Regierung auf die morgige. Es wird in der Gegenwart ein Nutzenzuwachs realisiert, dessen Last spätere Akteure tragen müssen. Die Politiker erkaufen sich politische Vorteile, indem sie den Nutzen der heutigen, zu Lasten der morgigen Bürger mindern und die Handlungsfreiheit späterer Regierungen einschränken. Zwar sind Politiker als Bürger auch selber von den Nachteilen betroffen, doch werden diese durch die im Amt erzielten Renten überkompensiert.

Trotz aller Einschränkungen und Ungenauigkeiten können wir im Grundsatz festhalten: Es kann auf den politischen Märkten zum Marktversagen kommen. Staatsverschuldung kann als negativer externer Effekt interpretiert werden, den Politiker ausüben, um ihre Preise zu senken und damit ihre Chancen im politischen Wettbewerb zu erhöhen.

2.3 Warum es immer wieder zu Defiziten kommt

Gehen wir also davon aus, dass sich die Politiker in einem vollkommenen Preiswettbewerb um die Gunst der Wähler befinden, dass es keine gesetzliche Beschränkung von Staatsverschuldung gibt, dass Staatsverschuldung einen negativen Effekt auf spätere Generationen ausübt, dass dieser negative externe Effekt von den Wählern nicht internalisiert wird und dass das Hauptziel der Politiker die Wiederwahl ist.

In einem solchen Szenario kann man – abgesehen von später zu diskutierenden Ausnahmen - von einer Unmöglichkeit ausgeglichener Haushalte sprechen. Jede Hoffnung auf eine längerfristig soli-

de Finanzpolitik ist trügerisch. Denn der politische Wettbewerb zwingt alle Marktteilnehmer, zum niedrigsten Preis anzubieten und dieser kann mit Hilfe negativer externer Effekte wie der Staatsverschuldung, erreicht werden. So wie ein Chemiewerk entscheiden muss, ob es seine Kosten senkt indem es seine Abwässer ungeklärt in den Fluss kippt und damit dem Fischer flussabwärts schadet, muss ein Politiker entscheiden, ob er die Kosten seines Produkts senkt, indem er Staatsschulden aufnimmt und damit den folgenden Generationen schadet. Und so wie ein Chemiewerk vom Wettbewerb dazu gezwungen werden wird, das Abwässer ungeklärt abzuleiten, da es sonst zu hohe Preis verlangen muss und aus dem Markt konkurriert werden wird, so wird auch ein Politiker wohl oder übel auf das Instrument der Staatsverschuldung zurückgreifen müssen, um sich nicht selbst jeglicher Wahlchancen zu berauben.

Es mag zwar vorkommen, dass es kurzfristig zu ausgeglichenen Haushalten kommt, aber dies wird nicht von Dauer sein. Vielleicht gibt es ab und an einen Politiker, der aufgrund einer starken Präferenz für ausgeglichene Haushalte einen solchen durchsetzt, oder eine Situation in der die Einnahmen so stark sprudeln, dass Verschuldung gar nicht nötig ist, um Wohltaten zu verteilen. Doch über kurz oder lang werden die Defizite zurückkehren. Sei es weil sich die Rahmenbedingungen wieder verschlechtert haben, weil der Politiker aus Angst vor einer drohenden Abwahl seinen Sparkurs gelockert hat, oder schlichtweg weil er durch einen anderen Politiker ersetzt wurde, der ihn, dank des Einsatzes von Staatsverschuldung, preislich unterbieten konnte.

Aber warum gelingt es der Politik nicht, dauerhaft solide Finanzpolitik zu betreiben? Warum verhalten all die gut gemeinten Aufrufe á la »spart und verhaltet euch verantwortungsbewusst« scheinbar ungehört?

Spieltheorie, Wirtschaftsethik und Kartelltheorie können uns bei der Beantwortung dieser Frage helfen. Die Wirtschaftsethik der so genannten »Ingolstädter Schule« (vgl. z.B. Suchanek (2001), Homann/Suchanek (2000) und Homann/Blome-Drees (1992)) betont die Bedeutung der „Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil“ und sieht in der Schaffung geeigneter Institutionen, die eine solche Zusammenarbeit ermöglichen, den Schlüssel, durch den normativ wünschenswertes Handeln erreicht werden kann. Dabei ist zu unterscheiden, zwischen gesellschaftlich wünschenswerter Kooperation, z.B. Forschungsk Kooperationen, die gleichzeitig auch den gesamtgesellschaftlichen Nutzen erhöht, und unerwünschter Kollusion, z.B. Kartelle, die zu Lasten Dritter geht. Das Zustandekommen von Kooperationen scheitert jedoch häufig daran, dass sich die Akteure in einer Dilemma-Situation befinden.

Abbildung 1: Dilemma-Situation

Akteur B \ Akteur A	nicht kooperieren	kooperieren
nicht kooperieren	5/5	10/0
kooperieren	0/10	8/8

Beide Akteure entscheiden simultan und unabhängig voneinander wie sie sich verhalten werden. Insgesamt wäre die Kooperation die beste Handlungsalternative, jeder Akteur erhielte 8 Nutzenpunkte. Jeder einzelne Akteur kann seinen Nutzen aber maximieren, wenn er nicht kooperiert und hofft, dass der andere dennoch kooperiert. Der kooperierende Akteur ginge leer aus, der defektierende hingegen erhielte 10 Nutzenpunkte. Dieses Kalkül gilt jedoch für beide, so dass man am Ende immer in der schlechtesten Situation wieder findet, bei der beide nicht kooperieren. Hier erhielte jeder Spieler 5 Nutzenpunkte. Es ist also für jeden Spieler sinnvoll zu defektieren. Er vermeidet damit auf 0 Punkte zu fallen und wahrt die Chance auf 10. Das bekannteste Beispiel ist das so genannte Gefangenendilemma.

Politiker stecken im Bezug auf die Staatsverschuldung in genau so einer Dilemma-Situation: eine dauerhaft solide Fiskalpolitik ist nur möglich, wenn alle Kandidaten auf die Ausübung dieses negativen externen Effekts zur Reduktion ihrer Kosten verzichten würden, wenn es also zu einer freiwilligen Kooperation käme. Eine solche Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil würde den Gesamtnutzen maximieren (Feld 4 in der Grafik). Jedoch hat jeder Kandidat den Anreiz, das kooperative Verhalten der anderen auszunutzen, indem er selber seine Preise doch ein wenig mit Hilfe der Staatsverschuldung senkt, um so seine Konkurrenten zu unterbieten und die Wahlen für sich zu entscheiden (Felder 2 & 3 in der Grafik). Dies wird allgemein antizipiert, so dass die Kooperation doch wieder in sich zusammenfällt und es wieder zu Staatsverschuldung kommt. Wenn alle Kandidaten kooperieren würden, d.h. auf Staatsverschuldung verzichten, wäre keiner benachteiligt, jeder hätte die gleiche Ausgangssituation im Wettbewerb wie ohne Kooperation, aber die Wohlfahrt wäre höher. Obwohl es also für keinen Kandidaten von Nachteil wäre, wenn es zu der Kooperation kommt, wird diese dennoch nicht von Dauer sein, da jeder die Angst hat, dass die eigene Kooperation mit Nichtkooperation beantwortet wird, und er sich in der schlechtesten möglichen Situation wieder findet.⁷

⁷ Dieses Spiel geht von der positiven Annahme aus, dass Politiker – nachdem sie ihre eigene Wahl gesichert haben – grundsätzlich nach einer Erhöhung der Wohlfahrt streben. Daher 8 Punkte in Feld 4 und nur 5 in Feld 1. Man könnte auch etwas pessimistischer sein, und davon ausgehen, dass die Wohlfahrt der Politik egal ist. Dann wären Feld 1 und 4

Wenn man die Erkenntnisse der Kartelltheorie zu der Frage, wann Kartelle stabil sein können, auf die Frage nach der Möglichkeit einer dauerhaften Zusammenarbeit zur Vermeidung von Staatsverschuldung überträgt, lassen sich weitere Argumente finden, warum eine solche Kooperation nicht von Dauer sein wird. Schulz (2003) nennt vier Bedingungen, welche die Stabilität von Kartellen erhöhen (S. 59f.). Diese lassen sich auch darauf übertragen, wie wahrscheinlich eine freiwillige Kooperation zu Vermeidung von Staatsverschuldung erfolgreich sein wird. Keine der Bedingungen ist erfüllt: 1. Eine geringe Zahl von Wettbewerbern und Kartellmitgliedern. In der Politik gibt es jedoch eine sehr hohe Zahl von Wettbewerbern (viele Politiker, die gerne aufsteigen möchten und mit populären Vorschlägen ihre Beliebtheit steigern möchten), womit die Wahrscheinlichkeit steigt, dass jemand aus der Zusammenarbeit aussteigt. 2. Ähnliche Kostensituationen bei allen Akteuren. Hier sind die Kostensituationen jedoch sehr unterschiedlich, denn Amtsinhaber haben einen großen Vorteil, im Vergleich zu Herausforderern, oder zu jungen Nachwuchspolitikern. Damit steigt die Versuchung der Schwächeren, den Nachteil durch ungedeckte Versprechen wett zu machen. 3. Standardisierte Produkte. Der einzige Punkt bei dem kein klares »Nein« ertönt. In unserem Modell sind die Angebote identisch, dies wäre dann ein stabilisierender Faktor. Allerdings kann diese vereinfachende Annahme durchaus auch hinterfragt werden. 4. Ein stabiles Marktumfeld. Auch dies ist nicht gegeben. Gerade in Zeiten zunehmender Wechselbereitschaft unter den Wählern, steigt der Druck auf die Kandidaten, Wählerschichten durch Wahlgeschenke an sich zu binden.

Außerdem gibt es hier noch eine Besonderheit, welche die Instabilität einer Staatschuld-Vermeidungs-Kooperation weiter erhöht: Die Kooperationspartner profitieren nicht selber von ihrer Zusammenarbeit! Normalerweise werden Kooperationen zum gegenseitigen Vorteil der Kooperierenden geschlossen. Jeder der nicht kooperiert, weiß, dass es sich in einer für ihn selbst schlechteren Situation wieder finden kann. Trotzdem verhindert die Dilemma-Struktur oft erfolgreiche Kooperationen. Von der Vermeidung von Defiziten hingegen profitieren vor allem die künftigen Generationen, nicht die gegenwärtigen Politiker, die kooperieren. Solange nur die Wettbewerbsbedingungen gleich sind, ist es für die Kandidaten unerheblich, ob alle oder ob keiner die Verschuldung instrumentalisiert. Jemand der die Kooperationsvereinbarung bricht, hat die Chance auf einen signifikanten Wettbewerbsvorteil, riskiert aber keine eigenen Nachteile. Schlimmstenfalls kalkulieren auch die anderen mit Staatsverschuldung und er hat keinen Vorteil mehr. Wie viel höher ist also hier die Wahrscheinlichkeit, dass ein Ausbruch aus der Dilemmastruktur nicht gelingen wird.

gleich bewertet. Oder noch schlimmer: Jeder Politiker erhöht seinen Nutzen, wenn er ein möglichst hohes Budget verteilen darf, dann wären die Werte von 1 und 4 sogar vertauscht und eine Kooperation zur Vermeidung von Staatsverschuldung gänzlich unmöglich. So oder so, wird es auf keinen Fall zu der gewünschten und gesamtgesellschaftliche optimalen Kooperation kommen.

Damit wird zwangsläufig auch gute Finanzpolitik instabil sein.⁸ Denn mit Hilfe der Staatsverschuldung kann man seinen Wählern mehr bieten, das wird bei der Wahl honoriert. Selbst ein Politiker der keine Staatsverschuldung möchte, wird sie nutzen (müssen). Eine Regierung die spart, würde abgewählt werden. Paradoxe Weise selbst von denjenigen, die eigentlich das Ziel ausgeglichener Haushalte unterstützen. Denn jeder hätte gewollt, dass die Einsparungen bei einer anderen Gruppe vorgenommen werden. Daher sind sie verärgert, wählen die andere Partei und hoffen, dass diese „richtig“ spart. (Siehe Stichwort „andere Prioritäten“ im Vorigen Abschnitt.)

Wir sehen also, dass es die institutionellen Rahmenbedingungen sind, welche die Staatsverschuldung (mit) verursachen. Verfassungsregeln die ein solches Marktversagen hervorrufen und die das Verursachen von negativen externen Effekten zulassen, tragen die Verantwortung. Moralische Verurteilungen von „verantwortungslosen Politikern“ und normative Appelle sind fehl am Platz. Es ist das System, dass solches Verhalten geradezu erzwingt.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass der politische Wettbewerb alle Akteure zur Nutzung der Staatsverschuldung zwingt. Die Dilemma-Situation, der Politiker ausgesetzt sind, macht eine stabile Fiskalpolitik dauerhaft unmöglich. Irgendwer wird ausbrechen und den Sparer ausstechen, indem er seinen Preis unterbietet. Dies zwingt alle Kandidaten den negativen externen Effekts der Staatsverschuldung auszuüben, um im Wettbewerb zu bleiben.

2.4 Wann solide Finanzpolitik doch möglich ist

Ganz offensichtlich gilt das oben formulierte Postulat von der Unmöglichkeit ausgeglichener Haushalte nicht in allen Fällen. Ein kurzer Blick auf länderübergreifende Statistiken zeigt, dass es sehr wohl Staaten mit ausgeglichenen Haushalten gibt. Zwar kann man die meisten Fälle durchaus in unsere Regel miteinbeziehen, doch es gibt Ausnahmen.

In der Regel verschwinden die Überschüsse schneller wieder, als sie kamen. Unsere Grundannahme, dass der politische Wettbewerb immer aufs Neue zu Staatsverschuldung führt, wird bestätigt. Klassisches Beispiel ist John Major, der die von Margaret Thatcher mühsam erreichte Konsolidierung, aus Angst vor seiner drohenden Abwahl, wieder zunichte machte. Aber was ist mit Ländern wie Finnland, Schweden, Australien oder Kanada, die über Jahre hinweg solide Haushalte aufzuweisen haben? Oder, um in Deutschland zu bleiben, wie passt unsere These auf ein Bundesland wie Bayern, dass sich unter jahrelangen schmerzhaften Sparanstrengungen zum ausgeglichenen Haushalt hingearbeitet hat? (Vgl. Bertelsmann Stiftung (2006) für einen Überblick über erfolgreiche Konsolidierungen.)

⁸ Ausnahmen von dieser Regel diskutieren wir im nächsten Abschnitt.

Das Marktversagen kann nur auftreten, wenn die politischen Akteure ausreichend diskretionäre Spielräume haben (vgl. Berthold/Fricke (2006) und Weingast (1995)), d.h., nur wenn sie die Lasten ungestraft abschieben können. Für unseren Fall müssen dafür drei Bedingungen erfüllt sein, auf denen die Gültigkeit des Unmöglichkeitstheorems beruht:

- a) *Nicht-Bestrafung* der Verschuldungspolitik durch die Wähler, sei es aufgrund von Präferenzen, einer Staatsschuldillusion, Desinteresse oder aktiver Bejahung.
- b) Nicht vorhandene *Grenzen* der Staatsverschuldung, die ein Ausüben des negativen externen Effekts verhindern würden.
- c) Vollkommener politischer *Wettbewerb*, der zum Auftreten des Marktversagens führt, so dass die Politiker gezwungen werden, zu einem möglichst niedrigen Preis anzubieten.

Ist eine dieser Bedingungen nicht erfüllt, kann es zu einer Ausnahme von unserer Regel und zu dauerhaft ausgeglichenen Haushalten kommen. Betrachten wir im Folgenden die Bedingungen etwas näher:

Zu a) Nicht-Bestrafung

Ein Chemiewerk kann seinen Preis nur dann durch ungeklärtes Ableiten seines Abwassers senken, wenn dies die Kunden nicht kümmert. Ebenso kann auch ein Politiker seine Preise nur dann mit Hilfe der Staatsverschuldung senken, wenn seine Wähler deren Kosten nicht internalisieren. Wie wir oben geschildert haben, ist dies der Fall, wenn den Menschen die Folgen der Defizite entweder egal, nicht bewusst oder nicht wichtig genug sind. Sollten nun die Wähler aus irgendeinem Grund eine starke Abneigung gegen Schulden haben, also eine hohe Präferenz für ausgeglichene Haushalte, würden Defizite das Leistungsangebot der Politiker verschlechtern. Sie könnten ihren Preis also gerade durch Senkung der Verschuldung reduzieren.

Obwohl man generell von der Existenz einer Staatsschuldillusion ausgehen kann, sind Situationen denkbar, in denen diese, gleichsam wie ein Schleier, zerreißt und den Menschen die Notwendigkeit zu sparen bewusst wird. Z.B. wenn ein Land in einer schweren Krise steckt und eine in Punkt b) geschilderte ökonomische Grenze erreicht wird, so dass die negativen Folgen der Verschuldung unmittelbar durchschlagen und in der Gegenwart schmerzhaft werden. In solchen Fällen verliert die Politik ihre diskretionären Spielräume, die ihnen die Passivität der Wähler sonst ließ, und damit die Möglichkeit, Lasten in die Zukunft zu verschieben und negative externe Effekte auszuüben.

Zu b) Grenzen

Wir unterscheiden hier juristische und ökonomische Grenzen. Erstere sind schnell abgehandelt: falls es eine wirksame Budgetregel geben sollte, die Defizite verbietet, ist der Politik dieser Weg zur

Senkung der Preise verschlossen.⁹ Unter letzteren verstehen wir Situationen, in denen es dem Staat faktisch nicht mehr möglich ist, neue Kredite zu erhalten, oder in denen die mit neuen Schulden verbundenen Kosten und Nachteile untragbar hoch werden. (Vgl. Augsten (2002), S. 7-80 und Blankart (1994) S. 327ff. und S. 344f. und Domar (1944).) Z.B. wenn der Gesamtschuldenstand bereits zu hoch ist, wenn das Land in einer schweren ökonomischen Krise steckt, oder wenn das Land in einem so intensiven ökonomischen Wettbewerb steht, dass es sich keine Verschlechterung seiner Wettbewerbsposition erlauben kann. Dies erklärt, warum vornehmlich kleinere Volkswirtschaften einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen und diese oft als Reaktion auf wirtschaftliche Krisen durchgesetzt wurden. (Vgl. Bertelsmann Stiftung (2006) S. 15.) Hier gibt es eine Rückkopplung mit dem Punkt der Nicht-Bestrafung: Wenn die Folgen der Staatsverschuldung zu drückend werden, verändert sich die Haltung der Wähler und sie beginnen die Verschuldung in ihr Wahlkalkül einzubeziehen. Als eine solche Grenze könnte man auch starke direkt-demokratische Elemente im politischen System interpretieren. So hat sich z.B. in der Schweiz gezeigt, dass diese die Politik beschränken und das Ansteigen der Staatsverschuldung sehr wirksam begrenzen können. (Vgl. z.B. Kirchgässner (2000).)

Zu c) Wettbewerb

Wenn es keinen Wettbewerb gibt, können auch keine unerwünschten Nebeneffekte des Wettbewerbs auftreten. Wenn der Wettbewerb auf dem politischen Markt nicht funktioniert, entfällt natürlich auch der Zwang zur Verschuldung. Wenn es z.B. ein Monopol gibt, dann liegt es nahe, dass der Monopolinhaber eine langfristige Maximierung durchführt, die Folgen der Staatsverschuldung internalisiert, und den Preis nicht aufs Äußerste drückt. Mit etwas Augenzwinkern könnte man hier die CSU und den ausgeglichenen bayerischen Haushalt anführen, indem man der CSU ein natürliches Monopol oder wenigstens eine Stackelberg-Führerschaft attestiert. Natürlich braucht es für diesen Effekt nicht unbedingt ein Monopol, es reicht auch eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit, an der Macht zu bleiben.

Auch eine niedrige Wettbewerbsintensität erleichtert den Abbau von Defiziten. So hat sich empirisch gezeigt (Bertelsmann Stiftung (2006) Kapitel 2 und S. 166ff.), dass Konsolidierungen v.a. von großen Koalitionen eingeleitet werden.

Außerdem ist es möglich, dass sich doch eine stabile Zusammenarbeit zu gegenseitigen Vorteil ergibt, in der man sich darauf einigt, die Preise nicht durch den Einsatz der Staatsverschuldung zu

⁹ Diese sind allerdings recht selten. Regelungen wie der Artikel 115 GG oder das amerikanische Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz bieten zahlreiche Ausweichmöglichkeiten. (Vgl. Kampmann (1995) und Kleist (1991).) Solche Grenzen müssen nicht unbedingt explizit sein, das Beispiel Schweiz zeigt, dass auch eine ausgeprägte direkte Demokratie Defizite reduzieren kann. (Vgl. Frey (1994).)

senken. Wenn das Marktumfeld dies fördert, kann es in Ausnahmefällen doch zu einem politischen Konsens kommen, auf Staatsverschuldung zu verzichten und dafür die Preise zu erhöhen.

Dies passt hervorragend zu den Befunden der NPÖ, dass politische Stabilität, seltene Regierungswechsel, eine geringere Zahl von Parteien und ein breiter Konsens über die politische Agenda die Verschuldungstendenzen eines Landes reduzieren. (Vgl. Persson/Tabellini (2000) S. 348-361, Kontopoulos/Perroti (1999), Kontopoulos/Perroti (1997) und Alesina/Tabellini (1990).)

Zu guter Letzt können auch die Besonderheiten des politischen Wettbewerbs an sich eine Rolle spielen. So ist dieser ja nicht kontinuierlich, sondern findet v.a. im Umfeld von Wahlen statt. Unmittelbar nach einer Wahl gibt es also die Möglichkeit zu sparen, ohne dafür bestraft zu werden. Diese These der „electoral cycles“ hatten wir oben bereits erwähnt.

Allerdings dürfen diese Ausführungen nicht dahingehend missverstanden werden, dass der politische Wettbewerb per se das Übel ist. Im Gegenteil, er führt zu einer besseren Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger und senkt die Renten der Politik. Wie auf den Gütermärkten kann man auch in der Politik eigentlich nie genug Wettbewerb bekommen. Das Problem ist das Marktversagen, dass unter den gegebenen Regeln im Wettbewerb auftritt, also die negativen externen Effekte, die der Wettbewerb hervorruft. Dieses Problem durch eine Beschränkung des Wettbewerbs beheben zu wollen, hieße aber das Kind mit dem Bade auszuschütten.

Fassen wir also zusammen: Das Unmöglichkeitspostulat gilt nur, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind. Es zeigt sich also, dass auch die Existenz von Ländern mit dauerhaft ausgeglichenen Haushalten durchaus vereinbar ist, mit unserer These von der grundsätzlichen Unmöglichkeit ausgeglichener Haushalte. Gleichzeitig werfen die Ausnahmen aber auch ein Schlaglicht auf mögliche Wege zur Bekämpfung von Staatsverschuldung. Ansatzpunkt ist eine Verringerung der diskretionären Spielräume der Politik.

3 Schlussfolgerungen für die Bekämpfung von Defiziten

Noch einmal kurz zur Erinnerung: Staatsverschuldung kann als negativer externer Effekt verstanden werden, den Politiker ausüben, um ihre Preise zu senken und ihre Wahlchancen zu erhöhen. Es wird zu keiner freiwilligen Internalisierung kommen, da die Dilemma-Situation in der die Politiker stecken eine solche Zusammenarbeit zum allgemeinen Vorteil unmöglich macht. Unser Unmöglichkeitspostulat besagt daher, dass der politische Wettbewerb eine dauerhaft solide Finanzpolitik unmöglich macht. Ausnahmen können nur auftreten, wenn die Folgen der Staatsverschuldung den Wählern bewusst sind und von diesen bestraft werden, die Rahmenbedingungen Sparmaßnahmen erzwingen oder der politische Wettbewerb nicht vollkommen ist. Da der politische Wettbewerb die Politik gleichsam in eine solche Dilemma-Situation bringt, dass sie förmlich gezwungen werden,

sich negativ zu verhalten, ist es die Aufgabe der Institutionen, die Anreize so zu setzen, dass sich die Akteure auf die gewünschte Art verhalten (Suchanek (2001)).

Was können wir daraus für die Bekämpfung der Staatsverschuldung lernen? Wir werden in diesem Kapitel diskutieren, welche grundlegenden Strategien im Kampf gegen die Staatsverschuldung Erfolg versprechend sind, indem wir die beiden scheinbaren Widersprüche »Internalisierung vs. Regulierung« und »Intensivierung vs. Kanalisierung« diskutieren und zeigen, dass sie, in einer Doppelstrategie vereint, komplementär wirken können.

3.1 Selbst-Regulierung vs. Fremd-Regulierung

Wenn Defizite negative externe Effekte sind, die aufgrund eines Marktversagens auftreten, dann lassen sie sich vielleicht auch so ähnlich bekämpfen wie negative externe Effekte. Und tatsächlich lässt sich aus den Grundprinzipien der klassischen Maßnahmen zur Bekämpfung von negativen externen Effekten viel lernen. Diese lassen sich in zwei Grundstrategien unterteilen, mit der eine Internalisierung der Kosten erreicht werden sollen: Selbst- und Fremd-Regulierung.

Selbst-Regulierung bedeutet, dass man versucht, solche Rahmenbedingungen zu setzen, dass die Akteure die Kosten selbstständig internalisieren und von sich aus das Richtige tun, also dass der Markt sich selber reguliert. Wenn man erreicht, dass die Kosten da getragen werden müssen, wo sie verursacht werden, werden die Akteure den schädlichen Output auf ein effizientes Niveau senken. Fremd-Regulierung hingegen bedeutet, dass der Staat eine Regelung vorgibt, z.B. eine Outputmenge festsetzt, an die sich alle zu halten haben. Dass er also die Internalisierung erzwingt. Auf ersteres setzen das Coase-Theorem, auch in seiner Fortentwicklung des Zertifikatehandels, und Fusionen. Auf letzteres setzen staatliche Verbote. Die Pigou-Steuer ist eine Sonderform: hier greift der Staat regulierend ein, aber auf eine anreiz-kompatible Art und Weise, bei welcher die Fremd-Regulierung zu einer Selbst-Regulierung führt.

Wenn man die Diskussion um die Begrenzung der Staatsverschuldung beobachtet, so fällt interessanter Weise auf, dass diese unwissentlich entlang derselben Grenzen verläuft: Die eine Gruppe von Vorschlägen (vgl. z.B. Blankart et al. (2006), Fasten (2006)) zielt darauf ab, Haftung und Haftung besser in Deckung zu bringen und dadurch Staatsverschuldung zu vermeiden. Im Zuge der deutschen Föderalismusdiskussion, zum Beispiel, hofft man, die Länder durch einen Haftungsausschluss disziplinieren zu können, weil sie dann für zu hohe Schulden durch ein schlechteres Kapitalmarktranking bestraft würden. Offensichtlich zielen diese Vorschläge auf die Internalisierung der durch Staatsverschuldung entstehenden negativen externen Effekte ab, wodurch eine Selbst-Regulierung erreicht werden soll. Auf der anderen Seite gibt es Ansätze (vgl. z.B. Weizsäcker (2004), Danninger (2002) und Kleist (1991)), die auf eine striktere gesetzliche Regulierung der Problematik setzen. Verschuldung soll verboten oder nur noch in eng definierten Grenzen einge-

setzt werden dürfen, oder von einer unabhängigen Institution geregelt werden. Es erfolgt eine Fremd-Regulierung, die den Akteuren bestimmte Handlungsvorgaben macht.

Betrachtet man die in Abschnitt 2.4 diskutierten Ausnahmen vom Unmöglichkeitstheorem, spiegelt sich ebenfalls dieser Unterschied wieder. Das Unmöglichkeitstheorem wird ausgehebelt, wenn Politiker für Staatsverschuldung bestraft werden, d.h. ihre Kosten internalisieren müssen und sich daher selber regulieren, oder wenn ein wirksames Verbot besteht, d.h. eine Fremd-Regulierung vorgenommen wurde.

Die Vorteile einer Selbst-Regulierung liegen auf der Hand: Hat man ein entsprechendes institutionelles Arrangement gefunden, so werden die Kosten automatisch internalisiert und die Probleme regeln sich weitgehend von selber. Die Akteure haben ein eigenes Interesse daran, sich wie gewünscht zu verhalten und der negative externe Effekt wird wirksam bekämpft. Fremd-Regulierung hingegen hat die Nachteile, dass sie in der Regel starr und gegen die Marktkräfte gerichtet ist. Die Akteure haben weiterhin ein Interesse daran, den negativen externen Effekt auszuüben und zeigen eine oft erstaunliche Kreativität, Wege zur Umgehung der Regulierung zu finden. Gerade bei Regulierungen zur Staatsschuldbegrenzung hat sich gezeigt, dass diese meist sehr löchrig ausgestaltet wird. Auch werden selbst bestehende Regelungen oft missachtet, da sie schwer durchzusetzen sind (vgl. z.B. Kirchgässner (2004), Kampmann (1995), Kleist (1991)).¹⁰

Dennoch können die reinen Selbst-Regulierungs-Strategien nicht überzeugen. Denn ein wirksamer Internalisierungsmechanismus lässt sich bei der Staatsschuldproblematik nur schwer einrichten. Eine Umsetzung des Coase-Theorems, auch mit der Weiterentwicklung des Zertifikatehandels, scheint für die Reduktion der Staatsverschuldung kaum sinnvoll, denn diese ist ein monetäres Problem. Und wie soll eine Entschädigung für ein monetäres Problem ausgestaltet werden? Wie soll die heutige Generation Ausgleichszahlungen für zu hohe Schulden an die morgige Generation leisten? Natürlich könnte man Rücklagen in Höhe der Verschuldung machen, aber dann wäre es ja auch keine Verschuldung mehr, das Ganze führt sich also selber ad absurdum. Dazu kommt das Problem nicht vorhandener Gleichzeitigkeit. Ursache und Folge, Handeln und Geschädigt-Werden liegen zeitlich weit auseinander. Die Geschädigten sind noch nicht geboren, können sich also nicht wehren. Und man kann auch nur schwer mit ihnen verhandeln. Auch ein Zertifikatehandel mit Ungeborenen ist eher schwierig. Ein Handel mit Schuldenzertifikaten zwischen einzelnen Ländern würde ggf. einen effizienten Einsatz der Verschuldung ermöglichen, brächte aber nichts im Hinblick auf ihre Gesamthöhe. Mit Coase kommen wir hier nicht weiter. Die Eigentumsrechte sind nicht durchsetzbar, Ausgleichszahlungen nicht durchführbar, die Transaktionskosten unendlich. Auch Fusionen

¹⁰ So legen z.B. die deutschen Bundesländer regelmäßig verfassungswidrige Haushalte vor, ohne dass die betroffenen Politiker irgendwelche Sanktionen zu befürchten hätten.

sind hier nicht möglich. Man kann zwar sagen, dass ein Volk auch über die Generationen hinweg dasselbe ist, womit die heutigen und morgigen Akteure gleichsam fusioniert wären, doch haben wir das bereits weiter oben verworfen. Außerdem wird das Handeln des Staates von der aktuellen Regierung bestimmt, man müsste also die individuellen Maximierungsfunktionen der Politiker fusionieren, was nicht möglich ist. Auch dieser Ansatz hilft uns also nicht weiter.

Und die bereits erwähnten Modelle, die eine Internalisierung der Kosten durch eine ausgeprägtere Haftung der Länder für ihre Schulden erreichen wollen, verkennen einen entscheidenden Punkt: Nicht nur die Staaten müssen die Kosten ihrer Verschuldungspolitik internalisieren, sondern auch und vor allem die Politiker. Denn letztlich wird das Handeln der Staaten von den Politikern bestimmt, und damit von deren Interessen. Und was kümmert es einen von Abwahl bedrohten Regierungschef, dass sein heutiges Handeln langfristig das Rating des Landes verschlechtert, wenn es ihn kurzfristig im Amt hält? Darüber macht er sich bestenfalls dann Sorgen, wenn er wiedergewählt wurde. Wahrscheinlich trifft es aber eh erst seine Nachfolger, so dass er sich überhaupt keine Sorgen darum machen muss. Letztlich muss also erreicht werden, dass die Politiker ein eigenes Interesse daran haben, die Staatsverschuldung im Rahmen zu halten.

Da ein Ausgleich zwischen Schädiger und Geschädigtem nur schwer zu bewerkstelligen ist, und da es mit den Politikern und den von ihnen geleiteten staatlichen Einheiten zwei (wenn man die Wähler mit einbezieht sogar drei) Interessensebenen gibt, wird sich diese Form des negativen externen Effekts kaum durch Internalisierung allein bekämpfen lassen. Das Marktversagen auf politischen Märkten wird nicht ohne regulatorische Eingriffe zu beheben sein. Natürlich gibt es gewisse Bereiche des Problems, z.B. das Abwälzen von Verschuldung auf andere in einem föderalistischem Staat ohne Haftungsausschlüsse, wo sich eine Internalisierung durch den jeweiligen Akteur vielleicht erreichen und das Teilproblem damit lindern lässt, doch wird man, wie oben geschildert, damit nie das Gesamtproblem beseitigen können. Man wird nicht darum herum kommen, eine verbindliche Grenze zu setzen, welche nicht überschritten werden darf. Negative externe Effekte die nicht internalisierbar sind, müssen schlichtweg verboten werden. Aber auch dies ist leichter gesagt, als getan. Abgesehen davon, dass sich die Politik ständig neue diskretionäre Spielräume und Lastenverschiebungskanäle schafft, um solche Regelungen zu umgehen, bleibt auch die Frage, wie eine Einhaltung der Regeln erzwungen werden soll.

Was also tun? Wie soll man Staatsverschuldung bekämpfen, wenn Selbst-Regulierung nicht funktioniert, Fremd-Regulierung aber mit zu vielen Nachteilen behaftet ist? Unseres Erachtens nach liegt die Lösung in einer Kombination dieser beiden Elemente, in einer Überwindung des „Entweder-Oder“, in einer Nutzung der Stärken beider Systeme.

Wo immer möglich muss man für eine Internalisierung der Kosten, und damit Selbst-Regulierung, sorgen, indem man diskretionäre Spielräume schließt und Lastenverschiebungskanäle trockenlegt. Je mehr sich von selber regelt, umso besser. Allerdings kann dies nicht mehr sein, als eine flankierende Maßnahme zusätzlich zur Fremd-Regulierung. Die Bereiche, die sich nicht internalisieren lassen, müssen reguliert werden. Allerdings kann es viel Druck von der regulatorischen Grenze nehmen, wenn in den Bereichen, in denen es möglich ist, möglichst viel internalisiert wird. Und auch im Rahmen der Regulierung selber kann das Internalisierungsprinzip fruchtbringend angewandt werden. Man könnte mit der Regulierung den Rahmen setzen und definieren ob oder wie viel Staatsverschuldung erlaubt ist. Statt die Einhaltung des Rahmens aber mit Hilfe von Verboten durchsetzen zu wollen, könnte man mit Sanktionen arbeiten, die dann doch wieder zu einer Internalisierung führen. Eine Regulierung, die sich so zu wehren weiß, wäre weitaus wirksamer, als ein zahnloses Verbot. Hier weist uns die Pigou-Steuer die Richtung, in die wir denken können. Der Staat reguliert und setzt den Rahmen, aber er erreicht seine Einhaltung, indem er den Verursachern von negativen externen Effekten solche Kosten aufbürdet, dass sie den Output auf das gewünschte Niveau reduzieren.¹¹ Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die Sanktionen auch den tatsächlichen Akteur treffen, dass also sowohl der Kredite aufnehmende Staat an sich, als auch der Verschuldung beschließende Politiker ein ureigenes Interesse an einer Einhaltung der Zielmarke haben.

Bevor wir im nächsten Abschnitt diskutieren, welches Instrumentarium am geeignetsten erscheint, fassen wir zusammen: Wo immer möglich sollte Staatsverschuldung durch Internalisierung der Kosten bekämpft werden, so dass es zu einer Selbst-Regulierung. Dies wird aber nicht überall gelingen, so dass es auch einer Fremd-Regulierung bedarf, die Grenzen setzt. Diese muss aber nicht unbedingt mit Verboten arbeiten, sondern sollte versuchen, eine Einhaltung der Grenzen durch Anreize und Sanktionen zu erreichen.

3.2 Intensivierung vs. Kanalisierung des Wettbewerbs

Die im letzten Abschnitt geführte Debatte um das Begrenzungsprinzip setzt sich bei der Wahl der Mittel fort. Auch hier gibt es zwei scheinbar widersprüchliche Ansätze, wie das gewünschte Ziel erreicht werden kann. Auf der einen Seite kann man auf eine Intensivierung des Wettbewerbs setzen, auf der anderen kann man versuchen, ihn zu kanalisieren.

¹¹ In ihrer klassischen Grundform ist die Pigou-Steuer natürlich nicht eins zu eins auf die Staatsschuldproblematik übertragbar. Denn auch hier ergibt sich das Problem, dass das monetäre Problem der Staatsverschuldung schlecht durch monetäre Strafzahlungen behoben werden kann. Verschärft wird dies durch die fehlende Gleichzeitigkeit und durch das Fehlen einer übergeordneten Instanz, welche die Steuern eintreibt. Das Prinzip kann aber fruchtbar gemacht werden, wie z.B. der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seiner Androhung von Strafzahlungen bei übermäßigen Defiziten vom Grundsatz her zeigt.

Bei einer Intensivierung des Wettbewerbs soll der Wettbewerbsdruck die Politiker in Zaum halten und ihnen so die Möglichkeit nehmen, die negativen externen Effekte auszuüben. Hierbei ist es jedoch wichtig, zwischen dem ökonomischen und dem politischen Wettbewerb zu unterscheiden. Eine Intensivierung des politischen Wettbewerbs mag viele Vorteile haben, z.B. eine bessere Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger oder niedrigere Renten für die Politiker, wird aber im Hinblick auf die Staatsverschuldung wenig bringen. Immerhin ist es gerade der Wettbewerb, der ein Auftreten des negativen externen Effekts begünstigt. Je schärfer der Wettbewerb, umso mehr werden die Kandidaten gezwungen, ihre Preise zu senken. Und solange die Möglichkeit dazu besteht, werden sie dies auch mit Hilfe der Staatsverschuldung tun. Gerade darin liegt ja das Marktversagen des politischen Wettbewerbs. Aber auch eine Reduktion der Wettbewerbsintensität auf den politischen Märkten ist aus staatspolitischen Gesichtspunkten und aus Gründen der Präferenzberücksichtigung nicht wünschenswert. Eine Intensivierung des ökonomischen Wettbewerbs hingegen, kann dazu beitragen, dieses Marktversagen zu bekämpfen. Dies haben wir ja im Abschnitt 2.4 bereits gesehen. Zu dem ökonomischen Wettbewerb rechnen wir auch institutionelle Regelungen, die ein Zusammenfallen von Handlung und Haftung bewirken, z.B. Haftungsausschlüsse, die ein Abwälzen der eigenen Verschuldung auf andere Länder unmöglich machen. Die Intensivierung des ökonomischen Wettbewerbs trägt dazu bei, die diskretionären Spielräume der Politik abzuschleifen und die negativen Folgen der Staatsverschuldung eher für die Bürger sichtbar und spürbar zu machen. So trägt er zu einer Internalisierung der Kosten bei. Konkret könnte dies eine Liberalisierung von Kapital-, Güter- und Arbeitsmärkten bedeuten. Diese müsste begleitet werden von institutionellen Reformen, die mehr Transparenz in die innerstaatlichen Umverteilungsregime bringen und echte Selbstverantwortung bei den eigenen Finanzen und einer Stärkung der wettbewerblichen Elemente im Staatsaufbau, z.B. ein echter Wettbewerbsföderalismus, wie in der Schweiz. (Vgl. Berthold/Fricke (2007).)

Dennoch ist der Wettbewerb im Bezug auf die Staatsschuldproblematik kein Allheilmittel. Zum einen haben wir gesehen, dass sich nicht alle Kosten internalisieren lassen, zum anderen greifen die ökonomischen Schranken oft zu spät. Bei kleineren Ländern, oder bei Ländern die in sehr massiven ökonomischen Schwierigkeiten stecken, oder bei sehr gravierendem Fehlverhalten, machen sich die negativen Folgen von Fehlverhalten relativ schnell bemerkbar. Ausreichend große Volkswirtschaften, die noch weit genug von den ökonomischen Grenzen der Staatsverschuldung entfernt sind, haben jedoch noch genügend Spielraum, sich weiter zu verschulden. So ist es auch nicht verwunderlich, dass in der Liste der erfolgreichen Konsolidierungen vor allem, und in der Liste der nachhaltig erfolgreichen Konsolidierungen ausschließlich kleinere Länder zu finden sind (vgl. Bertelsmann Stiftung (2006)). Diese waren dem Wettbewerbsdruck so stark ausgesetzt, dass sie konsolidieren mussten und diesen Kurs auch beibehalten haben. Offensichtlich verblieben den Politikern nicht

mehr ausreichend diskretionäre Spielräume, um ihre Preise durch Staatsverschuldung zu senken. Deutschland hingegen hatte als wirtschaftlich großes Land, trotz ökonomischer Probleme, immer noch den Spielraum, sich weiter zu verschulden. Auch in den USA schlugen die Kosten der Staatsverschuldung nicht direkt genug durch, um einen Rückfall in die Verschuldungspolitik zu verhindern. Bei großen Ländern wird es schwer fallen, den Wettbewerb so stark zu intensivieren, dass die Grenzen so eng werden, dass es zu keiner Staatsverschuldung mehr kommt. Hier greifen die Grenzen erst, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist. Wir brauchen aber eine Regel, die jetzt schon wirkt. Es zeigt sich wieder, dass die Internalisierung nicht ausreicht. Es Bedarf auch einer Regulierung. Entsprechend genügt die Intensivierung des Wettbewerbs nicht, er muss auch kanalisiert werden.

Bei einer Kanalisierung des Wettbewerbs sollen institutionelle Regelungen einen Rahmen setzen, der das Auftreten der negativen externen Effekte verhindert. Z.B. durch Verbote oder – wie bei der Geldpolitik erfolgreich praktiziert – die Übertragung von Kompetenzen auf unabhängige Institutionen. Offensichtlich zielt dieses Instrumentarium auf eine Umsetzung des Begrenzungsprinzips der (Fremd-)Regulierung ab. Man könnte die Kanalisierung fälschlicherweise als eine Einschränkung des politischen Wettbewerbs verstehen, wodurch die Kanalisierungs-Strategie im Widerspruch zur Intensivierungsstrategie stünde. Tatsächlich verändert eine Kanalisierung jedoch nur die Spielregeln, den Rahmen des Wettbewerbs, nicht aber seine Intensität. In einem sportlichen Wettkampf wird das Ringen der Mannschaften um den Sieg ja auch nicht weniger intensiv, nur weil das Spielfeld etwas verkleinert wird. Lediglich die Strategien zum Sieg ändern sich. Genauso würde sich auch die Intensität des politischen Wettbewerbs nicht verändern, wenn man der Politik die Verschuldungskompetenz entzöge. Zwar ändert sich die Preiskalkulation der Kandidaten, doch überall gleichermaßen. Man würde lediglich verhindern, dass der Wettbewerb zu Lasten Dritter ausgeführt wird.¹² Damit löst sich auch der scheinbare Widerspruch zwischen Intensivierungs- und Kanalisierungsstrategie auf. So wie oben Internalisierung und Regulierung, können auch diese beiden komplementär verwendet werden. So wie sich die Regulierung durch ein Internalisierungsregime verteidigen lässt, so kann eine Kanalisierung des Wettbewerbs seine Intensivierung ergänzen, um sicherzustellen, dass die höhere Intensität nicht zu mehr negativen externen Effekte führt. Diese Kanalisierung könnte so aussehen, dass der Artikel 115 GG so verschärft wird, dass er tatsächlich eine Wirkung entfaltet. Oder es könnte ein generelles Schuldenverbot sein, die Auslagerung der Verschuldungskompetenz an die Bundesbank, die Einführung einer Schuldenbremse, wie in der

¹² Ggf. könnte dies sogar zu einer Intensivierung des politischen Wettbewerbs führen: Ein Politiker mit einem schlechten Effizienzparameter θ_p könnte diesen nicht mehr durch höhere Staatsverschuldung ausgleichen. Die eigentlich Kompetenz tritt also deutlicher zu Tage.

Schweiz, die Einführung einer automatischen Schulden-Straf-Steuer, oder etwas anderes in diese Richtung.

Unterm Strich bedeutet dies, dass man die Staatsverschuldung sowohl mit Internalisierung, als auch mit Regulierung bekämpfen muss, und dass dies nur durch eine Kombination aus Intensivierung des ökonomischen und Kanalisierung des politischen Wettbewerbs gelingen kann. Wo immer möglich, sollten staatsschuldbegünstigende institutionelle Regelungen beseitigt, diskretionäre Spielräume reduziert und wettbewerbliche Elemente gestärkt werden, damit die Kosten der Staatsverschuldung möglichst stark von Politikern und Ländern internalisiert werden, damit diese als Mittel zur Senkung der Kosten im politischen Wettbewerb möglichst unattraktiv wird. Dies wird aber in den meisten Fällen nicht ausreichen. Es bedarf darüber hinaus – gleichsam als Sicherheitsnetz – einer Regulierung, die den politischen Wettbewerb so kanalisiert, dass die Ausübung des negativen externen Effekts der Staatsverschuldung wirksam unterbunden wird. Diese Regulierung sollte jedoch möglichst anreizkompatibel ausgestaltet sein, so dass die Politiker ein eigenes Interesse an ihrer Einhaltung haben, und ihre Kreativität nicht vornehmlich in die Umgehung der Regel investieren, sondern in die Suche nach Wegen zu ihrer Einhaltung.

Die Wege zur Stärkung der Wettbewerbsordnung sind hinlänglich bekannt und ausreichend beschrieben. Die Suche nach einer institutionellen Regelung, die Staatsverschuldung anreizkompatibel und wirksam begrenzt, ist jedoch noch lange nicht abgeschlossen und bietet noch reichlich Stoff für weitere Forschungen.

Literaturverzeichnis

- ALESINA, A., TABELLINI, G. (1990):** *A Positive Theory of Fiscal Deficits*,
in: Review of Economic Studies, Bd. 57, 1990, S. 403-414.
- AUGSTEN, F. (2002):** *Zur Begrenzung Der Staatsverschuldung Im Föderalen Staat, Inauguraldissertation*, Passau.
- BECKER, G. S. (1985):** *Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs*,
in: Journal of Public Economics, Bd. 28 (1985), S. 329-347.
- BERSCH, J. (2004):** *Ak-Modell Mit Staatsverschuldung Und Fester Defizitquote*, BERG Working Paper No. 48, Bamberg.
- BERTELSMANN STIFTUNG (2006):** *Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen Im Vergleich*, Aktion Demografischer Wandel, Gütersloh.
- BERTHOLD, N., FRICKE, H. (2006):** *Föderalismus Und Wachstum - Eine Vernachlässigte Beziehung*,
in: *Wirtschaftsstandort Deutschland*, Empter, S., Vehrkamp, R. B. (Hrsg.), Wiesbaden, S. 279-316.
- Ders. (2007):** *Volkswirtschaftliche Auswirkungen Der Finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland*, Würzburg.
- BESLEY, T., COATE, S. (1997):** *An Economic Model of Representative Democracy*,
in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 112, 1, S. 85-144.
- BLANKART, C. B. (1994):** *Öffentliche Finanzen in Der Demokratie*, München.²
- BLANKART, C. B., FASTEN, E. R., KLAIBER, A. (2006):** *Föderalismus Ohne Insolvenz?*,
in: Wirtschaftsdienst, Bd. 2006, 9, S. 567-571.
- BUCHANAN, J. M. (1958):** *Public Principles of Public Debt*, Homewood.
- BUCHANAN, J. M., WAGNER, R. E. (1977):** *Democracy in Deficit - the Political Legacy of Lord Keynes*, New York et al.
- CUKIERMAN, A., MELTZER, A. H. (1989):** *A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework*,
in: American Economic Review, Bd. 79, 4, S. 713-48.
- DANNINGER, S. (2002):** *A New Rule: The Swiss Debt Brake*, IMF Working Paper,
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1982):** *Struktur Und Eigenschaften Einer Neuen Version Des Ökonomischen Modells Der Deutschen Bundesbank*,
in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Bd. 34, 8, S. 32-41.
- DOMAR, E. D. (1944):** *The „Burden of the Debt“ and the National Income*,
in: American Economic Review, Bd. 34, S. 798-827.
- DOWNS, A. (1957):** *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- FALK, A. (2003):** *Homo Oeconomicus Versus Homo Reciprocans: Ansätze Für Ein Neues Wirtschaftspolitisches Leitbild?*,
in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 4, 1, S. 141-172.
- FASTEN, E. R. (2006):** *Market Mechanisms to Restrict Irresponsible Politicians - Lessons from Switzerland*, Jahreskonferenz der EPCS, Turku.
- FEHR, E., FISCHBACHER, U. (2002):** *Why Social Preferences Matter - the Impact of Non-Selfish Motives on Competition, Cooperation and Incentives*,
in: The Economic Journal, Bd. 112, 478, S. C1-C33.
- FREY, B. S. (1994):** *Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience*,
in: AEA Papers and Proceedings, Bd. 84, 2, S. 338-342.
- HOERSTER, N. (2003):** *Ethik Und Interesse*, Stuttgart.
- HÖFFE, O. (1995):** *Kategorische Rechtsprinzipien. Ein Kontrapunkt Der Moderne*, Frankfurt am Main.³
- HOMANN, K. (1988):** *Rationalität Und Demokratie*, Tübingen.
- HOMANN, K., BLOME-DREES, F. (1992):** *Wirtschafts- Und Unternehmensethik*, Göttingen.
- HOMANN, K., SUCHANEK, A. (2000):** *Ökonomik - Eine Einführung*, Tübingen.
- KAMPMANN, B. (1995):** *Staatsverschuldung - Begrenzungskonzepte in Der Kritik*, Baden-Baden.

- KIRCHGÄSSNER, G. (2000):** *Wirtschaftliche Auswirkungen Der Direkten Demokratie*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 1 (2000), 2, S. 161-180.
- Ders. (2004):** *Die Wirksamkeit Von Schuldenbremsen*, in: *Perspektiven Der Wirtschaftspolitik: Festschrift Zum 65. Geburtstag Von Prof. René L. Frey*, Zürich, S. 107--123.
- KLEIST, R. v. (1991):** *Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz - Ein Gescheiterter Versuch Der Haushaltskonsolidierung*, Frankfurt am Main et al.
- KONTOPOULOS, Y., PERROTI, R. (1997):** *Fragmented Fiscal Policy*, New York.
- Ders. (1999):** *Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from the Oecd Countries*, in: *Fiscal Institutions and Fiscal Preference*, Poterba, J. M., Hagen, v. J. (Hrsg.), Chicago, S. 81-102.
- PERSSON, T., TABELLINI, G. (2000):** *Political Economics - Explaining Economic Policy*, Cambridge, MA et al.
- PITLIK, H. (1997):** *Politische Ökonomie Das Föderalismus*, Frankfurt am Main et al.
- PRESCOTT, E. (2006):** *From the Causes of Booms to the Size of Our Debt: Dispelling Seven Macroeconomic Myths*, in: *Economics and Public Policy*, <http://knowledge.wpcarey.asu.edu/index.cfm?fa=viewfeature&id=1321>, abgerufen am: 17.12.2006.
- ROGOFF, K. (1990):** *Equilibrium Political Budget Cycles*, in: *American Economic Review*, Bd. LXXX (1990), S. 21–36.
- ROGOFF, K., SIBERT, A. (1988):** *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*, in: *Review of Economic Studies*, Bd. 55, 181, S. 1-16.
- ROMER, P. M. (1986):** *Increasing Returns and Long-Run Growth*, in: *The Journal of Political Economy*, Bd. 94, 5, S. 1002-1037.
- SCHEMMELE, L., BORELL, R. (1992):** *Verfassungsgrenzen Für Steuerstaat Und Staatshaushalt - Ein Beitrag Zur Reform Der Finanzverfassung*, Wiesbaden.
- SCHLESINGER, H., WEBER, M., ZIEBARTH, G. (1993):** *Staatsverschuldung - Ohne Ende?*, Darmstadt.
- SCHULZ, N. (2003):** *Wettbewerbspolitik*, Tübingen.
- STIGLER, G. (1982):** *Economists and Public Policy*, in: *Regulation*, Bd. May/June 1982, S. 7-13.
- SUCHANEK, A. (2001):** *Ökonomische Ethik*, Tübingen.
- WEINGAST, B. (1995):** *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Bd. 11, S. 1-31.
- WEIZSÄCKER, R. K. v. (2004):** *Repräsentative Demokratie Und Öffentliche Verschuldung - Ein Strategisches Verhängnis*, München.
- WENZEL, H.-D. (1992):** *Staat Und Wachstum - Grundlegende Zusammenhänge Zwischen Staatlicher Aktivität Und Gesamtwirtschaftlicher Kapitalbildung*, Universität Bamberg, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 50, Bamberg.

Seit 2004 erschienen:

- Nr. 96 **Die Zukunft der Arbeit – Verdopplung, Entkopplung, regionale Divergenz?**,
von Norbert Berthold, Michael Neumann und Jupp Zenzen, 2007
- Nr. 95 **China's Booming Economy – Does the Federal Order Foster Growth?**,
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2007
- Nr. 94 **Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?**,
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2007
- Nr. 93 **Auswirkungen der finanziellen Ausgleichsysteme in Deutschland, Studie für das Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg, Februar 2007**,
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2007
- Nr. 92 **Einwohnerschwäche als Stärke – Dezentralisierung als Rezept für eine maßgeschneiderte Politik**,
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2006
- Nr. 91 **Kleine Bundesländer – Achillesferse des Föderalismus?**
von Norbert Berthold, Holger Fricke und Andreas Müller, 2006
- Nr. 90 **Small is beautiful – Kleine Gebietskörperschaften erfüllen die politischen Präferenzen besser!**
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2006
- Nr. 89 **Unternehmer – der Treibstoff des Wachstumsmotors!**
von Norbert Berthold und Matthias Kullas, 2006
- Nr. 88 **Europas Sozialstaaten im Schatten der Globalisierung**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2006
- Nr. 87 **Die Tertiarisierung der deutschen Wirtschaft – Was treibt den Strukturwandel an, und was bringt er?**,
von Michael Grömling, 2006
- Nr. 86 **Agglomeration and the Case of Germany: How to Help the Lagging East**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2006
- Nr. 85 **Do Larger Nations Have Higher Unemployment Rates?**,
von Michael Neumann, 2006
- Nr. 84 **Wachstumsschwäche in Europa – Wege aus der Stagnation**,
von Norbert Berthold und Jupp Zenzen, 2005
- Nr. 83 **Föderalismus und Wachstum – Eine vernachlässigte Beziehung**,
von Norbert Berthold und Holger Fricke, 2005
- Nr. 82 **Globalisierte Spielermärkte: Ein Problem für den deutschen Profifußball?**,

- von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005
- Nr. 81 **Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – grottenschlecht oder nur schlecht?**,
von Norbert Berthold, 2005
- Nr. 80 **Standortwettbewerb der Bundesländer**,
von Norbert Berthold, Holger Fricke und Matthias Kullas, 2005
- Nr. 79 **Hartz IV – eine vertane Chance nutzen**,
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2005
- Nr. 78 **Zahlt Deutschland drauf? – Was die Neue Ökonomische Geographie der deutschen Politik für die Verhandlung um den europäischen Etat mit auf den Weg geben kann**,
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005
- Nr. 77 **Wege aus der institutionellen Verflechtungsfalle – Wettbewerb oder Kooperation?**,
von Norbert Berthold, 2005
- Nr. 76 **Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?**,
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2005
- Nr. 75 **Der gemeinsame Europäische Fußballmarkt – benötigt Deutschland eine Ausländerklausel?**,
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2005
- Nr. 74 **Europäische Strukturpolitik – Gift für rückständige Regionen?**,
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004
- Nr. 73 **Mehr institutioneller Wettbewerb in Deutschland – Wirksame Hilfe für die neuen Bundesländer**,
von Norbert Berthold, Holger Fricke und Matthias Kullas, 2004
- Nr. 72 **Rot-grüne Reformen am Arbeitsmarkt – ein Armutszeugnis**,
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004
- Nr. 71 **Ballungsprozesse im Standortwettbewerb: Was können die deutschen Bundesländer ausrichten?**
von Norbert Berthold und Michael Neumann, 2004
- Nr. 70 **Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?**
von Norbert Berthold und Sascha von Berchem, 2004