

Dirk Wentzel*

Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach dem Scheitern des Stabilitätspaktes

In Deutschland und Europa ist es trotz des Stabilitätspaktes zu einem Anstieg der Staatsverschuldung gekommen. Wie läßt sich die staatliche Verschuldung wirksam begrenzen? Welche Bedingungen müßte ein Konzept erfüllen, das auch in der Öffentlichkeit nachvollziehbar ist?

Seit der Begründung der Volkswirtschaftslehre als eigenständige Wissenschaft sind die Probleme staatlicher Überschuldung und die hieraus erwachsenden nachteiligen Konsequenzen für die Wirtschaftsordnung klar erkannt. Schon bei Adam Smith¹ ist nachzulesen: „Dort, wo die öffentliche Schuld einmal eine bestimmte Höhe überschritten hat, ist es meines Wissens kaum gelungen, sie auf gerechte Weise und vollständig zurückzuzahlen. Sofern es überhaupt gelang, die Staatsfinanzen wieder einigermaßen in Ordnung zu bringen, bediente man sich stets dazu des Bankrotts, den man bisweilen auch unverhohlen zugeben hat.“ Auch das Wagnersche Gesetz der „wachsenden Staatstätigkeit“ ist jedem Studierenden der Volkswirtschaft seit mehr als 100 Jahren bekannt: Wann Überschuldung vorliegt, ist theoretisch und statistisch umstritten. Gleichwohl ist zu befürchten, daß ein Prozeß ständiger Neuverschuldung schließlich in den Staatsbankrott führen wird mit verheerenden volkswirtschaftlichen Konsequenzen. Staaten mögen zwar juristisch konkursunfähig sein; de facto sieht das anders aus, wie geschichtliche Beispiele staatlicher Zahlungsverpflichtungen und Gläubigerenteignungen durch Währungsschnitte zeigen. Wenn, so ist zu befürchten, nicht eine glaubwürdige Rückführung staatlicher Überschuldung gelingt, werden zahlreiche EU-Staaten schon in mittlerer Frist in Situationen geraten, die der Zahlungsunfähigkeit gleichkommen. Der zunehmende politische Druck auf die Unabhängigkeit der EZB ist ein untrügliches Zeichen hierfür. Durch die Zahlungsschwierigkeiten der großen Länder könnte sogar die Währungsunion selbst in Gefahr geraten.

Die Sachlage

In der Nachkriegsordnung der Bundesrepublik Deutschland war die Staatsverschuldung anfänglich wirksam begrenzt. Die Alliierte Gesetzgebung unter amerikanischer Führung verbot aufgrund der speziel-

len deutschen Erfahrungen mit staatlichen Schulden und Währungsverfall ausdrücklich eine staatliche Überschuldung in § 28 des Umstellungsgesetzes². Für den Fall einer Zuwiderhandlung behielten sich die Alliierten sogar ein unmittelbares Eingriffsrecht in Haushaltsbelange vor. Das „Wirtschaftswunder“ wurde trotz der extrem schwierigen Ausgangslage weitgehend schuldenfrei erreicht. Mit der ordnungspolitischen Neuorientierung in den späten sechziger Jahren hin zu einer keynesianisch ausgerichteten antizyklischen Globalsteuerung wurde jedoch auch der Zwang zum ausgeglichenen Haushalt aufgegeben; die Aufnahme von Schulden zu konjunkturpolitischen Zwecken wurde salonfähig. Es kam zu einer „Inflation ungedeckter Rechte“³ in allen Bereichen der sozialen Sicherungssysteme, die sich größter Beliebtheit bei den politisch Verantwortlichen erfreuen konnte. Da viele damals begründete soziale Ansprüche unmittelbar budgetwirksam sind – etwa die Beiträge des Staates zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung – wirken sie heute in besonderer Weise schuldentreibend.

Staatsverschuldung ist jedoch nicht nur ein deutsches Problem, sondern findet sich in verschiedenen Ausprägungen auch in Europa und anderen Teilen der Welt wieder⁴. Die jüngsten Währungskrisen in Lateinamerika gehen ebenfalls alle mit akuten Haushaltsproblemen Hand in Hand. Der Anstieg der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland und in Europa verläuft parallel zum Erlahmen des wirtschaftlichen Wachstums, zum Anstieg der Steuerlast sowie zur Er-

* Ich danke Rainer Gildeggen, Hannelore Hamel und Alfred Schüller für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare.

¹ Vgl. Adam Smith: Der Wohlstand der Nationen, Hamburg 1789/1990, S. 803.

² Der vollständige Wortlaut des § 28 des Umstellungsgesetzes („Verbot von Haushaltsdefiziten“) lautet: „Die Ausgaben der öffentlichen Hand müssen durch laufende Einnahmen gedeckt sein. Die Beschaffung von Mitteln im Kreditwege ist nur im Vorgriff auf künftige Einnahmen zulässig. Die Militärregierung behält sich vor, in Haushaltsangelegenheiten einzugreifen, wenn die Aufrechterhaltung dieser Grundsätze gefährdet ist.“

³ Vgl. Hans Willgerodt: Sozialpolitik und die Inflation ungedeckter Rechte, in: Helmut Leopold, Dirk Wentzel (Hrsg.): Ordnungsökonomie als aktuelle Aufgabe, Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen, Band 78, Stuttgart, Jena, New York 2005, S. 173-194.

Prof. Dr. Dirk Wentzel, 41, lehrt als Jean Monnet Professor Volkswirtschaftslehre und Europäische Wirtschaftsbeziehungen an der Hochschule Pforzheim.

höhung der Staatsquote: In der Eurozone beläuft sich die kumulierte Staatsschuld auf 71,3% des BIP⁵. Die Konzeption der antizyklischen Globalsteuerung hat den empirischen Bewährungstest nicht bestanden: Vielmehr haben die Interessengruppen diesen Handlungsspielraum zur Durchsetzung eigener Verteilungsforderungen zu Lasten nachwachsender Generationen mißbraucht.

Die unmittelbare Konsequenz ist eine nachhaltige Wachstumsschwäche der „alten EU-Staaten“ in Verbindung mit einer zunehmend verfestigten Arbeitslosigkeit. Die durchschnittliche Wachstumsquote der EU 25 liegt unter 2%, die Arbeitslosigkeit tendiert im Durchschnitt gegen 10%. Der Anspruch der sogenannten „Strategie von Lissabon“, die EU wolle bis 2010 zur führenden Wirtschaftsregion der Welt aufsteigen, und die wirtschaftspolitische Realität der EU stehen im krassen Mißverhältnis.

Wissenschaftliche Diskussion

Mit der Hinwendung zu einer schuldengeneigten staatlichen Konjunkturpolitik seit den 60er Jahren hat auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Thema wieder zugenommen⁶. Vor allem in den Arbeiten von Buchanan und Wagner⁷ sind die Gründe für Staatsverschuldung in beachtlicher Klarheit erkannt: Der Versuchung der Politiker, Geld ausgeben zu können, ohne die Bürger aktuell mit Steuern zu belasten („to spend without to tax“), kann in einer modernen Demokratie mit starkem Medieneinfluß praktisch nicht widerstanden werden. Die von Ökonomen häufig beklagte „Durchbrechung des Äquivalenzprinzips“ kommt manchem Politiker sogar sehr gelegen⁸, weil es die politische Einflußmöglichkeit zu mehr Verschuldung vergrößert.

Auch unter deutschen Ökonomen und Staatsrechtlern wird die Diskussion über die Staatsverschuldung

in wiederkehrenden Zeitabständen geführt. Guy Kirsch⁹ stellte schon 1983 treffend fest, daß bei der Entwicklung der öffentlichen Haushalte „nach dem Rausch der Katzenjammer“ eingetreten sei. Von Weizsäcker¹⁰ sah in der Staatsverschuldung ebenfalls langfristig eine Gefährdung für demokratisch verfaßte Gemeinwesen. Auch das Bundesverfassungsgericht mußte sich mehrfach mit der Frage der Verfassungskonformität staatlicher Verschuldung befassen und kam zu dem Urteil, daß staatliche Kreditaufnahme nur unter Wahrung der „goldenen Regel“ zulässig sei. Diese besagt, daß staatliche Einnahmen aus Krediten die im Haushalt veranschlagten Investitionsausgaben nicht überschreiten dürfen: Hierdurch wird Verschuldung zu konsumtiven Zwecken verboten. Gleichwohl hatte das Urteil des Verfassungsgerichts wenig Einfluß auf die Politik¹¹. Die Struktur der Staatsverschuldung hat sich zudem seit den 80er Jahren dramatisch verändert. Während am Beginn der antizyklischen Fiskalpolitik noch Investitionen in Schulen, Verkehrswege und Bildungseinrichtungen dominierten, steht die Bedienung der bestehenden Zinslast heute an vorderster Stelle. Die sogenannte „Schuldenfalle“ hat Deutschland trotz einer aktuellen Nettokreditaufnahme von ca. 70 Mrd. Euro (3,2% des BIP) bereits voll getroffen.

Begrenzung durch Stabilitätspakt?

Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 bekam das Thema der wirksamen Schuldenbegrenzung erstmalig eine europäische Dimension. Hieran waren große Hoffnungen geknüpft. Denn was auf nationaler Ebene nicht möglich schien, sollte nunmehr durch die Einhaltung und Überprüfung gemeinsamer „Konvergenzkriterien“ gesichert und der Gesamtschuldenstand auf maximal 60% des BIP begrenzt werden. In konjunkturpolitischer „normalen“ Zeiten sollte der Haushalt ausgeglichen sein. Lediglich für Krisenzeiten war eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 3% des BIP zulässig. Die Konvergenzkriterien und die zumindest anfänglich noch glaubwürdige Drohung, Stabilitätssünder tatsächlich von der Teilnahme an der Währungsunion auszuschließen, zeigten Wirkung. Seit 1997 sollte zudem der vom damaligen deutschen Finanzminister Theo Waigel ins Leben gerufene Stabilitätspakt die Dauerhaftigkeit der Stabilisierungsbemühungen garantieren. Tatsächlich sind die 90er Jahre eine Phase wirtschaftlicher Konsolidierung und der zeitweiligen Begrenzung staatlicher Neuverschuldung¹².

⁴ Vgl. Dirk Wentzel: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Prüfstein für ein stabilitätsorientiertes Europa, in: Helmut Leopold, Dirk Wentzel (Hrsg.), a.a.O., S. 309-331; vgl. Eurostat vom 18. März 2005: Statistisches Material zur Konvergenzentwicklung der EU-Staaten.

⁵ Ebenda.

⁶ Vgl. Dirk Wentzel: Ökonomische Theorie der Verfassung und das Problem der Staatsverschuldung: Anwendungsfall für das Drei-Stufen-Modell, in: Arbeitsberichte zum Systemvergleich der Marburger Gesellschaft für Ordnungsfragen der Wirtschaft Nr. 21 (1997), S. 19-47. Vgl. Friedrich Heinemann: Staatsverschuldung: Ursachen und Begrenzung, Köln 1994. Vgl. Robert J. Barro: On the Determination of Public Debt, in: Journal of Political Economy, Vol. 87, (1979), S. 940-971.

⁷ Vgl. James M. Buchanan, Richard E. Wagner: Democracy in Deficit, New York. 1977.

⁸ Vgl. Hans Willgerodt, a.a.O.⁹ Vgl. Guy Kirsch: Nach dem Rausch der Katzenjammer. Die politische Perspektive der öffentlichen Verschuldung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 186 (1983), 13.8.1983, S. 13.

¹⁰ Vgl. Robert K. von Weizsäcker: Staatsverschuldung und Demokratie, in: Kyklos, Vol. 45 (1992), Fasc. 1, S. 51-67.

¹¹ Vgl. Roland Lappin: Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz: Ein Plädoyer gegen den Kreditstaat, Berlin 1994. Vgl. Paul Kirchhof: Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 2002, Heft 23/24, S. 1569-1578.

Mit dem Beginn der Währungsunion zum 1. Januar 1999 und der Aufnahme mehrerer Länder in die Eurozone, die nachweislich gegen die Stabilitätsauflagen verstoßen haben, ist der Ankündigungseffekt jedoch beendet. Man kann gleichsam von einem „Olympia-Syndrom“ sprechen: Alle Euroländer bemühten sich zum Stichtag um eine angemessene Form, aber nach dem Erreichen der Eurozone haben die Bemühungen um fiskalische Solidität dramatisch nachgelassen¹³. Als besonders problematisch erweist sich hierbei der Umstand, daß gerade mit Deutschland und Frankreich zwei der wirtschaftlich wichtigsten Länder vom Konvergenzpfad abgewichen sind und sich auch nicht glaubwürdig um einen Haushaltsausgleich bemühen. Dieses schlechte Vorbild hat, wie nicht anders zu erwarten war, gerade auch unter den neuen Beitrittsländern willige Nachahmer gefunden. Tschechien, einstmals Vorreiter unter den sogenannten Transformationsländern, hat zeitweilig zweistellige Neuverschuldungsquoten vorzuweisen. Den dortigen wirtschaftspolitisch Verantwortlichen fehlt jedoch die Rückendeckung für Reformen, die zu mehr Stabilität führen könnten: Warum, so lautet nicht zu Unrecht die öffentliche Meinung in diesen Ländern, sollen denn ausgerechnet die kleinen und die „neuen Europäer“ zu strenger fiskalpolitischer Disziplin erzogen werden, wenn doch auch die großen „alten“ Europäer von der Haushaltsdisziplin Abschied genommen haben?

Mit der sogenannten „Flexibilisierung“ des Stabilitätspaktes, die Anfang 2005 vom Europäischen Rat beschlossen wurde, ist jede Begrenzung staatlicher Überschuldung aufgehoben. Mit der Auflockerung der 3%-Regel und der Berücksichtigung von Sonderfaktoren sollen die Länder wieder mehr finanzpolitischen Spielraum erhalten. Deutschland beispielsweise als größter Netto-Zahler der EU kann sowohl seine EU-Beiträge aus den Defizitgrenzen herausrechnen als auch die Sonderlasten der deutschen Einheit. Verschiedene Berechnungen zeigen, daß für Deutschland insgesamt eine Nettokreditaufnahme von annähernd 10% des BIP noch zulässig sein könnte¹⁴. Die Bereitschaft, den Haushalt glaubwürdig zu konsolidieren, dürfte noch weiter nachlassen.

Damit schließt sich argumentativ der Kreis. Die Fragestellung der 80er und frühen 90er Jahre ist wieder

aktuell: Wenn der Stabilitätspakt de facto gescheitert ist und auch von der Europäischen Kommission und dem EUGH keine Durchsetzung der Konvergenzkriterien erwartet werden kann, muß der Ansatz zur Begrenzung staatlicher Überschuldung wieder auf nationaler Ebene gesucht werden. Aber wie, so stellt sich erneut die Frage, kann der staatlichen Überschuldung wirksam begegnet werden?

Medienökonomische Perspektive staatlicher Verschuldung

Staatliche Verschuldung zu rein konsumtiven Zwecken hat unbestreitbar nachteilige volkswirtschaftliche Konsequenzen dadurch, daß auf den Kapitalmärkten die Bedingungen für produktive private Investoren verschlechtert werden. Ebenso führt der Zins- und Zinseszinsseffekt zunehmend zur Begrenzung staatlicher Handlungsmöglichkeiten in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Der Posten Zinszahlungen steht im Bundeshaushalt bereits an zweiter Stelle, deutlich vor der Landesverteidigung und lange vor wichtigen Zukunftsinvestitionen, etwa im Forschungs- und Bildungsbereich. Gleichwohl liegen die wissenschaftliche Erkenntnis und die Bereitschaft der politischen Handlungsträger, danach zu handeln, weit auseinander. Entscheidend hierfür sind letztlich zwei Sachverhalte:

- Erstens: Das Phänomen der Fiskal- bzw. der Schuldenillusion scheint in der Bevölkerung wesentlich stärker ausgeprägt zu sein, als dies in volkswirtschaftlichen Modellbetrachtungen mit vollständig rationalen Individuen angenommen wird. Die sogenannte „Ricardianische Äquivalenz“, nach der die Wirtschaftssubjekte rational erkennen, daß der heutigen Kreditnachfrage des Staates zukünftig höhere Steuern folgen werden, um die Schulden zu bedienen und später auch zurückzuzahlen, scheint empirisch nicht zu greifen. Staatsverschuldung ist zwar immer wieder ein Wahlkampfthema, aber die Wähler bringen es praktisch nie mit der eigenen Lebensführung in Verbindung¹⁵. Dies hängt auch mit einem Verlust an „intergenerativem Altruismus“ zusammen. Für immer mehr kinderlose Erwerbstätige ist die Verschiebung von Belastungen auf zukünftige Generationen im Sinne einer intergenerativen Lastenverteilung eine „first best-option“, weil sie selbst in den Vorzug staatlicher Ausgaben und schuldenfinanzierter Sozialleistungen kommen, die Rückzahlung jedoch auf nachwachsende Generationen verlagert wird, mit denen keine persönliche Bindung mehr besteht.

¹² Allerdings waren die 90er Jahre eine wirtschaftspolitische „Schönwetterperiode“ mit Internet-Boom, Sonderkonjunktur nach dem Fall des eisernen Vorhangs und der sogenannten Friedensdividende. Zur Diskussion der Gründe für die Konsolidierung siehe Dirk Wentzel: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, a.a.O.

¹³ Ebenda sowie Eurostat vom 18. März 2005: Statistisches Material zur Konvergenzentwicklung der EU-Staaten.

¹⁴ Vgl. Dirk Wentzel: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, a.a.O.

¹⁵ Zur Gewichtung und Wahrnehmung von Staatsverschuldung siehe Demoskopisches Institut Allensbach (Hrsg.): Demoskopisches Jahrbuch 2002.

- Zweitens: Das Thema Staatsverschuldung eignet sich nur begrenzt, um im Sinne einer Medienkampagne verwendet zu werden und Aufmerksamkeit zu erregen, denn das Thema widerspricht den Grundsätzen des Pressemarktes¹⁶: Staatsverschuldung als Thema ist nicht neu und auch nicht spektakulär; es erregt somit kaum spezifisch zurechenbare Betroffenheit und Aufmerksamkeit¹⁷. Es ist selbst für interessierte Laien kaum vermittelbar, wie hoch die tatsächliche Staatsverschuldung ist. Doch wenn ein Thema nicht oder zumindest nur schwer in den Massenmedien darstellbar ist, dann wird es letztlich auch nicht zu einer Verhaltensänderung der Politiker beitragen: In der modernen Gesellschaft finden Dinge in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit nur statt, wenn die Medien darüber berichten¹⁸.

Mögliche Reformvorschläge zur Eindämmung staatlicher Verschuldung müssen also die medienökonomische Komponente berücksichtigen und die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit. Wenn der gescheiterte Stabilitätspakt eine einzige positive Langzeitwirkung hatte (und vielleicht zukünftig haben wird), dann ist es die Festlegung des 3%-Kriteriums. Zwar ist in der Fachwelt zu Recht umstritten, ob es wirklich genau 3% sein müßten: Aber immerhin hat finanzielle Stabilität nunmehr ein wahrnehmbares Kriterium erhalten: Entweder die Regierung schafft die kritische Marke oder nicht. In den Abendnachrichten und in der Wirtschaftspresse ist dies zumindest für einen Tag im Jahr eine Topmeldung.

Nur vor dem medienökonomischen Hintergrund ist es verständlich, warum die gegenwärtigen Finanzminister sich im März 2005 so vehement um die Aufweichung oder „Flexibilisierung“ des Stabilitätspakts bemüht haben. Obwohl Frankreich und Deutschland mehrfach hintereinander den Pakt verletzt haben, mußten sie keine Konsequenzen fürchten, weil der Europäische Rat der Finanzminister (ECOFIN) das Defizitverfahren aussetzte. Sie könnten also auch mit dem alten Verfahren leben, da es in der Realität ohne Wir-

kung war. Dennoch sorgt der verletzte Stabilitätspakt zumindest in der Öffentlichkeit für Aufmerksamkeit, führt zu kritischer Berichterstattung in den Medien und kostet politisches Ansehen. Es ging den Finanzministern de facto also darum, das 3%-Kriterium als Signal auszulöschen und damit die Beachtung, die es in den Medien schon gefunden hat.

Glaubwürdige ordnungspolitische Bindungen

Angesichts des gescheiterten Stabilitätspaktes erscheint es dringend notwendig, erneut über glaubwürdige ordnungspolitische Bindungen für staatliche Schuldenaufnahme nachzudenken. Dabei lassen sich gemäß der ökonomischen Theorie der Verfassung und aus medienökonomischem Blickwinkel verschiedene Kriterien formulieren, die bei einer möglichen verfassungsmäßigen Begrenzung der Staatsverschuldung zu berücksichtigen sind:

- Erstens muß eine Regeländerung mit dem Ziel der Schuldenbegrenzung möglichst einfach und verständlich formuliert sein. Nur so besteht die Möglichkeit, eine Regel und deren Wirkung über die Medien der Öffentlichkeit vor Augen zu führen.
- Zweitens müssen klare und nachvollziehbare Kriterien vorliegen, die eine grundsätzliche Regelbefolgung ermöglichen. Die Verfassungsergänzung muß auf eindeutigen Werten der Bevölkerung basieren.
- Drittens muß die Entscheidung über mögliche Sanktionsmaßnahmen – einen alten Vorschlag der Deutschen Bundesbank aufgreifend¹⁹ – möglichst automatisch erfolgen. Eine Regel, die beliebig politisch interpretiert werden kann, ist wenig hilfreich, um Stabilisierungsdruck zu erzeugen²⁰.

Festlegung von Obergrenzen problematisch

Der nach wie vor grundlegende und keineswegs neue Ansatz zur Begrenzung der Staatsverschuldung ist darin zu sehen, ein Überschuldungsverbot in der nationalen Verfassung zu verankern und ein glaubwürdiges und möglichst automatisches Sanktionsinstrument bei Regelverstößen zu entwickeln. Die Lehren aus dem gescheiterten Stabilitätspakt sind hierbei aufschlußreich. Das Überschuldungsverbot muß durch präzise Regelvorgaben und zugleich durch quantitative Grenzen ergänzt werden, um die Regierung präventiv zu disziplinieren. Wiederaufgenommen wird hier der Vorschlag für ein „Drei-Stufen-Konzept“ mit Berei-

¹⁶ Vgl. Manfred Tietzel, Dirk Wentzel: Pressefreiheit: Erfolg oder Mißerfolg einer Institution, in: Thomas Eger (Hrsg.): Erfolg und Versagen von Institutionen, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 305 (2005), S. 53-88

¹⁷ Lediglich die Endphase eines Staatsbankrotts kann dann aufgrund der Dramaturgie der Ereignisse mit großem Medieninteresse rechnen, wie zuletzt die Argentinien-Krise im Jahre 2002 gezeigt hat.

¹⁸ Vgl. Dirk Wentzel: Politischer Wettbewerb in der Informationsgesellschaft: Medien als Einflußträger und Kontrollinstanz der Wirtschaftspolitik, in: Dieter Cassel (Hrsg.): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, Stuttgart 1998, S. 711-740. Dirk Wentzel: Medien im Systemvergleich: Eine ordnungsökonomische Analyse des deutschen und amerikanischen Fernsehmarktes, Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen, Band 69, Stuttgart, Jena, New York 2002.

¹⁹ Vgl. Dirk Wentzel: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, a.a.O.

²⁰ Es ist sicherlich der Kardinalfehler des Stabilitätspaktes, daß die Finanzminister (ECOFIN) letztlich die Aussetzung des Verfahrens gegen ein Land beschließen können. Damit entscheiden „Sünder über Sünder“ – mit der keineswegs überraschenden Konsequenz, daß selbst wiederholte Stabilitätsverstöße nicht geahndet wurden und auch zukünftig nicht geahndet werden.

chen unterschiedlicher fiskalpolitischer Handlungsfähigkeit des Staates²¹. Es geht nicht um ein grundsätzliches Verbot von zeitweiliger Kreditaufnahme im Sinne der (ebenfalls wieder diskutierten) 0%-Regel. Der Staat soll durchaus Freiräume für die Finanzierung von Investitionen erhalten, gegebenenfalls auch über staatliche Kreditaufnahme zur Gewährleistung intergenerativer Gerechtigkeit und Lastenverteilung. Gleichzeitig sind aber Verschuldungsbarrieren mit abnehmenden staatlichen Freiheitsgraden vorgesehen und eine zunehmende Einbeziehung der Medien und der Öffentlichkeit.

Bekanntlich ist bei der Festlegung von Schuldenobergrenzen problematisch, daß es bis heute in der Finanzwissenschaft keine eindeutigen Erkenntnisse über einen maximal noch tragbaren staatlichen Verschuldungsgrad gibt²². Es lassen sich empirisch keine eindeutigen Korrelationen zwischen der absoluten Höhe der Staatsverschuldung und der makroökonomischen Entwicklung beobachten. In der EU weisen Italien mit 105,8% des BIP und Griechenland mit 110,5% des BIP eine besonders hohe kumulierte Staatsschuld auf. Gleichwohl verschulden sich beide Länder nach wie vor jährlich weiter, ohne daß die Kapitalmärkte bereits eine spürbare Risikoprämie für Staatsanleihen aus diesen Ländern aufschlagen würden. Das griechische Defizit in 2004 betrug 6,1%, das italienische 3,0%²³.

Die offensichtliche Schwierigkeit, eine wissenschaftlich korrekte Festlegung einer Maximalverschuldung zu geben, darf aber in der Haushaltspraxis nicht dazu führen, die Planungen in der Weise zu betreiben, als ob es eine solche gesamtwirtschaftliche Schmerzgrenze nicht gäbe. Für das vorgeschlagene Drei-Stufen-Modell und für seine Umsetzung in die Verfassungswirklichkeit läßt es sich demnach nicht vermeiden, eine maximale Belastung ad hoc zu fixieren, so theoretisch unbefriedigend dies erscheinen mag. Die Rechtfertigung für eine solche Setzung liegt unter anderem auch in der Vermutung begründet, daß bestimmte ökonomische Sachverhalte wie viele andere sozialwissenschaftliche Phänomene nicht linearen Gesetzmäßigkeiten folgen, sondern häufig exponentielle Verläufe nehmen. Gladwell²⁴ zeigt beispielsweise anhand markanter Beispiele, daß soziale Prozesse nach dem Überschreiten bestimmter Reizschwellen („tipping points“) erratischen Schwankungen unterliegen können. Die Entwicklung der Staatsverschuldung

ist durchaus mit den Überlegungen über Reizschwellen in Einklang zu bringen, nach denen offensichtlich eine kritische Masse überschritten sein muß, ab der dann eigendynamische, nicht mehr oder nur unter erschwerten Bedingungen steuerbare Prozesse in Gang kommen²⁵.

Drei Stufen

Deshalb erscheint es sinnvoll, in der Verfassung eine maximal zulässige staatliche Verschuldung festzuschreiben. Für die Erläuterung der grundsätzlichen Wirkungen des Modells sei hier vereinfachend angenommen, der zulässige Verschuldungsrahmen bestehe (im Sinne der Maastricht-Kriterien) aus 60% des BIP²⁶. Diese Festlegung einer glaubwürdig durchzusetzenden Höchstgrenze würde unmittelbar disziplinierend auf die Regierung einwirken. Gleichwohl bliebe jedoch Handlungsspielraum für die Wirtschaftspolitik erhalten: Die fiskalische Autonomie der Regierung könnte nun durch Festlegung von drei Stufen geregelt werden, die gleichsam als Analogie zu einer Verkehrsampel mit einem grünen, einem gelben und einem roten Bereich ausgestattet wäre: In einer ersten grünen Stufe vollständiger fiskalischer Autonomie kann die Regierung frei über Mittelaufnahme am Kapitalmarkt und die investive Mittelverwendung entscheiden im Sinne der „goldenen Regel der Finanzwirtschaft“. Dies entspräche auch der Auslegung des Grundgesetzes (Art. 115 GG) durch das Bundesverfassungsgericht.

In der zweiten gelben Verschuldungsstufe ist die Regierung unausweichlich verpflichtet, unverzüglich der Öffentlichkeit darzulegen, wie sie innerhalb eines mittelfristigen Zeitraums von z.B. einer Legislaturperiode verlässlich in den ersten Bereich zurückgelangen will, z.B. mit Hilfe eines Schuldenrückzahlungsplanes, der von der Regierung mit höchster Priorität zu erfüllen ist. Die Öffentlichkeit ist dabei automatisch zu informieren, etwa durch Einberufung der Bundespressekonferenz oder vergleichbarer Institutionen. Die zweite gelbe Verschuldungsstufe ist ein Bereich beschränkter fiskalischer Autonomie. Denkbar wäre es, schuldenwirksame Mehrausgaben durch eine höhere als die Kanzlermehrheit abzusichern, also beispielsweise einer qualifizierten 2/3-Mehrheit im Bundestag.

²⁴ Vgl. Malcom Gladwell: *The Tipping Point. How Little Things Can Make a Big Difference*, Boston, New York, London 2000.

²⁵ Siehe auch Robert K. von Weizsäcker, a.a.O.

²⁶ Die tatsächlichen quantitativen Vorgaben sind für die grundsätzliche Wirkungsweise des Vorschlages nicht entscheidend. Prinzipiell wären auch höhere oder niedrigere Werte denkbar. Gleichwohl sei an die Debatte im Vorfeld von Maastricht erinnert, in der die Konvergenzwerte entwickelt wurden. Die Vorgabe einer kumulierten Maximalverschuldung in Höhe von 60% ist insofern nach wie vor zweckmäßig, weil ab einer bestimmten Schuldenhöhe die Zinsen zu einer großen Last für die Regierung werden und deren fiskalische Autonomie aushöhlen.

²¹ Vgl. ausführlich Dirk Wentzel: *Ökonomische Theorie der Verfassung und das Problem der Staatsverschuldung...*, a.a.O.

²² Vgl. Robert K. von Weizsäcker, a.a.O.

²³ Vgl. Eurostat vom 18. März 2005: *Statistisches Material zur Konvergenzentwicklung der EU-Staaten*.

Hierzu wären entsprechende verfahrensrechtliche Bestimmungen, analog zur Beschließung der Haushaltsgesetze, in der Verfassung zu verankern, die die Rechtsmittel unvermeidlich in Gang setzen. Strategisches Ziel ist es, der staatlichen Verschuldung an der Grenze zwischen der ersten und zweiten Stufe Einhalt zu gebieten und die Öffentlichkeit in einer verständlichen Weise zu informieren. Den Medien kommt hierbei also die Rolle einer echten Übersetzungsleistung zu.

Gerät der Staat dennoch in die dritte Stufe, den roten Bereich der maximal zulässigen Verschuldung und damit in den Bereich der Überschuldung, so ist die Regierung durch die Verfassungsorgane zu zwingen, unmittelbar in die mittlere Verschuldungsstufe zurückzukehren (aufgehobene fiskalische Autonomie). Auch hier ist die Öffentlichkeit automatisch zu informieren, um die Notwendigkeit zur stabilitätspolitischen Umkehr zu signalisieren. In Zusammenarbeit mit den wissenschaftlichen Beratungsgremien (Sachverständigenrat, wissenschaftliche Beiräte, Wirtschaftsforschungsinstitute) sind die genauen Gründe für die Überschuldung aufzuzeigen und nachvollziehbare Strategien für eine Entschuldung zu entwickeln.

Sanktionsmöglichkeiten

Der Stabilitätspakt hat sich, wie viele Ökonomen in einem offenen Brief vorausgesagt haben²⁷, bereits bei seiner ersten Belastungsprobe als unwirksam erwiesen. Diese Erfahrung verdeutlicht, daß die Frage der Sanktionsgewalt von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Verfassungsergänzung sein wird. Die bisherigen Vorschläge der letzten Dekaden haben vor allen Dingen deshalb noch keine Verhaltensänderung der Politik ausgelöst, weil ihnen eben diese Dimension fehlt. Und der Stabilitätspakt ist auch deshalb gescheitert, weil über die Öffentlichkeit kein ausreichender Druck auf die Politiker ausgeübt werden konnte. Auch heute schon ist, wie juristische Abhandlungen zeigen, die Praxis der Staatsverschuldung eindeutig verfassungswidrig²⁸. Das Parlament wäre eigentlich aufgerufen, der Verfassungsvorgabe zum ausgeglichenen Haushalt zu folgen. Gleichwohl hat sich an der Überschuldungstendenz nichts geändert, da eben die Frage der Sanktionsgewalt bis dato noch nicht gelöst ist. Dies könnte durch automatische Sanktionen wie im Drei-Stufen-Konzept verändert werden.

Automatisierte Regelungen aber leiden häufig unter dem Vorwurf der Demokratiefeindlichkeit. Eine auto-

matistische Aufhebung der fiskalischen Autonomie der Regierung ist sicherlich einem ähnlichen Vorwurf ausgesetzt²⁹. Ein demokratisch organisiertes Gemeinwesen müßte aber aus eigener Kraft Regelungen finden, die ähnlich restriktiv wirken wie der § 28 des Umstellungsgesetzes im Nachkriegsdeutschland, gleichzeitig jedoch die Sanktionsdrohung aus sich heraus bewerkstelligen. Deshalb wäre es denkbar, die dritte Verschuldungsstufe durch ein Element der direkten Demokratie zu stärken und damit unmittelbar am Eigeninteresse der an ihrer Wiederwahl interessierten Volksvertreter anzuknüpfen. Zum Beispiel könnte der Opposition das Recht eingeräumt werden, einen Volksentscheid über die Schuldenpolitik der Regierung herbeizuführen. Es müßte also eine konkrete Sachalternative mit Finanzierungsoption zur Wahl gestellt werden. Dies könnte im konkreten deutschen Fall durch eine Ergänzung des Art. 39 GG (Zusammentritt und Wahlperiode) für den Fall staatlicher Überschuldung erreicht werden. Die Verknüpfung von staatlicher Ausgabenpolitik und Kontrolle durch einen möglichen Volksentscheid, mithin durch ein Element direkter Demokratie, würde also nicht die demokratische Einflußmöglichkeit beschneiden, sondern im Gegenteil stärken. Das Drei-Stufen-Modell könnte so zu einer scharfen Waffe gegen schuldengeneigte Regierungen werden, denn diese sähen sich mit der vermutlich wirksamsten Drohung konfrontiert: der Bestrafung durch den Wähler bei einem Volksentscheid.

Gleichwohl ist festzuhalten, daß die Argumentation für mehr Elemente direkter Demokratie in der Literatur nicht unumstritten ist. Manche europäische Staaten haben Elemente direkter Demokratie für Haushaltsfragen ausdrücklich ausgeschlossen, weil die Komplexität dieser Fragen nicht für eine digitale Ja-Nein Antwort geeignet sei. Demgegenüber ist festzuhalten, daß sich in der Schweiz bereits seit längerem Elemente direkter Demokratie sehr disziplinierend auf die Staatsausgaben und die Neuverschuldung auswirken³⁰. Die Steuerbelastung ist regelmäßig dann niedriger, wenn die Steuerzahler stärker mitentscheiden können, welche öffentlichen Güter in welcher Menge und zu welchem Preis der Staat bereitstellen soll.

Die Festlegung der drei Verschuldungsstufen hätte den Vorteil, Transparenz für die Öffentlichkeit zu schaffen. Dies würde der Entstehung von Fiskalillusion wirk-

²⁷ Der Euro kommt zu früh: Wissenschaftler nehmen Stellung zum geplanten Beginn der Europäischen Währungsunion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.2.1998, S. 15.

²⁸ Vgl. Paul Kirchhof, a.a.O.

²⁹ Auch die Gegner der Notenbankautonomie beklagen immer wieder, daß die Geldpolitik der „demokratischen Kontrolle“ entzogen sei und ihrer Verantwortung für mehr Beschäftigung nicht nachkomme. Dieser Vorwurf ist gegenstandslos, da dies keinerlei volkswirtschaftlichen Vorteile erbringen kann, weder in der kurzen noch in der langen Frist.

³⁰ Vgl. Peter Schönenberger: Wirksame Verschuldungsbegrenzung. Die Maßnahmen im Kanton St. Gallen, in: Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, 29.5.1995, S. 122.

sam vorbeugen. Die Regel würde es der Bevölkerung erleichtern, den aktuellen Gefährdungsgrad staatlicher Verschuldung besser einzuschätzen, als dies gegenwärtig möglich ist, und eine Präferenz für die solide Führung der Staatsfinanzen in den Wahlen zu bekunden. Zugleich wären die Anbieter von politischen Programmen stärker gezwungen, die finanziellen Auswirkungen ihrer Wahlversprechen zu bedenken.

Medienökonomische Aspekte

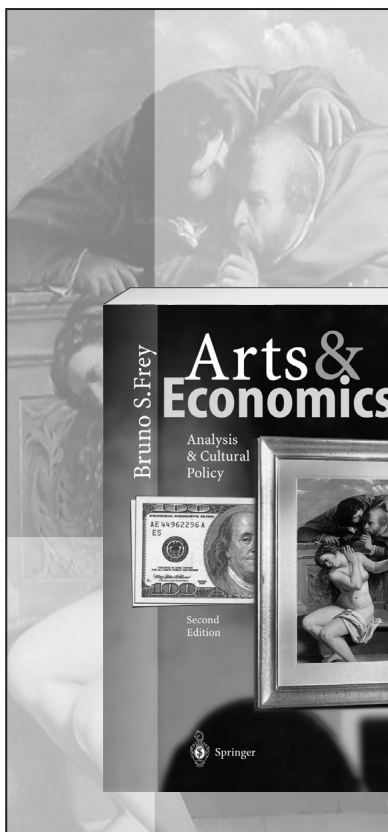
Das Drei-Stufen-Modell ist medienökonomisch als Analogie zu einer Verkehrsampel mit einem grünen, einem gelben und einem roten Bereich zu verstehen. Die Bevölkerung kann also zu jedem Zeitpunkt relativ gut den Gefährdungsgrad der aktuellen Staatsverschuldung einschätzen und müßte sich nicht mit abstrakten Größen auseinandersetzen, die teilweise sogar für Fachleute schwer nachvollziehbar sind. Regelüberwachung und -kontrolle sind also im „Ampel-Modell“ vergleichsweise gut durchführbar. Die Vergrößerung der Transparenz erleichtert es der Bevölkerung, Wirtschaftspolitik rational zu bewerten.

Was wäre aber, wenn die Bevölkerung in einer Volksabstimmung eine Verschiebung der intergenerativen Lastenverteilung zum Nachteil künftiger Generationen präferieren würde? Hierzu ist anzumerken,

daß die Präferenz für Schuldenfinanzierung gegenüber einer aktuellen Steuermehrbelastung maßgeblich von den Informationen über den eigenen Lebenshorizont und den Zeitpunkt der Fälligkeit der Staatsschulden abhängen. Die Anhäufung zusätzlicher Staatsschuld wird vermutlich nur dann gewünscht oder zumindest hingenommen, wenn mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, daß der Rückzahlungszeitpunkt außerhalb der eigenen Lebenserwartung liegt. Genau hier kann das Ampel-Modell zu einem Strategie-Wechsel führen, wenn es nämlich die Information vermittelt, daß mit steigender Staatsschuld die Wahrscheinlichkeit eines Rückzahlungstermins (oder eines Staatsbankrotts) innerhalb des eigenen Lebenshorizontes steigt. Diese Argumentation basiert auf der Friedmanschen Lebenseinkommenshypothese: Es bedarf gar nicht einmal des intergenerativen Altruismus und Wohlwollens gegenüber der nachwachsenden Generation, sondern nur besserer Informationen über die finanziellen Verbindlichkeiten des Staates und die Wahrscheinlichkeit, ob und wann diese unmittelbar für die Bürger zahlungsrelevant werden.

Zeitpunkt der Einführung

Nach der Klärung des „Wie“ stellt sich unmittelbar die Frage des „Wann“. Dabei ist es aus politischen



B. S. Frey, University of Zurich, Switzerland

Arts & Economics

Analysis & Cultural Policy

Using the economic point of view for an analysis of phenomena related to artistic activities, **Arts & Economics** not only challenges widely held popular views, but also offers an alternative perspective to sociological or art historic approaches. The wide range of subjects presented are of current interest and, above all, relevant for cultural policy. The issues discussed include: institutions from festivals to „superstar“ museums, different means of supporting the arts, including the question whether artistic creativity is undermined by public intervention, an investigation into art as an investment, the various approaches applied when valuing our cultural properties, or why, in a comparative perspective, direct voter participation in cultural policy is not antagonistic to artistic values.

2nd ed. 2003. X, 246 p. 11 illus. Softcover € 29.95; sFr 54.50; £ 19.95
ISBN 3-540-00273-1

Please order from
Springer · Customer Service
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg, Germany
Tel.: +49 (0) 6221 - 345 - 0
Fax: +49 (0) 6221 - 345 - 4229
e-mail: orders@springer.de
or through your bookseller

All Euro and GBP prices are net-prices subject to local VAT,
e.g. in Germany 7% VAT for books. Prices and other details are
subject to change without notice. d&p · 009530a

 Springer

Überlegungen zweckmäßig, die Drei-Stufen-Lösung erst in der Legislaturperiode, die der Verfassungsänderung folgt, anzuwenden. Hierdurch können Regierung und Opposition beide der Verfassungsänderung eher zustimmen, weil zu diesem Zeitpunkt der „Schleier der Ungewißheit“ noch verbirgt, welche Parteien in der kommenden Wahlperiode die Regierung stellen werden. Einer wirksamen Schuldenbegrenzung kann eigentlich kein vernünftiges Argument entgegengesetzt werden. Die Oppositionsparteien, so jedenfalls zeigen es die Erfahrungen in allen europäischen Staaten und unabhängig von der politischen Couleur, offenbaren sich zumindest verbal immer als vehemente Gegner staatlicher Verschuldung. Die Wandlung vom „Paulus zum Saulus“ findet meistens jedoch mit dem Eintritt in das Regierungsamtsamt statt. Dann wird Verschuldung mit „strukturellen Handlungszwängen“ als unvermeidlich gerechtfertigt oder aber der Vorgängerregierung angelastet. Würde die Verfassungsergänzung bereits für die aktuelle Legislaturperiode beschlossen, könnte die Regierung aus nachvollziehbaren Gründen der Regeländerung kaum zustimmen. Ebenfalls würde eine „Regelaufweichung“, etwa durch „ungefährliche“ quantitative Verschuldungsgrenzen, immer wahrscheinlicher.

Vermutlich wären Übergangsfristen zweckmäßig und notwendig, und zwar schon allein deshalb, um angesichts der bereits fortgeschrittenen staatlichen Verschuldung in allen OECD-Ländern und in der Eurozone zumindest die prinzipielle Anwendung der Regeländerung im vernünftigen quantitativen Rahmen sicherzustellen. Ebenfalls wäre es zweckmäßig, den Konsolidierungskurs durch solche Maßnahmen zu begleiten, die vermutlich besonders geeignet sind, die staatliche Einnahmenseite zu verbessern bzw. die Ausgabenseite zu entlasten³¹. Allerdings ist zu vermuten, daß insbesondere die Privatisierung von Staatsunternehmen bzw. die (Rück-) Verlagerung staatlicher Aktivitäten in die Privatwirtschaft dazu beitragen können, den Spielraum für die Schuldenrückzahlung ohne Neuverschuldung zu vergrößern, Ausgaben einzusparen und zugleich die Staatsquote wieder zu reduzieren.

Zusammenfassung

Der gescheiterte Stabilitätspakt verdeutlicht: Innerhalb des aktuellen legislativen Rahmens besteht weder in Deutschland noch in Europa die Aussicht, den weiteren Anstieg der Staatsverschuldung zu stoppen. Es bedarf der grundsätzlichen Bereitschaft zur Ergänzung des gegenwärtigen Ordnungsrahmens, um der

Gefahr entgegenzutreten, daß sich der Staat immer weiter in die Zahlungsunfähigkeit hineinmanövriert.

Das vorgestellte Drei-Stufen-Modell, das konkret auf eine Ergänzung der bestehenden Verfassung hinausläuft, könnte einen Beitrag zur Begrenzung der Staatsverschuldung liefern, zumindest aber die Diskussion über Alternativen zur gegenwärtig unbefriedigenden Praxis anregen. Das Drei-Stufen-Modell ist für die Bevölkerung und für die politisch Verantwortlichen leicht nachvollziehbar und handhabbar. Zugleich bietet es den Entscheidungsträgern in einem begrenzten Ausmaß einen flexiblen Rahmen für staatliche Aktivität. Pro-zyklische Wirkungen werden hierdurch vermieden.

Die vorgeschlagene Verfassungsergänzung könnte dem Vorwurf des „Demokratiedefizits“ ausgesetzt werden, da dem Parlament und der Regierung bestimmte Befugnisse beschnitten werden. Diesem möglichen Vorwurf wird aber dadurch begegnet, daß aus der Verbindung des Drei-Stufen-Modells mit Elementen direkter Demokratie eine Erweiterung der Entscheidungsbefugnisse der Bevölkerung resultiert. Dem eigeninteressierten Politiker wird das Schlupfloch des „Ausgebens ohne zu besteuern“ verschlossen, indem die Kontrolle durch den Wähler erhöht wird.

Im politischen Prozeß besteht die Möglichkeit, eine notwendige Mehrheit für die Verfassungsergänzung zu finden. Parteien in der Opposition könnten ein Interesse daran haben, eine solche Regelung durchzusetzen. Sie könnte sich in der Öffentlichkeit als Vertreter von Stabilitätsinteressen profilieren und zugleich der aktuellen Regierung Handlungspotentiale beschneiden. Wäre das Thema dann einmal in der öffentlichen Diskussion präsent, würde sich die Regierung dem Anliegen zur Verfassungsergänzung nur schwer entziehen können, da das vorgeschlagene Modell lediglich verdeckte Praktiken der Staatsfinanzierung ausschließen will. Durch die medienökonomische Komponente wird zudem der Fiskalillusion entgegengewirkt.

Bestimmte wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse benötigen eine gewisse Zeit, bis sie im politischen Prozeß umgesetzt werden können. Die offensichtliche Erkenntnis, daß die gegenwärtige Staatsfinanzierung kein gangbarer Weg ist, um dauerhaft wirtschaftliche Prosperität und soziale Sicherheit zu gewährleisten, könnte Parlament, Regierung, Medien und die Öffentlichkeit überzeugen, daß eine wirksame Verschuldungsbegrenzung notwendig und auch durchführbar ist, allerdings nicht unter dem gegenwärtigen Ordnungsrahmen auf nationaler und auf europäischer Ebene: Diesen Ordnungsrahmen gilt es zu ersetzen.

³¹ Vgl. Dirk Wenzel: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, a.a.O.