

Werner Heun (Hrsg.)
Staatsschulden

Schriftenreihe Band 1602

Werner Heun (Hrsg.)

Staatsschulden

Ursachen, Wirkungen und Gefahren

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung.

Bonn 2015

© Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktion und Lektorat: Benjamin Weiß, bpb
Redaktionelle Mitarbeit: Helena Kürten, Münster

Umschlaggestaltung und Satzherstellung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf

Umschlagfoto: JOKER/Süddeutsche Zeitung Photo

Druck: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt/Main

ISBN: 978-3-8389-602-7

www.bpb.de

Inhalt

Vorwort	7
CARL-LUDWIG HOLTFRERICH Die neue Sicht deutscher Finanzwissenschaftler nach 1850 gegenüber der britischen Klassischen Schule vor 1850	9
WOLFGANG STREECK Die Krise der Staatsfinanzen: Demokratieversagen? Kapitalismusversagen!	28
CARL CHRISTIAN VON WEIZSÄCKER Über die Notwendigkeit von Staatsschulden	46
GERHARD ILLING Geldpolitik und Staatsverschuldung – monetäre oder fiskalische Dominanz?	59
GEBHARD KIRCHGÄSSNER Politische Ökonomie öffentlicher Defizite und Schulden	80
WERNER HEUN Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung im Widerstreit	95
UWE WAGSCHAL Politisch-institutionelle Faktoren der Haushaltskonsolidierung	112
Autoren	140

Vorwort

Die Staatsverschuldung ist im Gefolge der Finanzkrise seit 2007 und in der nachfolgenden Eurokrise in vielen Ländern noch einmal fast explosionsartig angestiegen und damit erneut in das Zentrum der politischen und ökonomischen Aufmerksamkeit gerückt. Die Verschuldung der Staaten wird heute teilweise sogar – außer im Fall Griechenlands allerdings zu Unrecht – für die Krise verantwortlich gemacht. Auf der anderen Seite zwingt die Einführung der Schuldenbremse, die ebenfalls der Finanzkrise und der ansteigenden Staatsverschuldung zu verdanken ist, die Bundesrepublik Deutschland insgesamt zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und hält das Thema im öffentlichen Bewusstsein. Angesichts dieser Entwicklungen haben die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften und die Leopoldina gemeinsam eine interdisziplinäre Gruppe von Wissenschaftlern beauftragt, eine Stellungnahme zur Staatsverschuldung zu erarbeiten. Die Autoren der vorliegenden Publikation waren alle Mitglieder dieser Arbeitsgruppe und beleuchten das Thema aus unterschiedlicher sachlicher und disziplinärer Perspektive. Der Band gibt damit einen guten Überblick über die verschiedenen Aspekte der Staatsverschuldung und der Möglichkeiten zu ihrer Beherrschung. Zugleich vermitteln die Autoren auch einen Eindruck von den durchaus unterschiedlichen Einschätzungen der Staatsverschuldung und ihrer Gefahren.

Werner Heun

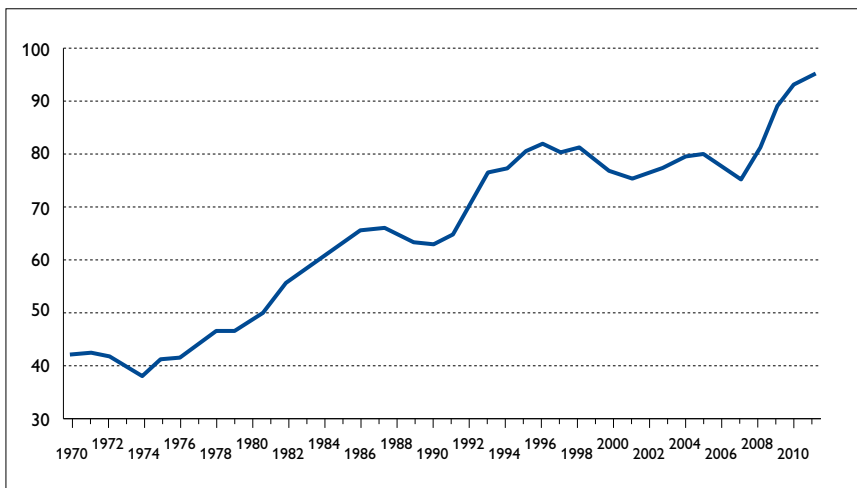
Die Krise der Staatsfinanzen: Demokratieversagen? Kapitalismusversagen!¹

Vom Steuerstaat zum Konsolidierungsstaat

Die gegenwärtige Krise der Staatsfinanzen ist kein zufälliges Ereignis, sondern der bisherige Höhepunkt einer seit Jahrzehnten in Gang befindlichen Entwicklung. In erster Annäherung geht es bei dieser um einen säkularen Wandel vom Steuer- zum Schuldenstaat und von dort zu dem, was ich den Konsolidierungsstaat nenne.² Sichtbarster Ausdruck ist die seit den 1970er Jahren kontinuierlich steigende Staatsverschuldung (Abbildung 1), beschleunigt durch die Krise von 2008 und verbunden mit einem Vertrauensverlust der Staaten bei den »Märkten« und einem daraus resultierenden Druck zu dauerhafter fiskalischer Konsolidierung. Auffällig ist, dass dieser Verlauf nahezu allen kapitalistisch-demokratischen Gesellschaften gemeinsam ist, über die verschiedenen sogenannten Kapitalismustypen hinweg und offenbar unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen nationalen Regierungen. Eine so mächtige allgemeine Tendenz lässt sich nicht isoliert verstehen, etwa mit Hilfe einer spezialisierten, also kontextblinden Theorie der Staatsfinanzen. Sie ist auch nicht mit den Mitteln der vergleichenden Politikforschung zu erfassen, also durch Kausalanalysen der zu einem gegebenen Zeitpunkt zu beobachtenden Unterschiede zwischen vorgeblich voneinander unabhängigen Einzelfällen. Ebenso wenig wird sie sich durch technokratische Reparaturen aufhalten oder gar wenden lassen, welcher Art diese auch sein mögen. Vielmehr liegt es nah, sich an Schumpeters Forderung von 1918 nach einer Soziologie der öffentlichen Finanzen zu erinnern³, die diese als »Hauptbuch« der sozialen und politischen Verhältnisse ebenso wie als gestaltenden Faktor innerhalb derselben hätte behandeln sollen. (Das von Schumpeter skizzierte Forschungsprogramm blieb aus Gründen, denen hier nicht nachzugehen ist, weitge-

hend unausgeführt.) So eingebettet in ihren gesamtgesellschaftlichen und historischen Zusammenhang erscheint die gegenwärtige Krise der Staatsfinanzen mitsamt dem beginnenden Umbau des Staatensystems hin zum Konsolidierungsstaat als ein Ausdruck unter anderen eines sehr viel umfassenderen Transformationsprozesses: als Moment des weltweiten Zerfalls oder, was dasselbe ist, der Liberalisierung des sozial regulierten keynesianisch-demokratischen Wachstumskapitalismus der Nachkriegszeit.

Abb. 1: Staatsschulden in Prozent des BIP, ausgewählte OECD-Länder, 1970–2011



Länder im ungewichteten Durchschnitt: Österreich, Belgien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Schweden, Vereinigtes Königreich, USA

Demokratieversagen?

Eine weitverbreitete Erklärung der Fiskalkrise ist die Theorie des »Demokratieversagens«, die die Erschöpfung der öffentlichen Finanzen auf maß- und verantwortungslose Selbstbereicherung einer von zu viel Demokratie ermächtigten und enthemmten Wähler- und Politikerschaft zurückführt.⁴ Die Theorie hat zahlreiche Varianten, die aber immer auf dasselbe hinauslaufen: Politiker und politische Parteien sind opportunistische, kollektiv gewissenlose Maximierer ihres eigenen Nutzens (so die »Public Choice«-

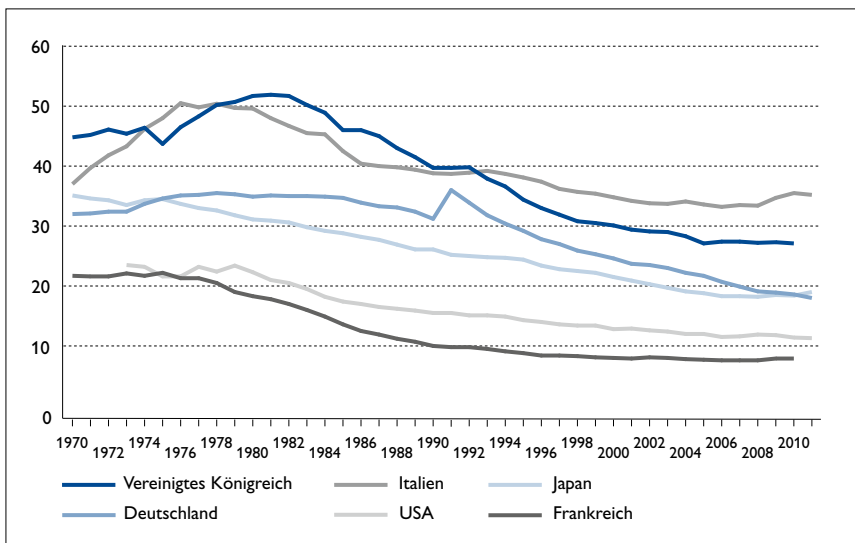
Schule); Wähler sind kurzfristig oder gar blind oder zu gierig und jedenfalls unfähig, ihr eigenes langfristiges Interesse zu erkennen (die Theorie der »rationalen Erwartungen« gilt offenbar nur für Börsenspekulanten); gesunde Staatsfinanzen sind kollektive Güter, zu denen beizutragen niemand einen »Anreiz« hat (laut der »Theorie kollektiven Handelns« mit ihrer »tragedy of the commons«); usw. Allen Theorievarianten ist gemeinsam, dass sie einerseits an einen populären Zynismus gegenüber der Politik appellieren (im Sinne der Selbstbeschreibung von »Public Choice« als »politics without romance«⁵) und andererseits an eine zutiefst protestantische Bußbereitschaft der Bevölkerung: »Wir« haben uns nicht beherrschen können oder beherrschen lassen wollen, und haben infolgedessen zu gut, nämlich »über unsere Verhältnisse« gelebt – eine Rhetorik, die in katholischen Ländern deutlich weniger Durchschlagskraft entwickelt als in protestantischen.

Aus der Diagnose folgt die Therapie. Wenn die Krise der Staatsfinanzen auf zu viel Demokratie zurückzuführen ist – genauer: auf zu viel Einfluss demokratisch-elektoraler Politik auf fiskalisch folgenreiche politische Entscheidungen –, dann kann und muss sie dadurch behoben werden, dass letztere so gut wie möglich gegen erstere abgeschirmt werden. Das Zauberwort hierfür heißt »institutionelle Reformen«. Während der ersten Konsolidierungswelle in den 1990er Jahren, als sich die neolibérale Wirtschaftstheorie in Gestalt der sogenannten Neuen Politischen Ökonomie daranmachte, für Regierungen und internationale Organisationen Vorschläge zum Abbau der Schuldenberge zu erarbeiten, ging es um Maßnahmen wie die Stärkung der nationalen Finanzministerien und die Entmachtung der Parlamente und Parlamentsfraktionen.⁶ Heute setzt man, zumindest in Europa, zusätzlich oder gar vor allem auf eine Ermächtigung supranationaler Behörden zum »Durchregieren« in bestimmte Nationalstaaten. Ich kann auf die hierfür mit erstaunlicher Umschlagsgeschwindigkeit in Umlauf gebrachten institutionellen Patentrezepte nicht eingehen und wende mich stattdessen der sie informierenden Theorie zu.

Wenn die Theorie des Demokratieversagens den kontinuierlichen Anstieg der Staatsverschuldung seit den frühen 1980er Jahren erklären soll, müsste sich für die fragliche Periode ein ähnlich kontinuierliches Anwachsen des demokratischen Drucks auf Staaten und Regierungen finden lassen – des Drucks insbesondere von unten, gemäß der Annahme, dass die Mehrzahl der Bevölkerung eher an höheren, die »besserverdienende« Minderheit dagegen an niedrigeren Staatsausgaben interessiert ist.⁷ Zumindest dürfte dieser Druck nicht schwächer geworden sein. Genau dies aber ist offenbar der Fall. Alle verfügbaren Indikatoren politischer

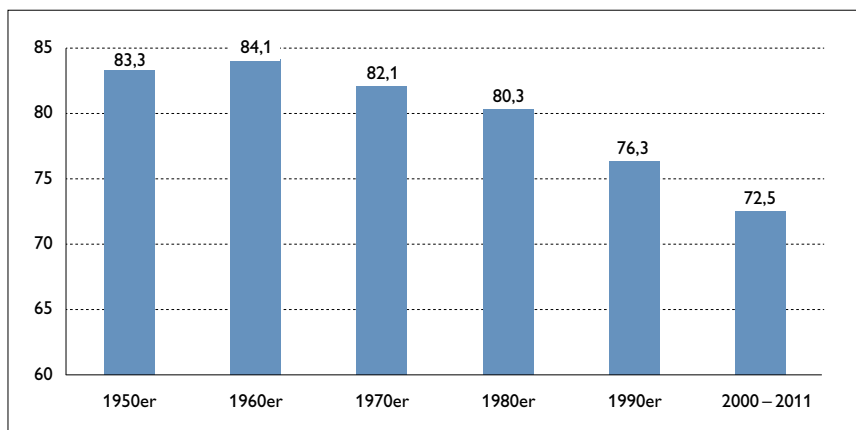
Mobilisierung und demokratischer Partizipation gehen seit den 1980er Jahren zurück, parallel zum Anstieg der Staatsverschuldung und wiederum in erstaunlicher Uniformität über sämtliche »Spielarten des Kapitalismus« hinweg. So nimmt die gewerkschaftliche Organisation seit etwa drei Jahrzehnten überall ab (siehe Abbildung 2 für sechs ausgewählte Länder der OECD-Welt) und verspätet sogar in einem gewerkschaftlichen Ausnahmeland wie Schweden, wo der Organisationsgrad seit Mitte der 1990er Jahre von knapp 90 auf unter 70 Prozent gesunken ist. Gleichzeitig sind Streiks als Mittel wirtschaftlicher und politischer Machtausübung von unten in der gesamten westlichen Welt Anfang der 1980er Jahre schlagartig so gut wie vollständig verschwunden. Und was demokratische Partizipation im engeren politischen Sinne angeht, so lässt sich seit den 1970er Jahren ein kontinuierliches Abfallen der Beteiligung an Parlaments- und anderen Wahlen beobachten (Abbildung 3). Dabei entfällt, wie neuere Untersuchungen zeigen, der Löwenanteil des Rückgangs auf Wähler am unteren Rand der Einkommensverteilung, die offenbar aufgehört oder nie angefangen haben, von demokratischer Politik eine Verbesserung ihrer Lebenssituation zu erwarten.⁸

Abb. 2: Gewerkschaftliche Organisationsgrade in Prozent, sechs Länder, 1970–2010



Quelle: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies: ICTWSS Database 3, May 2011

Abb. 3: Beteiligung an nationalen Parlamentswahlen 1950er bis 2000er Jahre, in Prozent



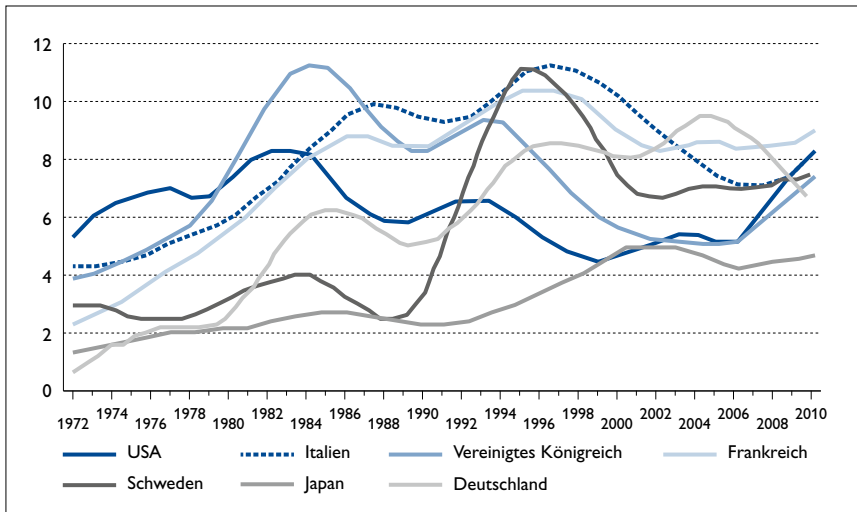
Länder: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich, USA

Quelle: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Voter Turnout Database

Die langfristige Schwächung dessen, was im angelsächsischen Sprachraum als *popular democracy* bezeichnet wird – und damit der Art von Demokratie, die der Theorie des Demokratieverfalls zufolge für die zerrütteten Staatsfinanzen verantwortlich zu machen wäre –, lässt sich auch an der veränderten Lebenssituation breiter Bevölkerungsgruppen erkennen. In allen reichen kapitalistischen Gesellschaften hat seit Anfang der 1970er Jahre die Arbeitslosigkeit (Abbildung 4) zugenommen, bemerkenswerterweise parallel zum Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft. Dies gilt längst auch für Schweden, das einstige Musterland der Vollbeschäftigung, dessen Regierung sich nun schon seit fast zwei Jahrzehnten mit einer Sockelarbeitslosigkeit zwischen sechs und acht Prozent abgefunden hat.⁹ Die zeitgleich gegen den oft heftigen, am Ende aber stets erfolglosen Widerstand breiter Kreise der Bevölkerung weltweit durchgesetzten Reformen des Sozialstaats und der Arbeitsmärkte, mit dem Ziel einer »Aktivierung« bzw. Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft einerseits und einer »Flexibilisierung« bzw. Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse andererseits, haben an der Verfestigung der Unterbeschäftigung am unteren Rand der Gesellschaft nur wenig geändert. Auch sie nahmen je nach

Land und lokalen Voraussetzungen unterschiedliche Formen an; immer jedoch verliefen sie in dieselbe Richtung, wie zum Beispiel Clintons *end of welfare as we know it* und Schröders Hartz-IV-Gesetzgebung.

Abb. 4: Arbeitslosigkeit in Prozent, sieben Länder 1972–2010, gleitender Durchschnitt (fünf Jahre)



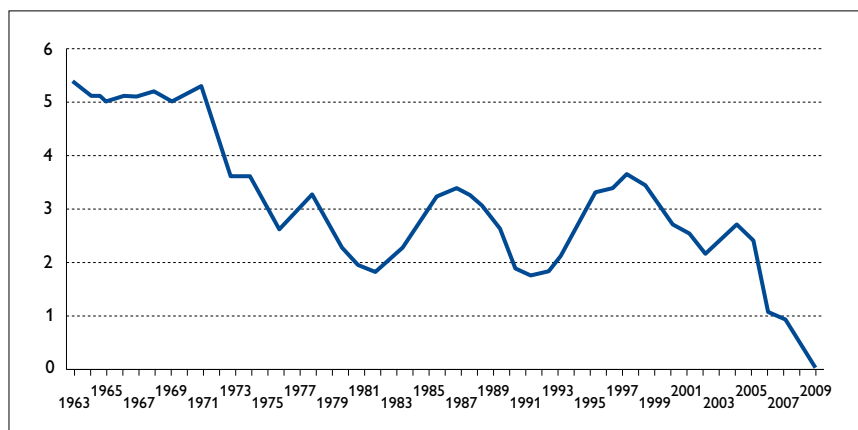
Quelle: OECD Economic Outlook No. 92

Kapitalismusversagen!

Die Koinzidenz des jahrzehntelangen Aufbaus von Staatsschulden mit politischer Demobilisierung der am stärksten auf demokratische Umverteilung angewiesenen Gruppen bei gleichzeitiger Verschlechterung ihrer Lebensverhältnisse lässt es zweifelhaft erscheinen, dass die Krise der öffentlichen Finanzen in den reichen Gesellschaften der Gegenwart auf demokratische Übermacht oder demokratischen Übermut von Wählern und Gewählten zurückzuführen ist. Ich möchte stattdessen vorschlagen, den Übergang vom Steuer- über den Schulden- zum Konsolidierungsstaat als Folge und Symptom eines Versagens nicht der Demokratie, sondern des Kapitalismus zu erklären – genauer, eines langfristigen und nach wie vor in Gang befindlichen Abrückens des Nachkriegsregimes des demokratischen Kapitalismus von seinen konstitutiven Fortschrittsversprechen. Diese gruppier-

ten sich bekanntlich um eine neo-kapitalistische, keynesianische »Friedensformel«, in deren Mittelpunkt durch staatliches Eingreifen gesichertes stetiges Wirtschaftswachstum bei politisch garantierter Vollbeschäftigung stand, aus dem eine ebenso stetige Hebung der Lebensverhältnisse der breiten Massen sowie deren laufend auszubauende Sicherung gegen die Unberechenbarkeiten des Marktes bestritten werden sollten. Historisch war das Versprechen sozialen Fortschritts dieser Art in den Nachkriegsgesellschaften des »Westens« die Voraussetzung für einen Gesellschaftsvertrag, der die seinerzeit alles andere als selbstverständliche Erneuerung dessen einschloss, was man zugespitzt als den kapitalistischen Jagdschein bezeichnen könnte. Diese Konditionierung der Bereitschaft einer Überzahl von Nichtkapitalisten, ihr wirtschaftliches und gesellschaftliches Schicksal einem Spiel nach kapitalistischen Regeln anzuvertrauen, ist auch heute noch relevant, selbst wenn sich niemand mehr an die »Stunde Null« erinnert. Nur solange nämlich überzeugend erklärt werden kann, warum jemand auch dann vom Kapitalismus profitiert, wenn er selber von der Jagd auf Profite ausgeschlossen bleibt, kann auf die Stabilität dessen halbwegs Verlass sein, was John Dunn als *order of egoism* bezeichnet hat.^{10 11}

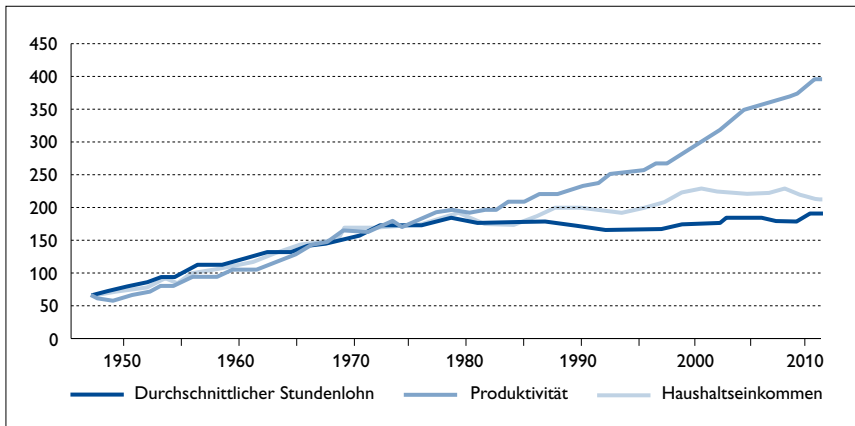
Abb. 5: Jährliche Wachstumsraten ausgewählter OECD-Länder in Prozent, 1963–2009



Länder im ungewichteten Durchschnitt: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich, USA. Ab 1967: einschließlich Dänemark und Schweiz; ab 1971: einschließlich Griechenland
Quelle: OECD Economic Outlook No. 92

Gemessen an der historischen und systemischen Geschäftsgrundlage des demokratischen Kapitalismus nach dem Zweiten Weltkrieg lassen sich die Jahrzehnte nach der »Sattelzeit« (Reinhart Koselleck) um 1970 nur als eine Ära zunehmenden Kapitalismusversagens beschreiben. Dieses äußerte sich zunächst in einem allgemeinen langfristigen Rückgang des Wirtschaftswachstums (Abbildung 5), interessanterweise parallel zum Anstieg der Staatsverschuldung. Gleichzeitig nahm in allen westlichen Ländern nicht nur die Arbeitslosigkeit zu, sondern auch die soziale Ungleichheit – und das wiederum selbst im Musterland des Sozialkapitalismus, Schweden.¹² Die dramatischste Ausprägung dieser Entwicklung findet sich in den Vereinigten Staaten, wo gegen Mitte der 1970er Jahre die für die Nachkriegszeit charakteristische Kopplung der Löhne und Haushaltseinkommen an den Prosperitätsfortschritt dauerhaft abbricht (Abbildung 6). Hatte bis dahin eine wachsende Wirtschaft für einen im Gleichtakt wachsenden Wohlstand der breiten Masse der Bevölkerung gesorgt, so stagnierten von nun an die Löhne, während und obwohl die Produktivität weiter im selben Tempo wie vorher zunahm. (Soweit die Haushaltseinkommen wuchsen, geschah dies aufgrund zunehmender Erwerbstätigkeit der Ehefrauen, also der Abgabe von mehr und mehr Zeit an den Arbeitsmarkt, mit weitreichenden Folgen für die soziale Lebenswelt.¹³)

Abb. 6: USA: Der gebrochene Sozialvertrag, 1947–2011



In der Abbildung wurden die jeweiligen Ausgangswerte im Jahr 1947 auf 100 normiert. Quelle: Kochan, Thomas A., 2012: Resolving the Human Capital Paradox: A Proposal for a Jobs Compact. Policy Paper, Nr. 2012-011. Kalamazoo, Mich.: W. E. Upjohn Institute for Employment Research