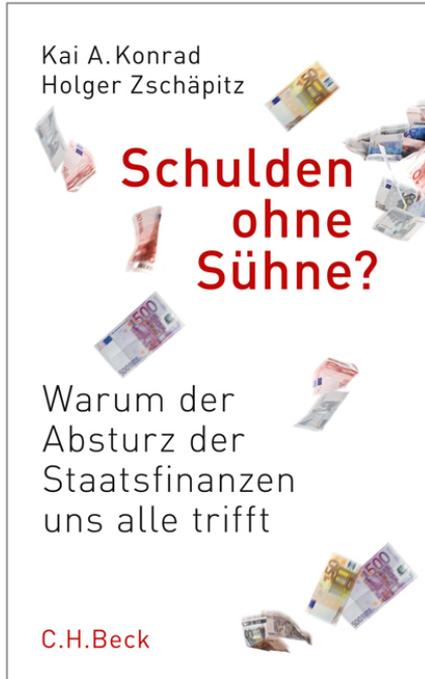


Unverkäufliche Leseprobe



Kai A. Konrad, Holger Zschäpitz
Schulden ohne Sühne?

Warum der Absturz der Staatsfinanzen
uns alle trifft

240 Seiten, Gebunden

ISBN: 978-3-406-60688-5

1. Warum überhaupt Staatsschulden?

Warum machen Staaten eigentlich Schulden? Was spricht dafür? Der Finanzwissenschaftler Robert K. von Weizsäcker antwortet darauf: «Fast nichts – würde ich als Ökonom erwidern. Einiges – hätte ich als Politiker gesagt».¹ Strenggenommen gibt es wenige Gründe, aus denen der Wirtschaftswissenschaftler dem Politiker zum Schuldenmachen raten würde, aber viele Gründe, warum der Politiker den Staat trotzdem so gern in die Verschuldung treibt.

Was also sind die guten Gründe? Die wichtigsten wollen wir hier ins Zentrum rücken. Erstens: Staatsverschuldung kann die Kosten öffentlicher Investitionen auf die Personen verlagern, die auch die wirtschaftlichen Vorteile aus der Investition haben. Zweitens: Staatsverschuldung macht es möglich, die Lasten großer wirtschaftlicher Schocks mit jahrzehntelangen Auswirkungen, wie z. B. Kriege oder Naturkatastrophen, auf mehrere Generationen zu verteilen. Und drittens: Staatsverschuldung kann ein glättender Puffer sein im wirtschaftlichen Auf und Ab.

Das Pay-as-you-use-Prinzip

«Ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.» Ob Lorenz von Stein damit Recht hat oder nicht, dieses Zitat aus seinem 1871 veröffentlichten *Lehrbuch der Finanzwissenschaften* darf in keinem Buch über Staatsverschuldung fehlen, auch in unserem nicht. Es mag in den heutigen Zeiten etwas makaber anmuten, da die Kredite ein Ausmaß erreicht haben, die die Zukunft eher ruinieren denn fördern. Es geht Lorenz von Stein um Zahlungen in der Gegenwart und der Zukunft, die gegeneinander aufgewogen werden und damit die Frage, wer für die Finanzierung welcher Staatsausgaben aufkommt. Soll jede Generation die Kosten ihrer Ausgaben selbst schultern? Was ist dann aber mit Ausgaben für Projekte mit langer Nutzungsdauer, wie beispielsweise dem Bau einer Brücke, die zum Investitionsbeginn erst einmal viel Geld verschlingen, später dann aber mehreren Generationen Nutzen stiften? Sollten da nicht auch alle Nutznießer die Kosten tragen?

Nicht alle kreditfinanzierten Ausgaben des Staates müssen nämlich die Zukunft einer Nation belasten. Wird geliehenes Geld in langfristige

Projekte wie modernere Verkehrswege oder in Forschung und Bildung investiert, winkt trotz der Staatsschulden künftigen Generationen mitunter ein höherer Wohlstand. So wie sich viele Bauherren ohne Kredit ihre Immobilie nicht leisten könnten, könnte es auch für den Staat sinnvoll erscheinen, öffentliche Investitionen mit Krediten zu finanzieren. Für größere Projekte fällt zunächst einmal ein hoher Kostenbetrag an. Ohne einen Kredit müsste der Fiskus diesen Betrag an anderer Stelle im Haushalt einsparen oder aber durch eine einmalige Sondersteuer hereinholen. Da liegt die Vermutung nahe, dass sich die öffentliche Hand selbst mit sinnvollen Investitionen zurückhalten würde, könnten diese nicht durch einen Kredit finanziert werden.

Viele Finanzwissenschaftler haben deshalb einen Zusammenhang zwischen Staatsschulden und Investitionen hergestellt: Öffentliche Investitionen könne man mit Krediten vorfinanzieren und Kredite und Tilgung denjenigen Generationen abverlangen, denen die Erträge der Investitionen zufallen. Ein gutes Beispiel ist der Bau des Panamakanals. Nach der Fertigstellung des Kanals konnten Generationen dieses riesige Infrastrukturprojekt nutzen, bis auf den heutigen Tag.

Der Urvater der modernen Finanzwissenschaft, Richard Musgrave, nannte den dieser Überlegung zu Grunde liegenden Sachverhalt das «pay-as-you-use-principle». Nach diesem Prinzip sollten die jeweiligen Nutznießer – und auch nur diese – zur Finanzierung öffentlicher Leistungen herangezogen werden. Bei langlebigen Projekten bieten sich Kredite besonders an, weil so die Kosten der Finanzierung nicht auf einen Schlag am Anfang anfallen, sondern entsprechend dem entstehenden Nutzenstrom über einen längeren Zeitraum abgestottert werden können.² Für Investitionen nach dem Pay-as-you-use-Prinzip ist es dabei nicht entscheidend, dass das Investitionsprojekt selbst direkt Einnahmen erzielt. Viele Aktivitäten, die von staatlicher Seite unternommen werden und unternommen werden sollten, führen auf indirekte Weise zu höherer Wirtschaftskraft; wenn zum Beispiel an den Universitäten staatlich finanzierte Grundlagenforschung zu neuen Entdeckungen führt, sind diese oft wirtschaftlich gar nicht direkt zu vermarkten. Sie ermöglichen aber häufig die Entwicklung neuer marktfähiger Produkte, die ohne diese Grundlagenforschung nicht möglich gewesen wäre. Es ist geradezu die Aufgabe des Staats, diese für die Wirtschaft zentralen «Wissenszwischenprodukte» zu produzieren, weil sich außer dem Staat niemand finden würde, diese Investitionen zu tätigen.

Das Pay-as-you-use-Prinzip wird häufig aus der Forderung nach Generationengerechtigkeit abgeleitet, hat aber auch andere Begründungen. Ein staatliches Investitionsprojekt, dessen Kosten allesamt in den nächsten drei Jahren anfallen, und das erst in fünfzig Jahren einen Nutzen stiftet, würde politisch keinen guten Stand haben, so das Argument. Es sind die jetzt lebenden Generationen, die über dieses Projekt entscheiden müssen. Müssen sie das gesamte Projekt selbst durch Steuern finanzieren, wird es kaum eine Mehrheit unter den heute lebenden Wählern und Politikern finden. Lässt sich das Projekt hingegen durch zusätzliche Schulden finanzieren, dann werden die Widerstände der Lebenden gegen das Projekt schwächer ausfallen.

Das Argument ist problematisch, auch wenn es plausibel erscheint. Wenn die gegenwärtigen Generationen ohnehin nur an sich selbst denken, warum sollten sie dann die Schulden nicht einfach sowieso machen und das Geld selbst verpassen, anstatt damit ein Projekt zu finanzieren, das nur der nächsten Generation nützt?³ Vieles spricht dafür, dass genau das in der Praxis auch passiert. Man beobachtet zwar zeitgleich öffentliche Investitionen und staatliche Kreditaufnahme. Wäre das eine praktische Umsetzung des Pay-as-you-use-Prinzips, müsste man auch einen Zusammenhang zwischen der Abschreibung der öffentlichen Investitionsprojekte und der Rückzahlung der Staatsschuld beobachten. Dieses Tilgungselement bleibt aber häufig ein frommer Wunsch.

So betrachtet hat ein Kriterium, das die Obergrenzen für Staatsschulden auf der Höhe der Investitionen festsetzt, im Kern eine innere Logik: Es soll verhindern, dass die gegenwärtig lebenden Generationen Schulden bis zum Anschlag machen und das ganze Geld einfach für sich selbst verbrauchen. Nicht umsonst wurde im Artikel 115 im Grundgesetz seit der Reform von 1969 die Neuverschuldung auf den Umfang der staatlichen Investitionen beschränkt. Und auch der Sachverständigenratsvorschlag zur Neufassung des Artikel 115 im Vorfeld der Föderalismuskommission II wollte die Verschuldungsgrenze an die Investitionen knüpfen. Er hat dabei die Anknüpfung an einen modifizierten und sinnvolleren Nettoinvestitionsbegriff vorgeschlagen, hat sich damit aber in der Verfassungsreform 2009 nicht durchgesetzt.⁴

In der praktischen Umsetzung hat das «Pay-as-you-use-Prinzip» bzw. die Knüpfung von Schulden an Investitionen Schwächen. Die Anwendung einer Schuldenregel, die sich an den Investitionen für künftige Ge-

nerationen orientiert, müsste zurechnen können, wie groß der Nutzeneffekt von Investitionen für die künftigen Generationen wirklich ist. Man müsste zwischen Investitionen in den Bau von Altersheimen und Investitionen unterscheiden, die die nachfolgenden Generationen begünstigen. Man müsste auch zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen unterscheiden. Dazu müsste man Wertänderungen im Bestand an öffentlichem Vermögen taxieren können und entsprechend dessen Wertverzehr beziehungsweise seine Wertveränderungen berücksichtigen.

Bereits in der Diskussion um eine geeignete Reform in der Föderalismuskommission II hat sich der Investitionsbegriff als äußerst elastisch erwiesen. Ausgaben für Bildung sollten beispielsweise nach Meinung vieler Beteiligten mitzählen. So legitim der Punkt erscheinen mag, bei den Möglichkeiten zur praktischen Umsetzung hapert es. Gerade bei Bildungsinvestitionen mag man die Höhe der Bruttoinvestitionen noch ausmachen können. Bei der Bestimmung der Abschreibungen wird es schwierig. Im Zuge der menschlichen Alterung im Einzelnen und bei der Alterung der Gesellschaft im Großen müsste man «Abschreibungen auf Humankapital» vornehmen. In einer alternden Gesellschaft mit immer weniger Kindern kann man sogar vermuten, dass netto gesehen das Bildungskapital der Gesellschaft trotz erheblicher Bildungsinvestitionen schrumpft. Einige Politiker wollten sogar die Transferleistungen nach Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung als Investitionen in die Zukunft Deutschlands verstanden wissen.⁵ Mit einem Quäntchen Phantasie lässt sich so in jeder staatlichen Ausgabe eine Investition in die Zukunft erkennen.

Konsumglättung

Die vielleicht bekannteste Funktion hat Staatsverschuldung, wenn es darum geht, das Auf- und Ab der öffentlichen Steuereinnahmen im Konjunkturverlauf von den Staatsausgaben zu entkoppeln. Ein wirtschaftlicher Abschwung geht mit Steuerausfällen einher. Mit der fallenden Wirtschaftsaktivität gehen die Staatseinnahmen in der Regel sogar stärker zurück als das Sozialprodukt. Auf der anderen Seite steigen im Abschwung die Ausgaben der öffentlichen Hand. Wenn sich Einnahmen und Ausgaben derart gegenläufig entwickeln, rutscht der Staatshaushalt im Abschwung ins Minus.

Eine Haushaltssperre, mit der der Finanzminister den Behörden einen sofortigen außerplanmäßigen Ausgabenstopp verordnen kann, und

andere radikale Leistungskürzungen oder Gebührenerhöhungen könnten ein solches Haushaltsminus im Abschwung vielleicht verhindern. Ein Finanzminister könnte auch versuchen, die Lücke durch radikale Steuererhöhungen per Eilgesetz zu schließen. Solche Maßnahmen sind indes unpopulär. Und sie sind auch nicht sehr zweckmäßig. Wenn der Staat im Abschwung seine wirtschaftliche Aktivität senkt und im Aufschwung ausweitet, verstärkt er damit die konjunkturellen Schwankungen der Wirtschaftsentwicklung.

Als mahnendes Beispiel der Geschichte für eine solche prozyklische Haushaltspolitik und ihre möglichen Folgen dient oft die Brüning'sche Politik Anfang der dreißiger Jahre. Der damalige Reichskanzler Heinrich Brüning, von Frühjahr 1930 bis Mai 1932 im Amt, schlug mehr oder weniger freiwillig in der bereits laufenden Wirtschaftskrise einen strikten Sparkurs ein. Beispielsweise kürzte er die Beamtengehälter um 25 Prozent. Im weiteren Verlauf seiner Amtszeit kletterte die Arbeitslosigkeit auf schwindelerregende Höhen. Die Einschätzung, dass dieses Sparen in der Krise das wirtschaftliche Elend mitverschuldet hat und der Kanzler damit zu einem unfreiwilligen Wegbereiter der Nationalsozialisten wurde, war und ist weit verbreitet und bildet einen zentralen Ausgangspunkt für die sogenannte Borchardt-Kontroverse unter Wirtschaftshistorikern.⁶

Statt solcher radikaler Anpassungen sieht man seither vorübergehende Staatsdefizite in der Krise meist als das kleinere Übel. «Eingebaute Stabilisatoren» werden die Mechanismen genannt, mit denen der Staat im Abschwung ganz automatisch seine Einnahmen senkt und Ausgaben erhöht, ohne dass dazu der Gesetzgeber oder die Regierung unmittelbar etwas unternehmen müsste. Der progressive Einkommensteuertarif beispielsweise sorgt dafür, dass die Steuerzahler bei steigenden Einkommen mit einem höheren Steuersatz belastet werden und umgekehrt. Die Steuerbürger haben im Abschwung mehr Netto vom Brutto und müssen ihren Konsum nicht entsprechend ihres geringeren Brutto-Einkommens kürzen. Automatische Mehrausgaben des Staates im Abschwung ergeben sich aus steigenden Transferzahlungen. So ist der Staat gezwungen, Defizite in den Sozialkassen auszugleichen, etwa höhere Ausgaben für Arbeitslose zu entrichten. Aus ökonomischer Sicht erscheinen solche «automatischen» Schulden gerechtfertigt. Dies gilt umso mehr, als die im Abschwung aufgenommenen Kredite im folgenden Aufschwung ei-

gentlich wieder vollständig zurückgezahlt werden könnten und sollten. Die automatischen Stabilisatoren wirken nämlich auch in umgekehrter Richtung: Eine Konjunkturerholung lässt die Steuerquellen sprudeln und gleichzeitig gehen die notwendigen Transfers an die Sozialkassen zurück.

Eingebaute Stabilisatoren können auf den Konjunkturverlauf glättend wirken und so vielleicht sogar die Lebenszufriedenheit der Bürger erhöhen. Erkenntnisse der Glücksforschung legen nahe, dass das Wohlergehen der Menschen von starken wirtschaftlichen Schwankungen gemindert wird.⁷ Die Stabilisatoren können auch für mehr Effizienz des gesamten Wirtschaftssystems sorgen.⁸ Einmal angenommen, der Staat müsste zu jedem Zeitpunkt Steuereinnahmen und Staatsausgaben zum Ausgleich bringen. Dann müssten die im Zeitablauf schwankenden Einnahmen und Ausgaben durch einen permanent variierenden Steuersatz ausgeglichen werden. Ein steuerpolitischer Zickzack-Kurs wäre die Folge. Konsumenten und Unternehmen bevorzugen aber einen gewissen Vertrauensschutz und stabile steuerpolitische Rahmenbedingungen für ihre langfristigen Konsum- und Investitionsentscheidungen. Unsicherheit über die künftigen steuerlichen Rahmenbedingungen schafft kein gutes Investitionsklima. Bei ständig wechselnden Steuersätzen befände sich das Land in steter Bewegung auf der Suche nach Ausweichmöglichkeiten vor den hohen Steuern. Jeder würde darauf hinarbeiten, dass sein Einkommen in Niedrigsteuerphasen anfällt. Außerdem würde man Konsum in Hochsteuerphasen vermeiden und dazu Kaufentscheidungen zeitlich vorziehen oder aufschieben.

Staatsverschuldung kann im Grunde mehr, als nur kleinere Konsumdelten und Konjunkturausschläge glätten. Wirklich nützlich wird sie über längere Zeiträume und mehrere Generationen hinweg, um tiefgreifende Schicksalsschläge der ganzen Nation zu verarbeiten. Kriege können etwa solche Schicksalsschläge sein. Ein Krieg ist ein Großschadenerscheinis für eine ganze Generation. Die Wehrfähigen müssen ihr Leben riskieren und auch die Zivilbevölkerung ist lebensbedrohenden Risiken ausgesetzt. Hinzu kommen die Entbehrungen und finanziellen Lasten eines Kriegs. Fast die gesamte Wirtschaft wird im Krieg mitunter auf die Produktion von Waffen und Kriegsmaterial umgestellt. Konsumwünsche bleiben auf der Strecke.

Die Mitglieder einer Generation würden sich sicher gern gegen ein sol-

ches Risiko versichern, wie man sich auch gegen andere Schadenereignisse versichert. Dann müssten alle Versicherten eine Prämie zahlen, aus der diejenigen eine Kompensation erhalten, denen ein Schaden entsteht. Eine entsprechende «Kriegsversicherung», die Kriegsschäden aus einbezahlten Prämien ersetzt, ist unter den Mitgliedern einer einzelnen Generation jedoch nicht möglich. Bei normalen Versicherungen zahlen alle Versicherten eine Prämie, aber nur eine kleine Zahl von Mitgliedern der Versicherungsgemeinschaft hat einen Schaden. So werden die Schäden von Wenigen auf die Schultern der Versicherungsgemeinschaft umverteilt. Kriege sind Ereignisse von einem anderen Typ. Die Kriegsschäden sind systematischer Natur. Ein Kriegsereignis tritt ein oder nicht, und wenn es zu einem Krieg kommt, sind alle Mitglieder der Kriegsgeneration von dem wirtschaftlichen und militärischen Schock mehr oder weniger ähnlich betroffen.

Um die Kriegsschäden mit den Versicherungsprämien abzudecken, müssten also alle Personen im Kriegsfall Prämien zahlen, die ungefähr so groß sind wie ihr eigener Verlust. Wenn man aber eine Prämie zahlt, die man dann ziemlich genau wieder zurückbekommt, ist diese Versicherung nichts wert. Umgekehrt, tritt kein Kriegsereignis ein, dann reichen Prämien von null, um die nicht vorhandenen Kriegsschäden abzudecken. Auch das hat wenig mit Versicherung zu tun. Eine wirkungsvolle Versicherung gegen die wirtschaftlichen Folgen des Kriegs kann es deshalb nicht zwischen den Mitgliedern der gleichen Generation geben.

Sieht man den Krieg aber als Ereignis, das zufällig eine von mehreren Generationen trifft, dann könnten sich die Menschen über die Generationen hinweg untereinander versichern. Die einzelnen Generationen, die in einem Staat nacheinander leben, können bei einer solchen Versicherung die Rolle übernehmen, die einzelne Individuen in einer normalen Versicherung spielen. Sie können eine Versicherungsgemeinschaft von Generationen bilden, die sich gegenseitig versprechen, die Kosten eines Kriegs, der eine Generation trifft, auf alle Generationen zu verteilen. Dazu könnten die Generationen, die nicht von einem Krieg betroffen sind, Rücklagen bilden und an ihre Kinder und Kindeskinde weitergeben, und Generationen, die von einem Kriegsereignis betroffen sind, könnten diese Rücklagen aufbrauchen und einen Teil der Kosten des Kriegs in Form von Staatsschulden an künftige Generationen weitergeben. Das Prinzip ist dabei das gleiche, mit dem z. B. die Mitglieder von

Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit die Schäden, die einzelne Mitglieder treffen, auf die Gemeinschaft der Versicherten verteilen, nur dass die «Mitglieder» in diesem Versicherungsverein nicht Einzelindividuen sind, sondern die Personengruppen, die jeweils eine ganze Generation in einem Land ausmachen.⁹

Will man die Kosten eines Kriegs auf mehrere Generationen verteilen, können Staatsschulden dabei eine Rolle spielen. Die Generation, die vom Krieg betroffen ist, kann den Krieg größtenteils durch Krieganleihen finanzieren. Diese Kredite werden dann größtenteils an künftige Generationen weitergegeben und von diesen Generationen bezahlt. So trifft nicht eine einzelne Generation die gesamte finanzielle Last des Kriegs, sondern die Last verteilt sich auf die Schultern vieler Generationen, so lange, bis die Kredite irgendwann getilgt sind.

Die Idee einer Versicherung zwischen Generationen ist bestechend. Sie macht den Krieg für die betroffene Generation tragfähig und seine Kosten zu einer eher berechenbaren und handhabbaren Größe. Und empirisch betrachtet scheint die Idee auch ihre Anwendung zu finden. Staaten finanzieren die Einnahmeausfälle und die höheren Kosten von Kriegen gern durch Schulden. Krieganleihen waren beispielsweise in den Weltkriegen wichtig für die Finanzierung der Kriegskosten. Problematisch an der Methode ist, dass Kriege in der Regel eben doch keine Schadenereignisse sind, die ein Land wie der Blitz oder wie ein Meteor treffen. Kriege sind das Ergebnis politischer Entscheidungen. Wenn die Regierung eines Staats einen Krieg anzettelt, dann fällt ihr das leichter, wenn sie weiß, dass sich die Kosten des Kriegs zu großen Teilen an spätere Generationen weitergeben lassen.

Nachfragetheorie und Globalsteuerung

Seit der Finanzkrise des Jahres 2008 und der anschließenden schweren Wirtschaftskrise haben Staatseingriffe an Popularität gewonnen. Frei nach dem Motto «Es ist besser, Schulden zu vererben als einen Scherbenhaufen» setzen sich selbst Wirtschaftswissenschaftler, die in der Vergangenheit nicht als Freunde der staatsschuldenfinanzierten Nachfrageförderung aufgefallen sind, für konjunkturpolitische Eingriffe ein.¹⁰ Der Sachverständigenrat hat die Richtung des konjunkturpolitischen Handelns der Bundesregierung in der schweren Wirtschaftskrise als adäquat eingeschätzt.¹¹ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundes-

ministerium der Finanzen hat sich zu Beginn der Krise dafür ausgesprochen, mit fiskalischen Impulsen über die eben beschriebenen automatischen passiven Stabilisatoren hinauszugehen.¹² Im Abschwung geht es demnach nicht darum, die Sätze stabil zu halten. Vielmehr sollen Abgaben sogar eher noch gesenkt werden, um Vitalkräfte einer Ökonomie wieder zu wecken. Hochschnellende Staatsdefizite werden dabei billigend in Kauf genommen.

Diese Form der Politik geht auf die Ideen von John Maynard Keynes zurück.¹³ In seinem 1936 erschienenen Hauptwerk, der «Allgemeinen Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes», hatte er die Ursachen der Großen Depression der dreißiger Jahre untersucht und Aufsehen erregende Lösungskonzepte jenseits des damals herrschenden ökonomischen Paradigmas entwickelt. Entgegen der klassischen Lehre, so Keynes, würden die Märkte in wirtschaftlichen Extremsituationen wie der Weltwirtschaftskrise keineswegs von sich aus und allein durch eine rasche Anpassung von fallenden Löhnen und Preisen wieder zu Vollbeschäftigung zurückfinden. Seine Theorie sah den Staat in der Pflicht, einen Nachfragemangel der privaten Haushalte und Unternehmen durch kreditfinanzierte Staatsausgaben auszugleichen. Die staatliche Nachfrage sollte dafür sorgen, dass sich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dem Produktionspotential annähert, also der Menge von Gütern und Dienstleistungen, die bei Vollbeschäftigung produziert werden können.

Von kreditfinanzierten Staatsausgaben wird im Rahmen dieser Überlegungen erhofft, dass durch sie das Volkseinkommen um mehr als die kreditfinanzierten Staatsausgaben wächst. So könnte jeder staatlich eingesetzte Euro die Gesamtwirtschaft um mehr als einen Euro ankurbeln. Unterschiedliche Wirkungsketten sollen dafür verantwortlich sein. Durch eine kreditfinanzierte Ausweitung der öffentlichen Hand wird in einer Unterbeschäftigungssituation zusätzliche Nachfrage mobilisiert, die Einkommen schafft, weitere Nachfrage generiert und so weiter.¹⁴

Bis heute streiten sich Ökonomen über die Wirkungen der staatlichen Konjunkturpakete in der Finanzkrise. Dutzende von Studien gibt es, und sie kommen teilweise zu vollkommen unterschiedlichen Ergebnissen. Befürworter von Staatseingriffen wie der Nobelpreisträger Paul Krugman oder die Professorin und Wirtschaftsberaterin des US-Präsidenten

Obama, Christina Romer, gehen davon aus, dass ein Euro schuldenfinanzierter Staatsausgaben das Volkseinkommen um deutlich mehr als einen Euro, nämlich um zwischen 1,5 und 1,6 Euro erhöht.¹⁵ Kritiker wie der Harvard-Ökonom Robert Barro oder die Frankfurter Ökonomen Tobias Cwik und Volker Wieland haben dagegen Zweifel an der Wirksamkeit staatlicher Ausgabenprogramme auf Pump.¹⁶ Barros Berechnungen zufolge liegt der Faktor zwischen 0,6 und 0,7. Die Wirtschaftsakteure könnten voraussehen, so Barros Überlegungen, dass die schuldenfinanzierten Konjunkturprogramme nur von kurzer Dauer sind und später sogar höhere Steuern drohen. Das kann sich negativ auf ihr Konsumverhalten auswirken und die gewünschte Wirkung kreditfinanzierter Staatsausgaben dämpfen. Diese Kontroverse der Makroökonomien wirkt gelegentlich wie ein Glaubenskrieg, und ein Sieg der einen oder anderen Seite ist nicht abzusehen.

Einen entscheidenden Haken haben all die möglichen Gründe für eine sinnvolle Nutzung von Staatsverschuldung, wenn man damit die Staatsschuldenentwicklung der vergangenen fünfzig Jahre erklären möchte. Das Pay-as-you-use-Prinzip zur Finanzierung von Investitionen lässt sich nicht als Begründung für den laufenden Schuldenanstieg in Deutschland anführen. Deutschland befand sich in den vergangenen dreißig Jahren nicht in einem Stadium wie nach dem Zweiten Weltkrieg, in dem die staatlichen Nettoinvestitionen hoch waren. Deutschland ist eher in einem Reifestadium, in dem die laufenden Abschreibungen auf frühere öffentliche Investitionen riesig und die Nettoinvestitionen nicht unbedingt positiv sind. Eine Verschuldung, die den Nettoinvestitionen gefolgt wäre, hätte deshalb ein anderes Muster. Die Verschuldung hätte in den Gründerjahren der Bundesrepublik besonders hoch sein müssen. Die Schuldenzunahme hätte in den vergangenen zwanzig Jahren aber mindestens abflachen müssen, vielleicht hätte der Schuldenbestand sogar zurückgeführt werden müssen. Das Gegenteil ist der Fall.

Das Konjunkturglättungsargument taugt noch weniger. Es könnte eine seit fünfzig Jahren ansteigende Schuldenquote nur erklären, wenn Deutschland seit fünfzig Jahren ein einziges andauerndes Konjunktural durchschreiten würde. Glaubt man schließlich an die Keynesische Theorie der «Globalsteuerung», erklärt diese auch eher Schwankungen im Staatsvermögen als einen fünfzig Jahre währenden Trend. Das Bedürfnis, die Kosten von großen Schadenereignissen einer ganzen Generation

auf viele Generationen zu verlagern, taugt ebenfalls nicht. Seit 1945 erlebt Deutschland eine der längsten Friedensperioden überhaupt. Die deutsche Wiedervereinigung mag ein erheblicher Schock gewesen sein, und die zusätzlichen Schulden in den Jahren nach der Wiedervereinigung mögen im Einklang mit solchen Versicherungsüberlegungen und Generationengerechtigkeit stehen. Die Entwicklungen in den übrigen Jahrzehnten nach 1950 finden so aber keine Erklärung. Das lässt den Schluss zu: Diese wirtschaftstheoretischen Gründe sind nicht die tatsächlichen Gründe für den langfristigen Anstieg der Staatsverschuldung. Die wahren Gründe für das Anwachsen der Staatsschuld sind im politischen Prozess zu suchen.

[...]