

2. Neue Politische Ökonomie

Die Neue Politische Ökonomie (NPÖ) versucht, politische Prozesse überwiegend mit Hilfe von wirtschaftswissenschaftlichen Methoden und Modellen zu verstehen, und ist die dominierende Betrachtungsweise von Politik und Verwaltung in den finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern (Blankart 2006). Daneben hat sie sich auch als eine zentrale theoretische Perspektive in der Politikwissenschaft fest etabliert (Holzinger 2009; Dehling/Schubert 2011). Die NPÖ besticht durch ihre theoretische Stringenz und die Möglichkeiten zur Prognose, hat aber zumindest in den frühen Ansätzen nur begrenzte empirische Bezüge.

Die NPÖ weist Politik und Verwaltung überwiegend die Rolle zu, öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen, von denen anders als von privaten Gütern auf dem Markt einzelne Individuen kaum ausgeschlossen werden können. Wer den Kaufpreis für einen Porsche nicht aufbringen kann, bekommt auch keinen. Wer aber sein Kind nicht auf eine private Schule schicken kann, hat dennoch ein Anrecht auf öffentliche Bildung, auch wenn in der Bildungspolitik in den letzten Jahren die Ökonomisierung durch Studiengebühren in begrenztem Maße Einzug gehalten hat.

Die Produktion und Bereitstellung dieser öffentlichen Güter folgen aus dieser Perspektive dem Leitbild des homo oeconomicus, wenn auch in anderen institutionellen Kontexten (repräsentative Demokratie und Bürokratie) als bei privaten Gütern. Die theoretischen Modelle der NPÖ (bzw. als Oberbegriff Rational-Choice-Modelle) setzen einen Menschen voraus, der gemäß seiner wenigen Ziele, die er verfolgt, die unterschiedlichen privaten und öffentlichen Güter in einem ausschließlich auf sich selbst bezogenen Kosten-Nutzen-Vergleich der Reihenfolge nach ordnen kann. Dieser Mensch verhält sich rational auf dem „politischen Markt“ (sei es nun als Anbieter oder Nachfrager) und wählt immer diejenige Alternative, die in „seiner Präferenzordnung den höchsten Rang einnimmt“ (Downs 1968: 6). Das hier zugrunde liegende Menschenbild widerspricht nicht nur den vermittelten Normen des politischen Systems der Bundesrepublik, sondern es ist auch nur begrenzt in der Lage, einige für das demokratische Gemeinwesen konstitutive politische Akte konsistent zu erklären (z.B. die Wahlbeteiligung⁴).

homo oeconomicus

Die Klassiker der Soziologie, die menschliches Handeln nicht aus individuellen, rationalen Wahlhandlungen, sondern im Gegenteil häufig aus vorgegeben gesellschaftlichen Normen erklären, haben schon früh markant den methodologischen Individualismus der ökonomischen Theorie kritisiert⁵:

4 Downs ging davon aus, dass der Vorgang des Wählens für den Bürger mit erheblichen Kosten (Informationskosten etc.) verbunden ist und dass er durch seine Stimme kaum den Wahlausgang beeinflussen kann. Dennoch gehen immer noch, trotz sinkender Wahlbeteiligung, relativ viele Bürger zur Wahl. Dieses Verhalten lässt sich nicht befriedigend mit den Prämissen der Neuen Politischen Ökonomie erklären.

5 „Immer noch bewährt sich für die Kennzeichnung des Verhältnisses von Soziologie und Ökonomie die platte Faustformel: ‚In der Ökonomie lernt man, wie man wählen muß, und in der Soziologie, daß man gar nichts zu wählen hat‘“ (Wiesental 1987: 13, Hervorhebung i. O.).

Kritik

„Wenn dieses Konzept vom Individuum, das ausersehen ist, in sich die gesamte Wissenschaft zu enthalten [also in allen Lebenslagen rational abwägen zu können; L.H.] wenigstens der Wirklichkeit entsprechen würde! Aber die Ökonomen haben die Realität eingeengt, um die Dinge zu vereinfachen. Sie haben nicht nur von allen Umständen der Zeit, des Ortes und des Volkes abgesehen, um sich den abstrakten Typ des Menschen im allgemeinen vorstellen zu können, sondern sie haben außerdem in diesem Idealtypus selbst alles das vernachlässigt, was sich nicht strikt auf das individuelle Leben beziehen läßt, so daß ihnen von Abstraktion zu Abstraktion nichts weiter in den Händen geblieben ist als das traurige Bild eines reinen Egoisten“ (Durkheim 1981: 32).

Standardinteressen

Gerade für das politische Engagement oder das Handeln in Behörden dürfte bei allen im Zuge der Politikerverdrossenheit verbreiteten Vorurteilen das persönliche oder institutionelle Eigeninteresse sicherlich nicht immer dominieren. Der starke Einfluss von institutionellen Rahmenbedingungen, gesellschaftlichen Normen und persönlichen Überzeugungen ist hierbei evident. Gleichzeitig aber kann man vor allem bei kollektiven Akteuren, wie bei Parteien und Verwaltungen, gewisse Standardinteressen erst einmal unterstellen (Scharpf 2000). Zum Beispiel dürften sie und die in ihnen handelnden Individuen ein starkes Überlebensinteresse haben. Verwaltungen wollen nicht geschlossen und Parteien nicht abgewählt werden, sondern sie wollen häufig ihren Einfluss beispielsweise auf das Haushaltsbudget vergrößern. Wenn man mit diesen simplen und plausiblen Annahmen die Wirkung von Reformen erklären und sogar prognostizieren kann, dann ist dies für Wissenschaft und Praxis ergiebiger, als der empirisch sicherlich richtige Hinweis auf die Komplexität und Multikausalität politischer Probleme.

Für die Verwaltungs- und Politikwissenschaft erweisen sich die reduktionistischen Annahmen der NPÖ als nützlich, um komplexe Akteurskonstellationen übersichtlich darstellen zu können und die letztendlichen Politikergebnisse in stark von Eigeninteressen beeinflussten Entscheidungssituationen und Politikfeldern, wie bei effizienzorientierten Verwaltungsreformen, möglichst einfach zu erklären. Einfache Erklärungen und sparsame Modelle sind komplexen Modellen immer vorzuziehen, solange ihre Erklärungskraft vergleichbar ist. Verschiedene Strategien der Akteure und die daraus resultierenden Handlungsketten können so mit der NPÖ relativ leicht „durchgespielt“ werden, ohne immer im Detail die Präferenzen der Akteure bei jeder Verwaltungsreform zuvor empirisch aufwändig erheben zu müssen.

Insgesamt gehen nicht wenige Politikwissenschaftler davon aus, dass die Neue Politische Ökonomie „der umfassendste und vielversprechendste Ansatz der Modernen Politischen Theorie ist“ (Druwe 1995: 332). Damit dürfte die NPÖ auch für die empirisch orientierte Verwaltungswissenschaft eine sinnvolle Anleitung für die Analyse – gerade in Bezug auf den stark von Eigeninteressen geprägten Haushaltsprozess – bieten.

Der Ansatz eignet sich vorwiegend für die Entwicklung von Hypothesen, die die kollektiven politischen Akteure und ihre Interessenlage in den Vordergrund stellen und die anschließend entsprechend dem empirisch-sozialwissenschaftlichen Verständnis unter Berücksichtigung anderer Erklärungsvariablen zu prüfen sind (Braun 1999).

Die in der Finanzwissenschaft im Anschluss an die Neue Politische Ökonomie entwickelten Modelle und Gesetzmäßigkeiten führen allerdings in die Irre, wenn sie mit der Beschreibung von realem Akteurshandeln gleichgesetzt werden. Dies führt nicht selten zum Modellplatonismus, der nur wenig Interesse für das tatsächlich empirische Handeln zeigt, sondern das vermeintlich rationale und erwünschte Handeln aus allgemeinen Formeln herleitet. Diese Erklärungsmodelle lassen sich dann nicht mehr von empirischen Erfahrungen „irritieren“ bzw. widerlegen und tragen bei dieser Verwendungsart nur wenig zu wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritten bei. Zugleich liefern sie für die politische und administrative Praxis meist nur wenig realitätstüchtige Beschreibungen und Empfehlungen.

Modellplatonismus

Nur wenn die Grenzen und die bewusste, extreme Vereinfachung der Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie mitgedacht werden (Mueller 2003: 470-471), können sie wichtige Anstöße für empirisch zu prüfende Hypothesen in der Haushaltspolitik und zu Verwaltungsreformen geben. So lassen sich auch heute wieder die Klassiker der NPÖ mit Gewinn lesen, auch weil sie in an Klarheit kaum zu überbietender Weise die „dunklen Seiten“ von Politik und Verwaltung aufzeigen, die gerade bei Haushalts- und Verwaltungsreformen und den damit einhergehenden Interessenkonflikten zum Tragen kommen können. Hier geht es häufig um virulente Überlebensinteressen von kollektiven Akteuren, und die sind bei der Wahl der Angriffs- und Verteidigungsstrategien nicht gerade „zimperlich“. Die Neue Politische Ökonomie und das modellartig unterstellte Bild des homo oeconomicus kann somit als eine Perspektive genutzt werden, um unter dem Brennglas die öffentlich häufig verschleierte Interessen, Motive und Strategien im Zuge von Verwaltungsreformen beschreiben und erklären zu können, ohne sie vorschnell zu verurteilen und damit die empirische Analyse abzubrechen.

Brennglas

2.1 Ausgabenexpansion durch gewählte Repräsentanten

Der Schwerpunkt der Neuen Politischen Ökonomie lag zunächst nicht auf der Analyse der Effizienzprobleme von Verwaltungen, sondern ihr Interesse galt dem Verhältnis der Wähler und Abgeordneten bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Häufig war damit die Vermutung verbunden, dass die Politik entgegen den Präferenzen der Wählerschaft zu einem Überangebot an öffentlichen Gütern tendiert, das häufig mit steigenden öffentlichen Ausgaben und Haushaltsdefiziten einhergeht. Die Begrenzung dieser Ausgaben- und Verschuldungsexpansion insbesondere durch Verfassungsreformen ist eines der zentralen Anliegen der späteren wissenschaftlichen Arbeiten. Diese Analysen bieten sich damit vor allem als Grundlage für die im späteren empirischen Teil zu analysierende Bürgerbeteiligung, die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters als Regierungschef und die kommunalen „Schuldenbremsen“ und Haushaltsnotlagenregime an.

Als Begründer der Modelle der Neuen Politischen Ökonomie, die sich auf das Verhältnis zwischen Politik und Wahlbürger beziehen, können vor allem Joseph Schumpeter und Anthony Downs gelten, deren Arbeiten später auch zur Erklärung von Haushaltsdefiziten herangezogen wurden.

Schumpeter und
Downs

Schumpeter

Charakteristisch für die Modelle der NPÖ ist, dass sie sich von der normativen Demokratietheorie bewusst abgrenzen und die Demokratie nur noch als eine Methode zur Auswahl der Regierenden ansehen (Röhrich 1991), ohne den Wählern weiterreichende Partizipationsmöglichkeiten einzuräumen. Die Lage und das politische Interesse der Wähler in der modernen Massendemokratie beschreibt Schumpeter wenig schmeichelhaft: „Er ist Mitglied eines handlungsunfähigen Komitees, des Komitees der ganzen Nation, und darum verschwendet er auf die Meisterung eines politischen Problems weniger disziplinierte Anstrengung als auf ein Bridgespiel“ (Schumpeter 1950: 415). Die Wähler haben also kaum Anreize hohe Informationskosten in Bezug auf demokratische Prozesse einzugehen, um umfassend beispielsweise über den Haushaltsplan informiert zu sein. Sie sind in politischen Fragen „rationale Ignoranten“. Schumpeter definiert folglich die Demokratie wenig voraussetzungsfull:

politische
Unternehmer

Die „demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittle eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“ (Schumpeter 1950: 428). Er kreiert damit das Bild des politischen Unternehmers, der aus blanken Eigeninteressen mit Wählerstimmen auf dem politischen Markt handelt wie andere Geschäftsleute beispielsweise mit Öl. Dabei sind die angebotenen Waren (die Parteiprogramme) für den einzelnen Politiker nur ein Mittel, das jederzeit austauschbar ist und dem Zweck des persönlichen Aufstiegs untergeordnet wird.

Diese auf den ersten Blick zynische Rollendefinition des Politikers führt bei Schumpeter aber nicht dazu, dass er dem Politiker jedes Pflichtgefühl abspricht. In Analogie zum Geschäftsmann stellt er fest: „Wie ich an anderer Stelle gesagt habe, wird kein Ökonom, der irgendetwas von den Realitäten des Wirtschaftslebens weiß, auch nur für einen Augenblick behaupten, daß Pflichtgefühl und Ideale vom Dienst am Kunden und Leistungsfähigkeit keine Rolle bei der Formung des Verhaltens der Geschäftsleute spielen. Und doch hat der gleiche Ökonom durchaus recht, wenn er seine Erklärung dieses Verhaltens auf ein System gründet, das auf dem Gewinnmotiv beruht“ (Schumpeter 1950: 453-454). Somit ist eine zufriedenstellende Bereitstellung öffentlicher Güter durch die demokratische Methode prinzipiell möglich. Also auch unter den Bedingungen, dass Bürger und Politiker nicht immer besonders tugendhaft und gemeinwohlorientiert handeln, funktioniert die demokratische Methode. Zugleich schützt diese Minimaldefinition (Demokratie als Methode zur Auswahl der Regierung) vor überzogenen Erwartungen an die Demokratie und die Individuen, deren Enttäuschung zu Lebzeiten Schumpeters teilweise im Faschismus mündete.

Downs

An diesen Gedanken knüpfte Anthony Downs an und postulierte, dass der Parteienwettbewerb fast automatisch zur Berücksichtigung der Mehrheit der Wählerpräferenzen führt. In einem der Einfachheit wegen zunächst unterstellten Zweiparteiensystem strebt der Politiker die absolute Mehrheit der Stimmen an und muss sein Angebot entsprechend der Nachfrage ausrichten. Bei zunächst modellmäßig unterstellter, umfassender Rationalität sind die Wähler in der Lage, die Partei zu wählen, deren Wahlprogramm am ehesten ihren Präferenzen entspricht, so dass die Partei keine lukrativen Regierungsämter erobert, die

ausschließlich eine Minderheit vertritt. Für die Haushaltspolitik zieht Downs daraus folgende Schlüsse:

„Weil die Regierung in unserem Modell die ihr von den Wählern gegebene politische Unterstützung zu maximieren sucht, tätigt sie jene Ausgaben, die ihr die meisten Stimmen einbringen werden, und zwar mit Hilfe jener Finanzierungsmaßnahmen, die sie die wenigsten Stimmen kosten. Mit anderen Worten: die Ausgaben werden solange gesteigert, bis der durch die letzte ausgegebene Geldeinheit erreichte Stimmengewinn dem Stimmenverlust gleich ist, der durch die letzte, aus den staatlichen Finanzierungsquellen entnommene Geldeinheit verursacht wird“ (Downs 1968). Daraus ließe sich folgern, dass die Mehrheit der Wähler in demokratischen Gesellschaften mit dem staatlichen Output im Verhältnis zu ihrem finanziellen Input zufrieden ist und dass sie das Mischungsverhältnis zwischen privaten und öffentlichen Gütern, das ihrem privaten Haushalt zur Verfügung steht, akzeptiert. Dies entspricht aber kaum den empirischen Gegebenheiten in westlichen Industrienationen, sondern erinnert an ein typisches Problem, das bei der Anwendung des Leitbilds des homo oeconomicus auftreten kann: Setzt man den rationalen Nutzenmaximierer voraus, der auf dem Markt unbegrenzt Güter tauschen kann (in diesem Fall Stimmen gegen Wahlprogramme), so tauschen die Individuen so lange, bis keiner mehr besser gestellt werden kann, ohne dass irgend ein anderer schlechter gestellt wird. Insofern wird das Pareto-Optimum erreicht und die jeweilige Welt, in der man lebt, ist gleichzeitig die bestmögliche.

Auch die von Downs in Übereinstimmung mit Schumpeter im Modell hinzugefügte Prämisse, dass die Wähler nicht vollkommen über den politischen Markt informiert sind, führt bei ihm nicht zu der Schlussfolgerung, dass die Staatsausgaben über die Präferenzen der Mehrheit der Wähler hinauswachsen könnten. Aus dem unvollkommenen Informationsniveau der Wähler resultiert im Gegenteil aus seiner Sicht eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern. Unterversorgung bedeutet, dass das staatliche Budget unter einem abstrakt bestimmten „korrekten Budget“ liegt, das wie folgt definiert wird: Das korrekte Budget ist dasjenige, „das sich aus einem demokratischen Entscheidungsprozeß dann ergeben würde, wenn Bürger wie Parteien vollständige Informationen über tatsächliche oder mögliche Regierungsmaßnahmen besäßen“ (Downs 1974 a: 110). Auch wenn – wie Downs selber einräumt – das korrekte Budget empirisch nicht bestimmt werden kann, so ist es doch eine hilfreiche Analysefigur. Die These von der Unterversorgung bei Downs basiert auf der Annahme, dass die Bürger den Nutzen bestimmter Staatsausgaben gar nicht erkennen, während sie die Steuerbelastungen deutlich spüren. Die Wähler fragen also bei der jeweiligen Wahl weniger öffentliche Güter nach, als es ihren Bedürfnissen bei vollkommener Information entspräche. Insofern ist aus der Sicht von Downs das staatliche Budget in der Demokratie immer zu klein. Diese offensichtliche Differenz zwischen Theorie und Empirie hat viele Theoretiker der NPÖ dazu veranlasst, das Modell so weiter zu entwickeln, dass es im hinreichenden Maße die empirisch gegebenen Wachstumstendenzen des öffentlichen Sektors im letzten Jahrhundert erklärt. Dabei sind angelehnt an Downs zwei Versionen zu unterscheiden: Wachstumsmodelle bei vollkommener Information und Wachstumsmodelle bei eingeschränktem Informationsniveau der Wähler.

Unterversorgung

2.1.1 Wachstumsmodelle bei vollkommenem Informationsniveau

Wachstumsmodelle bei vollkommener Information implizieren im Sinne Downs ein „korrektes Budget“, wobei durch Zusatzannahmen eine kaum zu stoppende Wachstumstendenz unterstellt wird. Diese Tendenz kann bei vollkommenem Informationsniveau dadurch entstehen, dass die Mehrheit der Wähler kontinuierlich eine Minderheit ausbeutet, indem sie sich viele staatliche Leistungen zugute kommen lässt und die „Rechnung“ dafür der Minderheit präsentiert. Hierfür werden vor allem drei mögliche Verteilungskonflikte in der finanzwissenschaftlichen Literatur diskutiert.

Robin-Hood-Effekt

Das erste Modell bezieht sich auf die Dimension der sozialen Schichtung, in der wenige Reiche einer Mehrheit aus Unterschicht- und Mittelschichtangehörigen gegenüberstehen. In diesem Modell wird der Progressionssatz der Einkommensteuer als Beispiel dafür angeführt, wie wenige Spitzenverdiener zugunsten breiter Einkommensschichten in dem Sinne „ausgebeutet“ werden, dass sie nur wenige öffentliche Leistungen erhalten, während das Preis-Leistungsverhältnis bei der Mehrzahl der Wähler viel günstiger ausfällt und deswegen die Wiederwahl der Regierung gesichert ist (Schmölders 1983). Diese mögliche Konstellation wird prägnant auch als Robin-Hood-Effekt der Demokratie bezeichnet (Downs 1968: 291).

Exit-Optionen

Eine derartig konstruierte Ausgabenspirale impliziert allerdings, dass die Minderheit der Spitzenverdiener sich nicht zur Wehr setzen kann. Selbst wenn man unterstellt, dass diese Gruppe keinen besseren Zugang zur Politik hat als der durchschnittliche Wahlbürger, verbleiben mindestens vier Strategien jenseits des politischen Marktes: Abwanderung, Senkung der Besteuerungsgrundlage durch Leistungsreduzierung, Ausnutzen der Lücken des Steuerrechts sowie die Steuerhinterziehung. Alle vier Handlungsstrategien treffen den Staat empfindlich und verweisen auf das Swiftsche Steuereinmaleins, „daß zwei mal zwei in Steuersachen manchmal nicht vier, sondern nur eins ergibt“ (zitiert nach Schmolders 1970), dass also bei steigendem Steuersatz das Steueraufkommen trotzdem sinken kann, weil sich die Bemessungsgrundlage ändert. Die Gültigkeit der Prämissen des homo oeconomicus vorausgesetzt ist davon auszugehen, dass die Politik diese Ausweichstrategien als Exit-Option antizipiert und demzufolge die Steuerbelastung der Spitzenverdiener nicht ständig in die Höhe schrauben wird.

räumliche
Verteilungskonflikte

Neben der Einkommensverteilung wird häufig auch die räumliche Dimension eines Ausbeutungsverhältnisses zwischen Mehrheiten und Minderheiten diskutiert. Um ein möglichst einfaches Beispiel aufzugreifen (Bernholz/Breyer 1994), sei angenommen, dass eine Kommune X sich aus drei gleich großen Wahlbezirken zusammensetzt. Die Wähler des Wahlbezirks A wünschen sich besonders stark ein neues Freibad, und die Wähler im Wahlbezirk B halten eine neue Turnhalle für unverzichtbar, wobei beide Infrastruktureinrichtungen in den jeweiligen Wahlbezirken liegen sollen. Die Ratsmitglieder aus diesen beiden Bezirken können bei dieser Konstellation eine „Sachkoalition“ eingehen und diese Infrastruktureinrichtungen von den Wählern des Wahlbezirkes C mitfinanzieren lassen. Damit können die Wähler der anderen beiden Bezirke einen Teil der Kosten externalisieren und sich so für Projekte einsetzen, die ohne den

Finanzfluss von dem Wahlbezirk C für sie eine negative Kosten-Nutzen-Bilanz hätten.

Diese räumliche Dimension des Verteilungskonfliktes ist in ihren Auswirkungen auf die Haushaltsergebnisse aber wohl beschränkt. Auf Dauer wäre zum Beispiel zu erwarten, dass der Wahlbezirk C auch ein Bündnis mit einem der anderen Bezirke eingeht, so dass sich neue Verlierer ergeben würden. Diese Unsicherheit spricht vielmehr dafür, dass sich die regierenden Ratsmitglieder der verschiedenen Stadteile in ihren jeweiligen Parteien auf folgenden Verteilungskonsens (gerade im Gegensatz zum Mehrheitsprinzip) einigen: Alle Stadtbezirke bekommen nach einer bestimmten Reihenfolge einen Teil ihrer Wünsche erfüllt, damit kein Ratsmitglied bei seiner erneuten Kandidatur als schlechter Interessenvertreter seines Bezirkes dasteht. Dieser Verteilungsproporz, der die Ausbeutung von Minderheiten verhindern soll, kann auch Ausgabenwachstum induzieren bzw. Haushaltskürzungen erheblich erschweren.

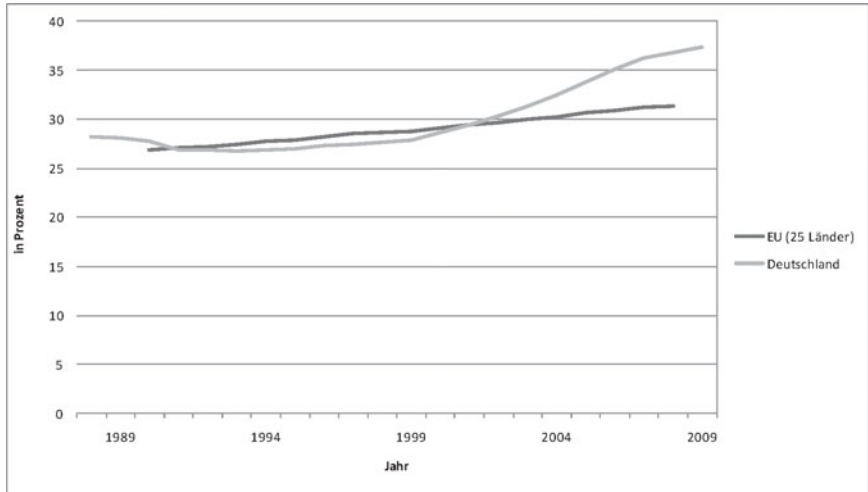
Eine weitere theoretisch mögliche Dimension des angesprochenen Mehrheiten-Minderheiten-Konflikts ist die Altersverteilung der Wählerschaft. Bilden die etwas älteren Wähler, die glauben, von den Folgen der Verschuldungspolitik der jeweiligen Regierung nicht mehr so stark betroffen zu sein, die Mehrheit, so könnten sie die jüngere Generation ausbeuten. Sie konsumieren im Übermaß staatliche Leistungen in der Gegenwart, in dem Wissen, dass sie die durch Verschuldungspolitik induzierten Steuererhöhungen in den nächsten Perioden nicht mehr voll treffen werden.

Altersverteilung

Zumindest ist bei der heutigen Alters- und Einstellungsverteilung in Deutschland bereits plausibel, dass Politiker ihre Wiederwahl gefährden, wenn sie den hohen staatlichen Anteil an der Rentenversicherung massiv zur Haushaltskonsolidierung kürzen würden und damit direkt eine sehr große Gruppe von aktiven Wählern „verprellen“ könnten. Diese Gruppe steigt seit den 1990er Jahren in Deutschland im Verhältnis zu den Personen im erwerbstätigen Alter stetig, wie die Entwicklung des Altersquotienten zeigt, der in Deutschland deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt. Der aktuelle Altersquotient von 37 in Deutschland gibt an, dass aktuell 100 Personen im erwerbstätigen Alter 37 Personen im Rentenalter gegenüber stehen. Für 2040 wird damit gerechnet, dass Deutschland einen europäischen Spitzenwert von 55 beim Altersquotient erreichen wird, wobei allerdings Wanderungsbewegungen in einem relativ langen Prognosezeitraum diesen Wert durchaus noch stärker verändern können.

demografischer Wandel

Abbildung 3: Entwicklung der Altersquotienten



Quelle: eigene Darstellung; Eurostat 2010

Aufgrund des demografischen Wandels wird einerseits durch steigende Ausgaben insbesondere der Reformbedarf in der Rentenversicherung stetig erhöht, und andererseits wird der Protest gegen Kürzungen potentiell immer wahrscheinlicher. Hierin liegt sicherlich ein Grund für die immer neuen Rentenreformen und -diskussionen in Deutschland. Im Spannungsverhältnis zwischen Ausgabendruck und möglichen elektoralen Widerständen werden häufig nur kleinere Reparaturmaßnahmen vorgenommen, die die Ausgaben bestenfalls kurzfristig begrenzen. Zu berücksichtigen ist bei diesen Reformwiderständen auch, dass nicht nur die aktuellen Rentner ein ausgeprägtes Interesse an einem zumindest nicht sinkenden Rentenniveau haben, sondern auch ältere Erwerbstätige bei einer Kosten-Nutzenanalyse zu durchaus ähnlichen, insbesondere die jüngeren Generationen belastenden Schlussfolgerungen kommen könnten. Auch für sie könnte heute eine durch zunehmende Staatsverschuldung gestützte gesetzliche Rentenversicherung durchaus noch rational sein, um wenig später vielleicht noch von einem gleichbleibendem Rentenniveau profitieren zu können (Weizsäcker 2009a).

Allgemeiner kann man daraus schließen, dass mit dem wachsenden Anteil der Bezieher von Transfereinkommen der Veränderungsdruck durch expansive Ausgaben steigt, aber zugleich auch das Widerstandspotential gegen Reformen bei Wahlen auf allen föderalen Ebenen wachsen könnte. Einen Ausweg aus diesem Dilemma könnte erstens – zumindest kurzfristig – die Finanzierung der Ausgabenexpansion über Staatsverschuldung bieten. Zweitens, und das erklärt die politische Attraktivität binnenorientierter Verwaltungsreformleitbilder, wie beispielsweise des Neuen Steuerungsmodells, könnten die Repräsentanten die Verwaltungskosten reduzieren und damit die Ausgabenexpansion begrenzen, ohne damit die Transfereinkommen mit den erwartbaren elektoralen Widerständen kürzen zu müssen. Solange der Anteil der Bezieher von Transfereinkommen deutlich höher ist als der Anteil der öffentlichen Beschäftigten auf dem „Wählermarkt“,

wäre es aus der Perspektive des politischen Unternehmers rational, eher Personalabbau in öffentlichen Verwaltungen zu fordern, als massenwirksame Transfer-einkommen wie bspw. die Rente massiv zu kürzen.

Obwohl diese in der Literatur aufgeführten drei Beispiele sicherlich virulente Verteilungskonflikte bei unterstelltem vollkommenem Informationsniveau der Wähler prägnant benennen, sind sie nur begrenzt geeignet, die Verschuldungsdynamik in Deutschland zu erklären. Somit sind zusätzlich Wachstumsmodelle mit sehr eingeschränktem Informationsniveau der Wähler zu berücksichtigen, zumal ein hohes Informationsniveau der Wähler in der repräsentativen Demokratie theorieimmanent aus der Kosten-Nutzen-Perspektive als nicht sehr wahrscheinlich gelten kann („rationale Ignoranten“).

2.1.2 Wachstumsmodelle bei unvollkommenem Informationsniveau

Am prominentesten ist der Ansatz von Buchanan/Wagner zur Erklärung des Abweichens vom sog. korrekten Budget. Die Autoren gehen davon aus, dass viele Wähler einer Fiskalillusion unterliegen:

Fiskalillusion

„Our summary hypothesis is that complex and indirect payment structures create a fiscal illusion that will systematically produce higher levels of public outlay than those that would be observed under simple-payment structures“ (Buchanan/Wagner 1977: 127).

Dies entspricht auch den Ergebnissen der Finanzpsychologie, die die unterschiedliche Akzeptanz von verschiedenen Finanzierungsarten – bei gleicher realer Belastung der Individuen – schon früh hervorhebt. Danach werden die Steuern als besonders intensiver Staatseingriff erlebt:

Gerade „die Eigenart der Steuer als Zwangsabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung“ führt zu dieser prekären Akzeptanz (Schmölders 1970). Die öffentliche Verschuldung dürfte von allen möglichen Finanzierungsarten den wenigsten Widerstand hervorrufen. Das heißt nicht, dass die Wahlbürger eine steigende öffentliche Verschuldung befürworten würden, sondern, dass sie das Problem nicht so stark wahrnehmen. Dabei ähnelt die Wahrnehmung der Verschuldung stark dem von Böhrer (1990) für die Umweltpolitik entwickelten Modell der schleichenden Katastrophe: Ein Problem wird aufgrund seiner sehr langfristigen Folgen kaum als solches wahrgenommen, und wenn es dann endlich auf der politischen Tagesordnung steht, sind durch kumulative Prozesse (hier der „Zinses-Zins-Effekt“) die Handlungsressourcen geschrumpft. Zukünftig aufgrund der Schuldenaufnahme notwendige Steuererhöhungen werden vom Wähler in der Regel nicht dieser Ursache zugeschrieben. Dies begründet sich allein schon darin, dass die Kosten der Informationsbeschaffung sehr hoch sind. Vor allem für finanzpolitische Laien wird durch Schatten- und Nebenhaushalte die tatsächliche Höhe des erreichten Schuldenstands häufig verschleiert. In langen Phasen, die öffentlich nicht als tiefe Haushaltskrise gedeutet werden, wird zudem in den Massenmedien kaum über die langfristige Verschuldungswirkung von Regierungsprogrammen berichtet.

Außerdem wird von vielen Autoren die Rolle des Keynesianismus – und damit der Einfluss von Ideen und Ideologien auf die Haushaltsergebnisse –

Keynesianismus

hervorgehoben. Der Keynesianismus delegitimierte besonders in den 1960er und 1970er Jahren eine eher vorsichtige Haushaltspolitik nach dem Motto „man kann als Staat genauso wie der private Haushalt nur das ausgeben, was man hat“. Die Schuldenaufnahme galt somit speziell in wirtschaftlichen Krisenzeiten nicht als unverantwortbares Wagnis, sondern als weitsichtige wirtschaftspolitische Maßnahme, um die Konjunktur anzukurbeln (antizyklische statt prozyklische Haushaltspolitik). Selbstverständlich sollten die Schulden anschließend in der Hochkonjunktur wieder getilgt werden, so dass langfristig mit keinem Anstieg der Verschuldung gerechnet werden musste. Die Modelle der NPÖ erklären aber, warum es in der Regierungspraxis fast nie zum Schuldenabbau in Phasen der Hochkonjunktur kam, woran die antizyklische Globalsteuerung der 1970er Jahre u.a. auch gescheitert ist: Der politische Unternehmer wird „bei einem Boom in einem Wahljahr kaum eine Kürzung der Ausgaben und eine Erhöhung der Steuern vornehmen, da die negativen Auswirkungen dieser Maßnahmen viele Wähler fast unmittelbar treffen, während die positiven Auswirkungen sich erst nach den Wahlen bemerkbar machen“ (Bernholz/Breyer 1994: 221). Für die amtierende Regierung kann die Schuldentilgung in der Hochkonjunkturphase nicht nur zur Abwahl führen, sondern sie verschafft der zukünftigen Regierung durch Schuldentilgung auch noch außerordentlich gute Startbedingungen, weil diese dann wieder mehr Kredite aufnehmen kann, um Wählerstimmen zu maximieren. Für die mangelnde Beachtung des Schuldenstandes in der Hochkonjunkturphase spricht außerdem, dass das Interesse an staatlicher Haushaltspolitik zurückgeht, wenn es den privaten Haushalten relativ gut geht, weil man in solchen Zeiten keine Krisenintervention des Staates für nötig hält (Franz 1985: 494).

Gerade aber in der Krise setzt sich der Keynesianismus für eine weitere Kreditaufnahme ein, während er in Zeiten, in denen die Verschuldung kein öffentlich wahrgenommenes Problem ist, die Schulden tilgen will. Insgesamt hat also der Keynesianismus die psychologischen und politisch-institutionellen Rahmenbedingungen der Haushaltspolitik vernachlässigt und dadurch auch zum Schuldenwachstum in den westlichen Industrieländern beigetragen (Schmölder 1983). Ob ein ähnlicher Sperrklinkeneffekt nach der einsetzenden internationalen Finanzkrise und den expansiven Konjunkturpaketen nach 2010 zu konstatieren sein wird, bleibt abzuwarten. Zumindest auf der Ebene der Ideen und der hegemonialen Diskurse ist in Deutschland kein Aufleben des Keynesianismus alter Prägung zu konstatieren, der über kurzfristige Konjunkturspritzen hinausginge. Viel eher wird die hohe Staatsverschuldung weiterhin als ein gravierendes Problem in Deutschland und in der EU gedeutet, die weitere Einsparungen erforderlich erscheinen lässt.

„politische
Konjunkturzyklen“

Ein weiterer Ansatz der NPÖ zur Erklärung der hohen Staatsausgaben knüpft an die Ergebnisse der Keynesianismusk Diskussion an und beschäftigt sich mit sog. „politischen Konjunkturzyklen“. Das Modell setzt eine stark vereinfachte Verknüpfung zwischen dem politischen und wirtschaftlichen System voraus: „Die Wähler beurteilen die Regierung u.a. nach ihren Erfolgen in der Wirtschaftspolitik, d.h. das Überleben der Regierung hängt in hohem Maße von der Wirtschaftslage ab. Die Regierung wird deshalb die ihr zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Instrumente mit dem Ziel einsetzen, wiedergewählt zu werden und an der Macht zu bleiben“ (Frey 1980: 530). Da es sich

die Regierung aber nicht leisten kann, diese Instrumente dauerhaft einzusetzen, wird sie ausschließlich kurz vor der Wahl massiv in den Wirtschaftskreislauf intervenieren, so zumindest die Theorie. Aus dieser Strategie ergibt sich vor jeder Wahl eine günstigere Konjunkturlage, so dass man hierbei auch von politischen Konjunkturzyklen spricht. Durch diese in der Regel schuldenfinanzierten Ausgaben kurz vor Wahlen kann es, wie es die Ergebnisse der Keynesianismusdebatte zumindest nahe legen, zu einem sukzessiven Ansteigen der Schulden kommen, wenn diese aufgrund der Anreize der politischen Unternehmer nicht zu einem anderen Zeitpunkt der Legislaturperiode zurückgezahlt werden.

Zudem dürfte es der Wählerschaft sehr schwer fallen, die indirekten Kosten von „Wahlgeschenken“ und Verschuldung einzuschätzen. So spielen beispielsweise die Unterhaltskosten von öffentlichen Investitionen in der medienvermittelten öffentlichen Diskussion kaum eine Rolle. Diese Wahrnehmungsprobleme der Wähler muss die Regierung aus der Rational-Choice-Perspektive ausnutzen, da die Opposition während der Regierungsperiode der Konkurrenzparteien die besseren Versprechen machen kann. Im Gegensatz zur Regierung ist es ihr möglich, die verschiedenen Anliegen der Wähler zu unterstützen, ohne besonders auf die Finanzierbarkeit der Vorschläge achten zu müssen (Kunz/Druwe 1994).

Folgekosten

Weiterhin lassen sich Wachstumstendenzen bei unvollkommenem Informationsniveau und vollkommener Parteienkonkurrenz auch durch das folgende Modell erklären. Ausgehend von Downs, der bereits konzedierte, dass der Wähler in unterschiedlichen Rollen agiert (vor allem in der des Einkommensbeziehers und der des Konsumenten, vgl. Downs 1974 b), wird in der Literatur schon früh davon ausgegangen, dass der Wähler die Forderungen, die er als Konsument an den Staat stellt, nur selten zu seinen Wünschen als Einkommensbezieher und Steuerzahler in Relation setzt. Viele Bürger, so lässt sich in dieser Logik argumentieren, haben demnach keine widerspruchsfreie Präferenzordnung. Dies führt dazu, dass die politischen Unternehmer mit divergierenden Vorstellungen der Wähler konfrontiert werden. Viele Wähler setzen sich für eine Ausweitung (bzw. zumindest gegen einen Abbau) der Staatstätigkeit ein und wünschen gleichzeitig eine Steuerentlastung. Die politischen Unternehmer werden unter der Bedingung, dass sich die Wünsche nach Aufgabenwachstum stärker öffentlich artikulieren als die nach Steuersenkung, das Wachstum staatlicher Leistungen forcieren bzw. zumindest den radikalen Abbau von Leistungen im Zuge der Haushaltskonsolidierung in der repräsentativen Demokratie möglichst unterlassen. Auch in der aktuellen Wohlfahrtsstaatsforschung wird anhand empirischer Befunde davon ausgegangen, dass unmittelbar wahrnehmbare Kürzungen bei den Adressaten, wie sich beispielsweise bei den Protesten gegen die „Hartz-Reformen“ zeigte, eher wahlentscheidend sein können als ein moderater Anstieg der Staatsverschuldung. Das Konsolidierungs- und das Wiederwahlziel können also gerade beim Rückbau von staatlichen Angeboten in Konflikt geraten (Wenzelburger 2009: 83f.).

unterschiedliche
Rollen

In Anlehnung an die Konjunkturzyklusthese könnte aber auch erwartet werden, dass dieser Konflikt zeitlich etwas entzerrt werden kann. Kehrt man den politischen Konjunkturzyklus im Zuge des Staatsrückbaus um, wäre zu erwarten, dass Regierungen Leistungsabbau oder einschneidende effizienzorientierten Verwaltungsreformen am Anfang der Legislaturperiode durchsetzen werden, weil

Umkehrung

Verwaltungsreformen

Problemorientierte Einführung in die
Verwaltungswissenschaft

Holtkamp, L.

2012, IX, 323 S. 61 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-00691-4