

Daniel Koch

Wirksame Begrenzung von Staatsverschuldung

Unter Berücksichtigung (polit-)ökonomischer
und Ethischer Aspekte



disserta
Verlag

Koch, Daniel: Wirksame Begrenzung von Staatsverschuldung: Unter Berücksichtigung (polit-)ökonomischer und ethischer Aspekte, Hamburg, disserta Verlag, 2015

Buch-ISBN: 978-3-95425-564-1

PDF-eBook-ISBN: 978-3-95425-565-8

Druck/Herstellung: disserta Verlag, Hamburg, 2015

Covermotiv: © carlosgardel – Fotolia.com

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und die Diplomica Verlag GmbH, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Alle Rechte vorbehalten

© disserta Verlag, Imprint der Diplomica Verlag GmbH
Hermannstal 119k, 22119 Hamburg
<http://www.disserta-verlag.de>, Hamburg 2015
Printed in Germany

Vorwort

Als ich 2006 mit meiner Doktorarbeit zur Staatsverschuldung begann, hatte ich mir ein wenig beachtetes Thema ausgesucht. Als ich die Arbeit Ende 2010 – verzögert durch eine Firmengründung – fertig stellte, war sie dank Griechenland von erschreckender Aktualität. Jetzt, 2012, hat sich die Schuldenkrise wie ein Flächenbrand über Europa verbreitet und das Thema Staatsverschuldung ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gestellt. Ein Großteil der im ersten Teil der Arbeit beschriebenen theoretischen Befürchtungen waren tatsächlich eingetreten, die Notwendigkeit einer Beschränkung von Staatsverschuldung ist viel deutlicher unter Beweis gestellt, als es uns allen lieb sein kann.

Obwohl sich diese Arbeit nicht direkt mit der europäischen Schuldenkrise auseinandersetzt, sollte sie doch in ihrem Licht gelesen werden. Obwohl der vorgestellte Ansatz zur Vermeidung solcher Krisen nicht ausdrücklich auf die EU zugeschnitten, sondern allgemein gehalten ist, kann er doch auch als Lösungsvorschlag für die europäische Krise dienen. Ich hoffe daher mit diesem Buch einen bescheidenen Beitrag zur gegenwärtigen Diskussion zu leisten.

Mein Dank gilt allen, die mich bei der Erstellung dieses Buches und meiner zugrunde liegenden Dissertation unterstützt haben. – Für David und Elena. Möge Eure Generation ein nachhaltig finanziertes Gemeinwesen übernehmen können. SDG.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	12
Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	14
Einleitung	17
A. Theorie der Staatsverschuldung	22
1 Definition und Abgrenzung	23
1.1 Explizite Verschuldung.....	23
1.1.1 Schuldenstand und Schuldenstandsquote.....	24
1.1.2 Neuverschuldung und Defizitquote	27
1.1.3 Weitere Kennziffern.....	30
1.1.4 Strukturelles und konjunkturelles Defizit	31
1.2 Implizite Verschuldung und Generationenbilanzen.....	32
1.2.1 Grundkonzept.....	33
1.2.2 Verschiedene Ansätze zur Messung der impliziten Verschuldung.....	36
1.2.2.1 Der OECD-Ansatz zur Messung der impliziten Verschuldung.....	39
1.2.2.2 Generationenbilanzen zur Messung der impliziten Verschuldung	42
1.2.2.3 Die Tragfähigkeitslücke des Sachverständigenrates.....	50
1.2.3 Zwischenfazit.....	51
1.3 Nachhaltigkeitsbegriff und Tragfähigkeit.....	52
1.4 Staatsvermögen - „Goldene Regel“ der Staatsverschuldung.....	54
1.5 Für diese Arbeit relevanter Verschuldungsbegriff.....	62
2 Rechtfertigungsgründe	64
2.1 Die Stabilisierungsfunktion: Konjunkturpolitik.....	64
2.1.1 Überblick.....	65
2.1.2 Automatische Stabilisatoren	66
2.1.3 Diskretionäre Finanzpolitik.....	66
2.1.4 Kritische Diskussion	68
2.2 Die Überbrückungsfunktion: Steuerglättung	71
2.3 Die Lastenverschiebungsfunktion: Pay as you use	73
2.4 Besondere Ereignisse	75
2.5 Weitere Aspekte.....	77

3	Auswirkungen	78
3.1	Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und intergenerative Umverteilung.....	78
3.1.1	Crowding Out und Wachstumseinbußen	79
3.1.2	Intergenerative Umverteilung	82
3.2	Staatschuldneutralität.....	84
3.2.1	Das ricardianische Äquivalenztheorem	84
3.2.1.1	Aussage	84
3.2.1.2	Kritische Diskussion	86
3.2.2	Die Lerner'sche Neue Orthodoxie	91
3.3	Fiskalische Folgen	91
3.4	Intragenerative Verteilungswirkung	94
3.5	Politische Auswirkungen	95
3.5.1	Das Beispiel Griechenland.....	95
3.5.2	Veränderte Ausgabenpolitik	96
3.5.3	Staatsverschuldung und Inflation.....	97
3.5.4	Weitere Politische Auswirkungen.....	102
4	Politische Ökonomie der Staatsverschuldung.....	104
4.1	Staatsverschuldung und Wettbewerb auf politischen Märkten.....	104
4.1.1	Wettbewerb auf politischen Märkten.....	105
4.1.2	Bedeutung der Staatsverschuldung im politischen Wettbewerb.....	106
4.2	Warum es immer wieder zu Defiziten kommt.....	112
4.2.1	Theorieüberblick: geteilte Macht als Einflussgröße	112
4.2.2	Die Analogie zu Kartellen.....	117
4.3	Wann solide Finanzpolitik doch möglich ist.....	120
B.	Normative Aspekte der Staatsverschuldung: Die Theorie der	
	katholischen Soziallehre	124
1	Zur Nützlichkeit einer normativen Analyse	125
1.1	Warum die katholische Soziallehre als Bezugspunkt?	127
2	Grundlagen der katholischen Soziallehre.....	130
2.1	Philosophische Wurzeln.....	130
2.1.1	Allgemeine Einflüsse	130
2.1.2	Naturrecht.....	130
2.2	Theologisch-biblische Wurzeln: Das christliche Menschenbild.....	133

3	Aussagen der katholischen Soziallehre	137
3.1	Geschichte, Absicht und Ziele der katholischen Soziallehre	137
3.2	Inhalte der katholischen Soziallehre	141
3.2.1	Übersicht	141
3.2.2	Grundnormen der katholischen Soziallehre	143
3.2.2.1	Freiheit	143
3.2.2.2	Gerechtigkeit	145
3.2.2.3	Gemeinwohl	146
3.2.3	Grundprinzipien der katholischen Soziallehre	147
3.2.3.1	Personalität	147
3.2.3.2	Solidarität	149
3.2.3.3	Subsidiarität	151
3.2.3.4	Nachhaltigkeit	155
3.2.3.5	Weitere Aspekte	158
4	Kriterien an die (Finanz-)Politik	159
4.1	Methodisches Vorgehen	159
4.2	Allgemeine Bewertungskriterien	163
4.3	Kriterien an die Verschuldungspolitik	167
4.3.1	Personalitätskriterien	167
4.3.2	Solidaritätskriterien	170
4.3.3	Subsidiaritätskriterien	173
4.3.4	Nachhaltigkeitskriterien	176
4.3.5	Die normative Kriterienmatrix	177
4.3.6	Eine andere Sichtweise	178
4.4	Fazit: Katholische Soziallehre und Staatsverschuldung	180
C.	Begrenzung von Staatsverschuldung	182
1	Grundsätzliche Anforderungen an Begrenzungskonzepte	184
1.1	Wann muss begrenzt werden?	184
1.2	Was muss begrenzt werden?	185
1.3	Wo muss die Begrenzung ansetzen?	186
1.4	Wie muss begrenzt werden?	189
1.4.1	Kriterien in der Literatur	189
1.4.2	Schlussfolgerungen aus der Analogie zu den externen Effekten	191

2	Bewertungskriterien für die Begrenzung von Staatsverschuldung.....	198
2.1	Ziele der Staatsschuldbegrenzung.....	198
2.2	Prinzipien der Staatsschuldbegrenzung	199
2.3	Die ökonomische Bewertungsmatrix	200
2.3.1	Kriterien zum Universalitätsprinzip.....	201
2.3.2	Kriterien zum Nachhaltigkeitsprinzip.....	201
2.3.3	Kriterien zum Durchsetzbarkeitsprinzip	202
2.3.4	Kriterien zum Transparenzprinzip	204
2.3.5	Darstellung der ökonomischen Bewertungsmatrix.....	204
2.4	Das Verhältnis ökonomischer und normativer Kriterien	206
3	Begrenzungskonzepte in der Diskussion.....	213
3.1	Striktes Schuldenverbot	214
3.1.1	Beschreibung.....	214
3.1.2	Diskussion.....	215
3.1.3	Evaluierung	216
3.2	Die alte Regelung des deutschen Grundgesetzes.....	217
3.2.1	Beschreibung.....	217
3.2.2	Diskussion.....	221
3.2.3	Evaluierung	223
3.3	Die Schweizer Schuldenbremse.....	224
3.3.1	Beschreibung.....	224
3.3.2	Diskussion.....	228
3.3.3	Evaluierung	230
3.4	Das Modell des Sachverständigenrates.....	232
3.4.1	Beschreibung.....	232
3.4.2	Diskussion.....	234
3.4.3	Evaluierung	236
3.5	Die deutsche Schuldenbremse	237
3.5.1	Beschreibung.....	237
3.5.2	Diskussion.....	240
3.5.3	Evaluierung	242
3.6	Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz	243
3.6.1	Beschreibung.....	243
3.6.2	Diskussion.....	245
3.6.3	Evaluierung	247

3.7	Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt.....	249
3.7.1	Beschreibung.....	249
3.7.2	Diskussion.....	250
3.7.3	Evaluierung.....	252
4	Ein neuer Ansatz: Die qualifizierte Lastenbremse	254
4.1	Universalität: Bekämpfung der impliziten Staatsverschuldung.....	255
4.2	Nachhaltigkeit: Goldene Regel vs. strukturellem Schuldenverbot.....	256
4.3	Durchsetzbarkeit: Das Bundesbankprinzip.....	258
4.4	Transparenz: Bürgerberichte.....	263
4.5	Zusammenfassung und formale Darstellung.....	264
Fazit	272
Literaturverzeichnis	275

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in Deutschland.....	25
Abbildung 2: Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte in Deutschland	26
Abbildung 3: Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich.....	26
Abbildung 4: Defizitquote Deutschland	29
Abbildung 5: Defizitquoten im internationalen Vergleich	29
Abbildung 6: Strukturelle Defizitquoten im internationalen Vergleich.....	32
Abbildung 7: Implizite Staatsverschuldung in Deutschland.....	35
Abbildung 8: Implizite Staatsverschuldung im internationalen Vergleich.....	36
Abbildung 9: Generationenkonten Deutschland	47
Abbildung 10: Öffentliche Nettoinvestitionen Deutschland.....	61
Abbildung 11: Aufbau der katholischen Soziallehre	142
Abbildung 12: Modern Catholic Social Principles	158
Abbildung 13: Vergleich Schuldenstandsquote und BIP-Wachstum in Deutschland	220
Abbildung 14: Schuldenstands- und Defizitquote in der Schweiz	231
Abbildung 15: Schematische Darstellung der qualifizierten Lastenbremse	255
Abbildung 16: Detaillierte Darstellung der qualifizierten Lastenbremse	266

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Erstellung der Kriterienmatrix	160
Tabelle 2: Bewertungsmatrix	161
Tabelle 3: Matrix der allgemeinen normativen Bewertungskriterien	166
Tabelle 4: Normative Bewertungskriterien Staatsverschuldung.....	177
Tabelle 5: Ökonomische Bewertungskriterien Staatsverschuldung.....	204
Tabelle 6: Normative Bewertungskriterien Staatsverschuldung, vertauschte Achsen	207
Tabelle 7: Vergleich ökonomischer und normativer Ziele	208
Tabelle 8: Vergleich ökonomischer und normativer Kriterien	208
Tabelle 9: Bewertungsmatrix Schuldenverbot, Quelle: eigene Erstellung	217
Tabelle 10: Bewertungsmatrix alte Grundgesetzregel	224
Tabelle 11: Bewertungsmatrix Schweizer Schuldenbremse	232
Tabelle 12: Bewertungsmatrix Schuldenschanke des Sachverständigenrates	237
Tabelle 13: Bewertungsmatrix deutsche Schuldenbremse.....	243
Tabelle 14: Defizitziele des GRH-Gesetzes.....	244
Tabelle 15: GRH Planzahlen vs. tatsächliche Werte.	245
Tabelle 16: Bewertungsmatrix GRH-Gesetz	248
Tabelle 17: Bewertungsmatrix Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt.	253
Tabelle 18: Kriterienmatrix mit geeigneter Umsetzung	271

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BIP	Bruttoinlandsprodukt
Bsp.	Beispiel
BV	Schweizerische Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
Dr.	Doktor
ebd.	ebenda
ESWP	Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt
etc.	et cetera
et al.	et alii
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
EWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GRH-Gesetz	Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz
H.	Heft
Hl.	Heilig/es
HP-Filter	Hodrick-Prescott-Filter
Hrsg.	Herausgeber
i.e.	id est
i.e.S.	im engeren Sinn
i.w.S.	im weiteren Sinn
Jg.	Jahrgang
Jhd.	Jahrhundert/s

Nr.	Nummer
o. ä.	oder ähnliches
o. J.	ohne Jahresangabe
o. O.	ohne Ort
o. V.	ohne Verfasser
Prof.	Professor
S.	Seite
s.o.	siehe oben
s.p.	sine pagina
s.u.	siehe unten
Sp.	Spalte
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Tab.	Tabelle
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
u.U.	unter Umständen
usw.	und so weiter
u.v.m.	und viele(s) mehr
v.	von, vom
v.a.	vor allem
v.H.	von Hundert
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
Vol.	Volume
z.B.	zum Beispiel

Einleitung

„Weh dir, dass du ein Enkel bist!“¹

Ogleich sich Goethe kaum mit Ökonomie beschäftigte, lassen sich doch mit diesem Zitat weite Teile der Diskussion um Staatsverschuldung auf den Punkt bringen. Zwar prangert Mephisto eigentlich das überkommene Rechtssystem an, doch lässt sich seine Klage über eine von Generation zu Generation fortgeschleppte Last leicht auf das Thema dieser Arbeit übertragen. Aus dem Munde des großen Ökonomen David Ricardo klingt es anders, besagt aber das Gleiche:

„[Staatsverschuldung ist] eine der schrecklichsten Geißeln, die jemals zur Plage einer Nation erfunden wurden.“²

Ganz anders hingegen bewertet Lorenz von Stein den Sachverhalt. Für ihn gilt:

„Ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zuwenig für seine Zukunft, oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.“³

Staatsverschuldung erhitzt die Gemüter. Die Beurteilungen schwanken von Wundermittel bis Teufelszeug, von wertvollem Werkzeug bis gefährlicher Versuchung. Nicht nur zur Beurteilung von Staatsverschuldung gibt es stark divergierende Meinungen, auch die Bedeutung, die dem Thema beigemessen wird, ist starken Schwankungen unterworfen. Es ist geradezu verblüffend, wie Staatsverschuldung immer wieder für überwunden oder irrelevant erklärt wird, nur um dann nach wenigen Jahren mit umso größerer Wucht auf die Tagesordnung zurück zu kehren. Auch derzeit steht die Thematik wieder im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Verfolgte man in der zweiten Jahreshälfte 2010 die Nachrichten, so gab es eine Abfolge von Hiobsbotschaften zu lesen. Staaten am Rande der Zahlungsunfähigkeit, Sparpakete von historischer Dimension, blutige Demonstrationen in Athen, Unkenrufe über das Zerschlagen des Euros, manchmal gar Spekulationen über das Ende der europäischen Idee. All diese Berichte hatten eine gemeinsame Wurzel: Staatsverschuldung. Es wird deutlich, dass Verschuldung und Defizit wichtige Themen sind, welche die aktuelle Politik genauso wie die Wohlfahrt der Zukunft prägen.

Seit den Klassikern der Ökonomie kreist die Diskussion zur Staatsverschuldung in verschiedenen Variationen um die gleichen Fragen: Welche Auswirkung hat Staatsverschuldung? Was muss alles unter dem Oberbegriff Staatsverschuldung subsumiert werden? Wieso kommt es zu (einer stetig

¹ Goethe (2009) Vers 1977.

² Ricardo (1966): „*One of the most terrible scourges which was ever invented to afflict a nation.*“ Ähnlich bei Hume (1904): „*Either the nation must destroy public credit or public credit will destroy the nation.*“

³ Stein (1875) S. 716.

steigenden) Staatsverschuldung? Sollte der Anstieg der Staatsverschuldung begrenzt werden, und wenn ja, wie? Im Bezug auf die Begrenzung von Staatsverschuldung hat sich dabei eine gewisse Hoffnungslosigkeit breit gemacht. Zu mannigfaltig sind die Erfahrungen mit langfristig gescheiterten Konsolidierungsversuchen. Doch muss man wirklich mit Schumpeter resignieren und konstatieren, dass die Wahrscheinlichkeit von Wurstvorräten bei einem Hund höher sei, als die von Überschüssen in der Demokratie?⁴

In den letzten Jahren gab es in verschiedenen Forschungsbereichen rund um die Staatsverschuldung erhebliche Fortschritte, welche einen neuen Anlauf zur Lösung der Begrenzungsproblematik rechtfertigen. Die allgemeine Theorie der Staatsverschuldung hat das Verständnis über die Wirkung der öffentlichen Defizite vertieft, die Arbeiten rund um das Generational Accounting gaben neue Einsichten in das Wesen der Staatsverschuldung und die politische Ökonomie lieferte aufschlussreiche Erklärungen für das Entstehen derselben. Schließlich wurden eine Reihe neuer Ansätze zur Begrenzung der staatlichen Verschuldung entwickelt. Was jedoch weitgehend unterblieb, war eine systematische Verknüpfung dieser neuen Erkenntnisse aus verschiedenen Strömungen. Es fehlt ein Gesamtbild. Es fehlt der Versuch, die Ergebnisse des einen Bereiches für die Fortentwicklung des anderen fruchtbar zu machen. Dies gilt insbesondere für die neuen Konzepte zur Begrenzung von Staatsverschuldung. Hier lassen sich durch die Berücksichtigung der neuen Erkenntnisse in den verschiedenen Forschungszweigen Fortschritte und Verbesserungen erzielen. Hinzu kommt, dass es an systematischen Vergleichen und Evaluierungen der aktuellen Vorschläge mangelt. Dabei ließen sich auch daraus wertvolle Rückschlüsse zur Verbesserung der Ansätze oder zur Entwicklung eines neuen, überlegenen Modells ziehen. Diese Vergleiche und Verbindungslinien herzustellen und so die Diskussion um wirkungsvolle Begrenzungsmechanismen voran zu bringen ist ein Ziel dieser Arbeit.

Eine weitere Lücke, die mit dieser Arbeit geschlossen werden soll, ist die ethisch-normative Betrachtung der Staatsverschuldung. Die Frage soll nicht nur lauten, welcher Umgang mit Staatsverschuldung effizient und wirksam ist, sondern auch, welcher Umgang mit Staatsverschuldung ethisch geboten ist. Mit der Beantwortung dieser Frage wird ein Mangel behoben, der sich in zahlreichen ökonomischen Arbeiten auftut. So wird zwar immer wieder auf eine angebliche moralische Verpflichtung zur Begrenzung von Staatsverschuldung Bezug genommen, diese aber nie fundiert begründet und hergeleitet. Hier wird geprüft, ob diese Annahme und Argumentation berechtigt sind. Hinzu kommt der Umstand, dass sich die Ökonomie einem zunehmenden gesellschaftlichen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sieht. Spätestens seit dem – in den Augen der Öffent-

⁴ „Eher legt sich ein Hund einen Wurstvorrat an als eine demokratische Regierung eine Budgetreserve.“ Das Bonmot wird allgemein Schumpeter zugeschrieben, kann jedoch nicht eindeutig belegt werden.

lichkeit als solchem empfundenen⁵ – Versagen der Wirtschaftswissenschaften in der jüngsten Finanzkrise, wird immer häufiger die Frage nach der Legitimität volkswirtschaftlicher Vorschläge erhoben. Vorschläge, die sich nur an Effizienzkriterien ausrichten und dabei gesellschaftliche Werte und Normen missachten, finden es zunehmend schwer, Gehör zu finden. Dabei wird auch moniert, dass das Fach zu engstirnig sei und nicht ausreichend Ergebnisse aus anderen Bereichen einbände. Um diesen Einwänden entgegenzutreten wird die vorliegende Arbeit den Blick weiten, die Fächer-
grenzen überschreiten und die Fragestellung auch unter normativen Gesichtspunkten beleuchten.

Diese Arbeit untersucht also die Frage, wie sich Staatsverschuldung wirksam begrenzen lässt, wann dies nötig ist und welche Komponenten dafür berücksichtigt werden sollten. Sie betrachtet verschiedene Ansätze zur Begrenzung von Staatsverschuldung, evaluiert sie, und versucht aus ihren Stärken und Schwächen eine verbesserte Begrenzungsregel abzuleiten. Schließlich untermauert sie die gesellschaftliche Akzeptanz und Relevanz ihres Vorschlags, indem sie die Notwendigkeit und die mögliche Ausgestaltung einer Begrenzungsregel nicht nur unter Effizienzgesichtspunkten betrachtet, sondern auch eine normative Untersuchung vornimmt. Die erarbeiteten Evaluierungskriterien und Vorschläge sollen gleichermaßen mit ethischen und ökonomischen Anforderungen vereinbar sein.

Gliederung der Arbeit

Teil A beschreibt den aktuellen Stand der theoretischen Diskussion um Staatsverschuldung und der Frage nach der Notwendigkeit von Begrenzungsregeln. In Kapitel 1 erfolgt eine Definition und Abgrenzung des Phänomens Staatsverschuldung, wobei herausgearbeitet wird, dass diese nicht auf die so genannte explizite Staatsverschuldung beschränkt werden darf. Die Rechtfertigungsgründe von Staatsverschuldung, also die Bereiche, in denen sie (vermeintlich) gewinnbringend eingesetzt werden kann, werden in Kapitel 2 diskutiert. Anschließend werden die Auswirkungen der Staatsverschuldung dargestellt. In Kapitel 4 werden schließlich die Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie zu den Entstehungsursachen der Staatsverschuldung beleuchtet. Dies gibt wichtige Aufschlüsse darüber, wie eine Begrenzungsregel beschaffen sein muss.

Teil B widmet sich den normativen Aspekten der Staatsverschuldung. Staatsverschuldung wird hier nicht unter ökonomischen Effizienzkriterien beleuchtet, sondern unter einer ethisch-moralischen Fragestellung. Als Analyserahmen dient eine philosophisch fundierte Denkschule, die auch erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft und des Grundgesetzes hatte, so dass ihre Aussagen in Deutschland in weiten Teilen konsensfähig sind: Die katholische Soziallehre.

⁵ Z.B. Handelsblatt (2010b) und (2011).

Im ersten Kapitel von Teil B wird die Frage aufgegriffen, warum es überhaupt Sinn macht, die normative Fragestellung in diese Arbeit aufzunehmen, und warum ausgerechnet die katholische Soziallehre eine geeignete Grundlage für diese Diskussion ist. Anschließend wird diese ausführlich dargestellt. In Kapitel 2 wird gezeigt, dass es sich bei der katholischen Soziallehre nicht um eine theologische oder innerkirchliche Lehre handelt, sondern dass sie philosophisch, naturrechtlich argumentiert, und sich somit an die gesamte Gesellschaft richtet. Kapitel 3 schildert die inhaltlichen Aussagen, in Kapitel 4 werden diese operationalisiert und in konkrete Kriterien übersetzt. In einem ersten Schritt werden themenunabhängige Kriterien abgeleitet, mit denen man beliebige Politikfelder überprüfen könnte. Im zweiten Schritt werden diese dann konkret auf die Thematik der Staatsverschuldung angewandt. So wird eine Kriterienmatrix entwickelt, aus der sich die Aussagen der katholischen Soziallehre zu einer ethisch richtigen Verschuldungspolitik ablesen lassen.

Teil C führt die beiden bisherigen Stränge zusammen und wendet sich der konkreten Frage nach Möglichkeiten zur Staatsschuldbegrenzung zu. Dieser dritte und letzte Teil der Arbeit entwickelt eine konkrete ökonomische Kriterienmatrix, prüft das Verhältnis von ökonomischen und normativen Kriterien, evaluiert bestehende Konzepte und leitet aus all dem ein verbessertes Begrenzungskonzept ab. Kapitel 1 diskutiert grundsätzliche Anforderungen an Staatsverschuldungsbegrenzungskonzepte. Mit der Beantwortung der Fragen, wann und wie Staatsverschuldung begrenzt werden muss, sowie was unter diese Regel fallen und wo sie ansetzen soll, werden die Grundlagen für Kapitel 2 gelegt. Kapitel C.2 ist einer der zentralen Teile dieser Arbeit. Hier werden die Erkenntnisse aus den vorherigen Teilen in eine neues Prüfschema überführt. Aus Zielen, Prinzipien und Kriterien der Staatsschuldbegrenzung wird eine Matrix erstellt, mit der sich beliebige Budgetregeln überprüfen lassen, ob sie den Anforderungen an ein sinnvolles und wirksames Begrenzungsregime erfüllen. Die Theorie der Staatsverschuldung und der Neuen Politischen Ökonomie werden so operationalisiert und verschiedene Ansätze vergleichbar gemacht. Dieses Kapitel schließt auch eine Lücke in der Literatur, da es bisher keinen solchen Kriterienkatalog gibt, der den gegenwärtigen Stand der Forschung widerspiegelt. Abschließend werden die ökonomische und normative Kriterienmatrix verglichen. Es wird geprüft, in welcher Beziehung Ethik und Effizienz im Bezug auf die Staatsverschuldung stehen. In Kapitel 3 wird die Kriterienmatrix auf verschiedene Begrenzungskonzepte angewandt. Diese werden so evaluiert, dass ihre jeweiligen Stärken und Schwächen herausgearbeitet und die verschiedenen Ansätze vergleichbar gemacht werden. Der letzte und ebenfalls zentrale Teil der Arbeit ist Kapitel C.4. Auf Basis der Kriterienmatrix und der Erkenntnisse der vorangehenden Abschnitte wird hier der Vorschlag für eine verbesserte Budgetregel unterbreitet. Dabei werden die in der Evaluation aufgezeigten Stärken der diskutierten Modelle systematisch zusammengeführt und verbleibende Schwachstellen mit neuen Vorschlägen behoben.

So spannt die Arbeit einen Bogen von der allgemeinen Theorie der Staatsverschuldung, dem Generational Accounting und der Neuen Politischen Ökonomie über die katholische Soziallehre bis hin zu der konkreten Anwendung dieser Theorien in einer Kriterienmatrix und einer neuen Budgetregel.

A. Theorie der Staatsverschuldung

Die grundlegenden Begriffe für diese Arbeit zu klären ist Aufgabe dieses Kapitels. Es spannt den Argumentationsrahmen für Teil C. Nach einer Einführung in die Begriffe der Staatsverschuldung werden Rechtfertigungsgründe für die öffentliche Schuld und ihre Auswirkungen diskutiert, bevor mit der Theorie der politischen Ökonomie Entstehungsgründe für übermäßige Staatsverschuldung analysiert werden. Hier wird das theoretische Fundament gelegt für die spätere Untersuchung von wirksamen und sinnvollen Begrenzungsansätzen.

Kapitel 1 zeigt, dass eine einseitige Konzentration auf klassische Verschuldungskennziffern zu kurz greift. Eine umfassende Begrenzung von Staatsverschuldung muss auch die implizite Staatsverschuldung im Blick haben. Andererseits sollten im Rahmen der so genannten „Goldenen Regel der Staatsverschuldung“ auch das Vermögen und die Investitionen des Staates berücksichtigt werden.

Kapitel 2 diskutiert verschiedene Einsatzgebiete und Situationen, welche die Verwendung von Staatsverschuldung rechtfertigen könnten. So werden die Wirkung und Sinnhaftigkeit von Konjunkturpolitik, Steuerglättung und »Pay as you use«-Verfahren diskutiert, sowie der Einsatz von Staatsverschuldung bei besonderen Ereignissen. Es zeigt sich, dass Staatsverschuldung oft ein hilfreiches und sinnvolles Instrument sein kann, dass sie aber nicht überall bedenkenlos eingesetzt werden kann.

Kapitel 3 beleuchtet die Auswirkungen und Folgen von Staatsverschuldung. Eingangs wird die These der Staatsschuldneutralität diskutiert und verworfen. Danach werden gesamtwirtschaftliche, fiskalische, intragenerative und politische Auswirkungen erörtert. Dabei wird gezeigt, dass Staatsverschuldung eine ganze Reihe von negativen Folgen nach sich ziehen kann.

Kapitel 4 untersucht die Gründe für die Entstehung von Staatsverschuldung. Dabei wird insbesondere auf die Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie zurückgegriffen. Es wird gezeigt, dass Staatsverschuldung oft mehr von politischen Gegebenheiten beeinflusst wird als von Effizienzüberlegungen, und dass sie in Teilen als Politikversagen interpretiert werden kann.

1 Definition und Abgrenzung

Was ist Staatsverschuldung? Worauf sollte sich die angestrebte Begrenzung von Staatsverschuldung beziehen? Obwohl es offensichtlich ist, dass eine wirksame Begrenzung nur möglich ist, wenn tatsächlich alle Formen der Verschuldung berücksichtigt werden, wird dieser Punkt in der öffentlichen Diskussion oft vernachlässigt. Auch die Literatur zur Begrenzung von Staatsverschuldung ist hier erstaunlich eindimensional: Wie in Kapitel C.4 zu sehen sein wird, beziehen sich fast alle relevanten Begrenzungskonzepte nur auf die so genannte explizite Staatsverschuldung.

Blankart definiert Staatsverschuldung als alle gegen den Staat gerichteten Forderungen.⁶ Dies beinhaltet neben den „expliziten“, verbrieften Schulden auch „implizite“, unverbrieft Ansprüche. Diese werden in den ersten beiden Abschnitten untersucht. Mit den impliziten Schulden werden auch die entsprechenden Tragfähigkeitskonzepte vorgestellt. Anschließend werden auch klassische Konzepte der Nachhaltigkeitsdiskussion kurz vorgestellt.

Den Schulden steht das Vermögen des Staates gegenüber. Da in der so genannten „Goldenen Regel der Staatsverschuldung“ Verbindlichkeiten und Vermögen, sowie Defizite und Neuinvestitionen des Staates gegenübergestellt werden, wird diese im dritten Abschnitt diskutiert. Abschließend wird der für diese Arbeit relevante Verschuldungsbegriff festgehalten.

1.1 Explizite Verschuldung

Im allgemeinen Sprachgebrauch versteht man unter Staatsverschuldung die Finanzschulden eines Staates: den Schuldenstand, also den Bestand an öffentlichen Schuldtiteln sowie die staatliche Neuverschuldung, das heißt die jährliche Veränderung des Schuldenstandes. Auch die politische Diskussion dreht sich fast ausschließlich um diesen Aspekt der Staatsverschuldung. Diese Arbeit beziehen sich auf diese Form der Verschuldung als „explizite Verschuldung“. Sie ist die offensichtlichste und am einfachsten zu beziffernde Form der Staatsverschuldung, aber mitnichten die einzige. In vielen Fällen ist sie gar nur die Spitze des Eisbergs.

Die explizite Verschuldung wird meist in absoluten Zahlen oder relativ zum Bruttoinlandsprodukt ausgedrückt. Besondere Bedeutung haben – auch durch die Maßgaben des Maastricht-Vertrages – das Verhältnis des Schuldenstands zum nominalen Bruttoinlandsprodukt und das Finanzierungsde-

⁶ Blankart (1998) S. 337.

fizit, bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt, erlangt. Diese Kennziffern dienen auch in anderem Kontext als Bewertungs- und Vergleichsmaßstab.⁷

Für die Ermittlung der Daten werden zwei unterschiedliche Rechenwerke verwendet. Die Finanzstatistik erfasst Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Gesamthaushalte (einschließlich Sondervermögen und Sozialversicherung) nach ihrer Kassenwirksamkeit, wird daher als „Kassenstatistik“ bezeichnet. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) hingegen werden die Daten nach ihrer Entstehung erfasst. Man spricht daher von einer „Vermögensänderungsstatistik“.⁸ Für gängige verfassungsrechtliche Verschuldungsbegrenzungen ist in der Regel die Finanzstatistik relevant. Bei internationalen Vergleichen oder auch den Defizitgrenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes liegen meist die VGR oder verwandte Systeme, wie das Europäische System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), zugrunde. Die Kennziffern beider Systeme können zum Teil erheblich voneinander abweichen.⁹

1.1.1 Schuldenstand und Schuldenstandsquote

Der Schuldenstand drückt die absolute Höhe der Verschuldung aus. Er ist die Summe aller früheren Defizite und Überschüsse. Da die absoluten Zahlen aber zur Evaluierung der Verschuldung von beschränkter Aussagekraft sind, werden sie in Relation zu anderen Kennziffern wie Einwohnerzahl oder nominalem Bruttoinlandsprodukt gesetzt. Ersteres ergibt die Pro-Kopf-Verschuldung, letzteres die Schuldenstandsquote. Diese zeigt das Ausmaß der Verschuldung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes. t bezeichnet die Periode. Bezeichnet man den Bestand an Schuldtiteln zu Beginn der Periode mit B , das Bruttoinlandsprodukt mit Y und den Deflator desselben als P , so ergibt sich die Schuldenstandsquote b wie folgt:

$$(1) \quad b_t = \frac{B_t}{P_t Y_t} .$$

Forderungen wie die von Eisner nach einer inflations- und marktwertorientierten Bewertung des Schuldenstandes haben sich nicht durchgesetzt.¹⁰

Die folgenden Grafiken geben einen Eindruck vom Umfang der Verschuldung in Deutschland¹¹ und einigen anderen Ländern und zeigen ihren gravierenden Anstieg im Laufe der Zeit. Bei der Betrachtung der Verschuldungsquoten fällt deutlich ins Auge, dass es eine treppenförmige Entwicklung

⁷ Für eine Übersicht klassischer Indikatoren vgl. Blejer/Cheasty (1991).

⁸ Vgl. Blankart (2006) S. 148ff., S. 457ff. und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 9.

⁹ Vgl. Dietz (2006).

¹⁰ Eisner (1986).

¹¹ Für Daten zu den deutschen Bundesländern siehe Bertelsmann Stiftung (2006).

gibt. Bei besonderen Ereignissen wie der Ölkrise, der deutschen Einheit oder der jüngsten Finanzkrise steigt das Verschuldungsniveau rapide, um sich dann für ein paar Jahre auf hohem Niveau zu stabilisieren und dann weiter zu steigen. Offensichtlich gelingt es nicht, den Anstieg in der Krise zu bremsen oder die Verschuldung danach wieder zurückzuführen.

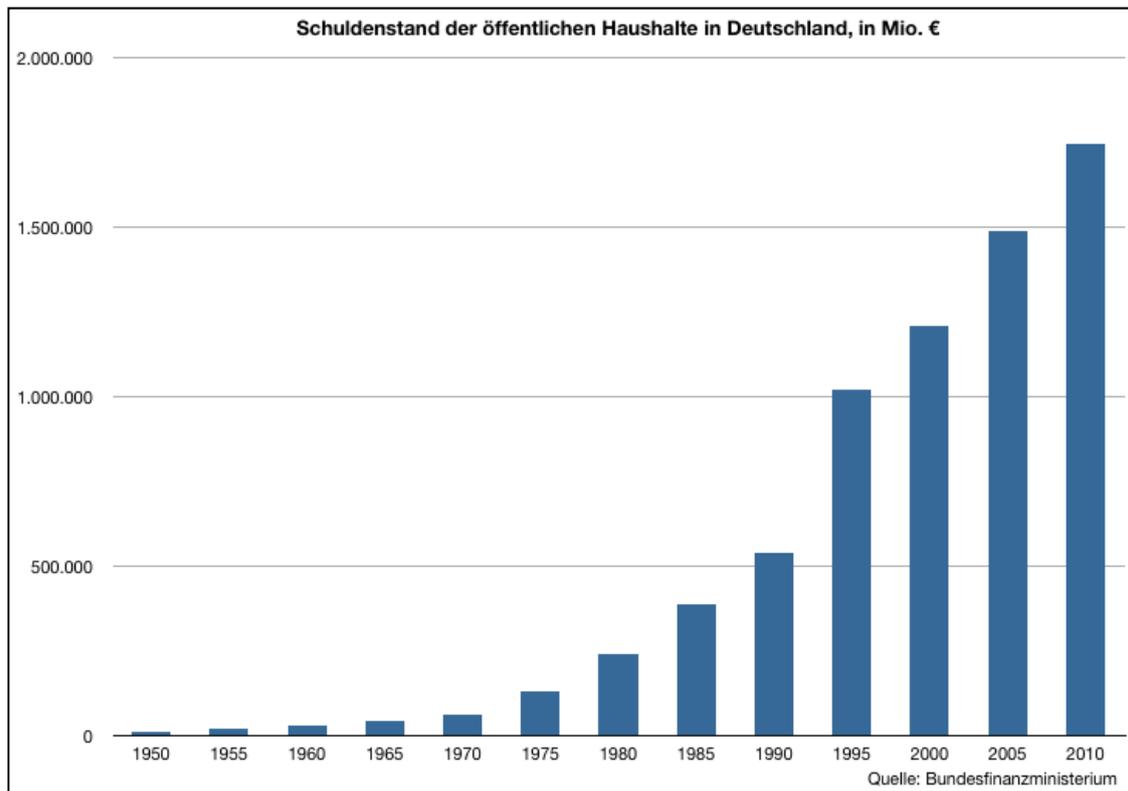


Abbildung 1: Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in Deutschland

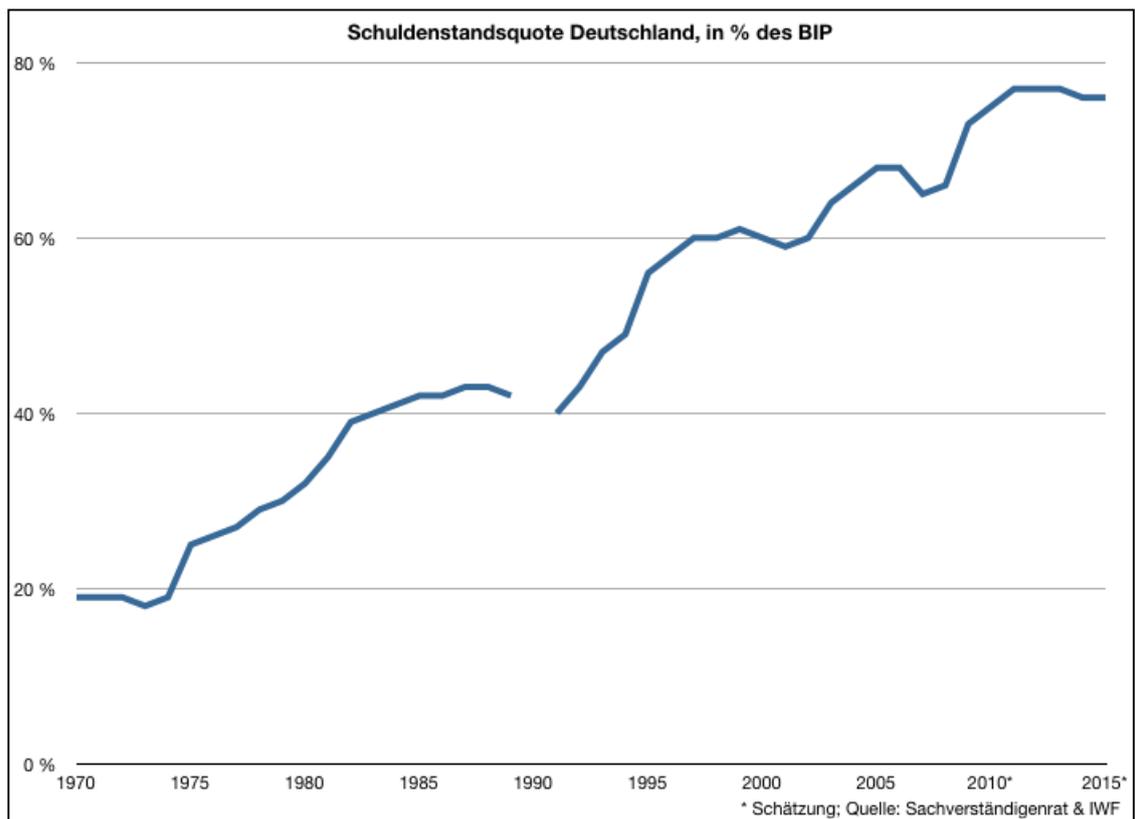


Abbildung 2: Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte in Deutschland

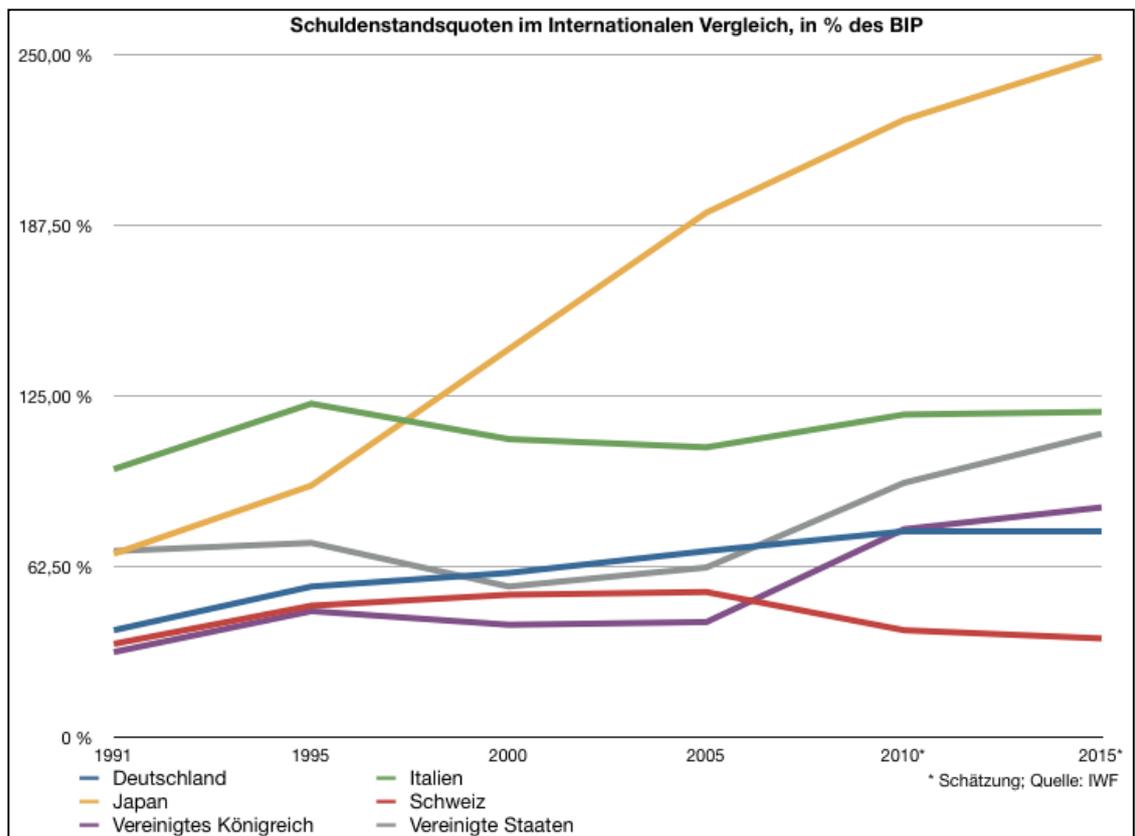


Abbildung 3: Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich

Der internationale Vergleich der letzten Grafik illustriert die Folgen der jüngsten Finanzkrise. Deutschland konnte seine Verschuldung in der Krise halbwegs stabil halten. Hingegen haben die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich, Länder mit traditionell eher niedriger Verschuldung, ihre Schuldenstandsquoten deutlich erhöht. Der japanische Schuldenstand spiegelt eine seit Jahren eher mäßig erfolgreiche expansive Fiskalpolitik wider. Bemerkenswert ist die Entwicklung in der Schweiz, welche auch auf die in Kapitel C.3.4 diskutierte Schuldenbremse zurückzuführen ist.

1.1.2 Neuverschuldung und Defizitquote

Während Schuldenstand und -quote für die Bewertung der Gesamtsituation relevant sind, kann die aktuelle Politik anhand der Neuverschuldung und der daraus resultierenden Defizitquote bewertet werden. Die Neuverschuldung ist das Defizit (der Überschuss) des laufenden Jahres. Die Neuverschuldung, oder allgemeiner ausgedrückt der Finanzierungssaldo FS , ergibt sich aus der jährlichen Budgetgleichung¹²

$$(2) \quad FS_t = E_t - G_t - iB_t,$$

wobei E die staatlichen Einnahmen ohne Kredite bezeichnet, G die Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinszahlungen) und i den Zinssatz. Der Finanzierungssaldo kann auch als Änderung des Schuldenstandes dargestellt werden

$$(3) \quad -FS_t = B_{t+1} - B_t.$$

Setzt man dieses wiederum in Relation zum BIP, so erhält man die Defizitquote (wenn $fs < 0$), bzw. allgemein ausgedrückt die Quote des Finanzierungssaldos fs .

$$(4) \quad fs_t = \frac{FS_t}{P_t Y_t}.$$

Anhand der jeweiligen Quoten lässt sich (3) auch ausdrücken als

$$(5) \quad -\frac{FS_t}{P_t Y_t} = \frac{B_{t+1}}{P_{t+1} Y_{t+1}} - \frac{B_t}{P_t Y_t}.$$

Nimmt man für die Veränderungsraten des Bruttoinlandsproduktes n und seines Deflators π

¹² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 17ff. für folgende formale Darstellung.

$$(6) \quad \begin{aligned} n_t &= \frac{Y_{t+1} - Y_t}{Y_t} \\ \pi_t &= \frac{P_{t+1} - P_t}{P_t} \end{aligned}$$

und benennt die Veränderungsrate des nominalen Bruttoinlandsproduktes mit m , so kann man unter der Bedingung, dass

$$(7) \quad (1 + m_t) = (1 + \pi_t)(1 + n_t)$$

gilt, (5) in

$$(8) \quad b_{t+1} - b_t = [-fs_t - m_t b_{t+1}] = (1 + m_t)^{-1} [-fs_t - m_t b_t]$$

umformen. Die Schuldenstandsquote eines zukünftigen Jahres $T > t$ lautet dann

$$(9) \quad b_T = -\sum_{t=0}^{T-1} \frac{fs_t}{(1+m)^{T-t}} + b_0 \frac{1}{(1+m)^T}.$$

Dies kann umgeformt werden in

$$(10) \quad b_T = \frac{-fs_t}{m} + \left[b_0 + \frac{fs}{m} \right] \left(\frac{1}{1+m} \right)^T,$$

so dass folgende Grenzwertbetrachtung gilt:

$$(11) \quad \lim_{T \rightarrow \infty} b_T = -\frac{fs}{m}.$$

Die letzte Gleichung drückt aus, dass die Schuldenstandsquote bei konstanter Defizitquote gegen den Quotienten aus Defizitquote und Wachstum des nominalen Bruttoinlandsproduktes tendiert. So bräuchte es z.B. bei einer Defizitquote von 3 v.H. ein Wirtschaftswachstum von 5 v.H. um das Verschuldungsniveau auf der 60 v.H.-Schwelle des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu halten.¹³

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der deutschen Defizitquote. Auffällig sind die Ausschläge im Zusammenhang mit der Ölkrise in den 70ern, der Wiedervereinigung 1990 und der Finanzkrise 2009. Der folgende internationale Vergleich illustriert die unterschiedliche fiskalische Tradition, aber auch den unterschiedlichen Umgang mit der Finanzkrise.

¹³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 19.

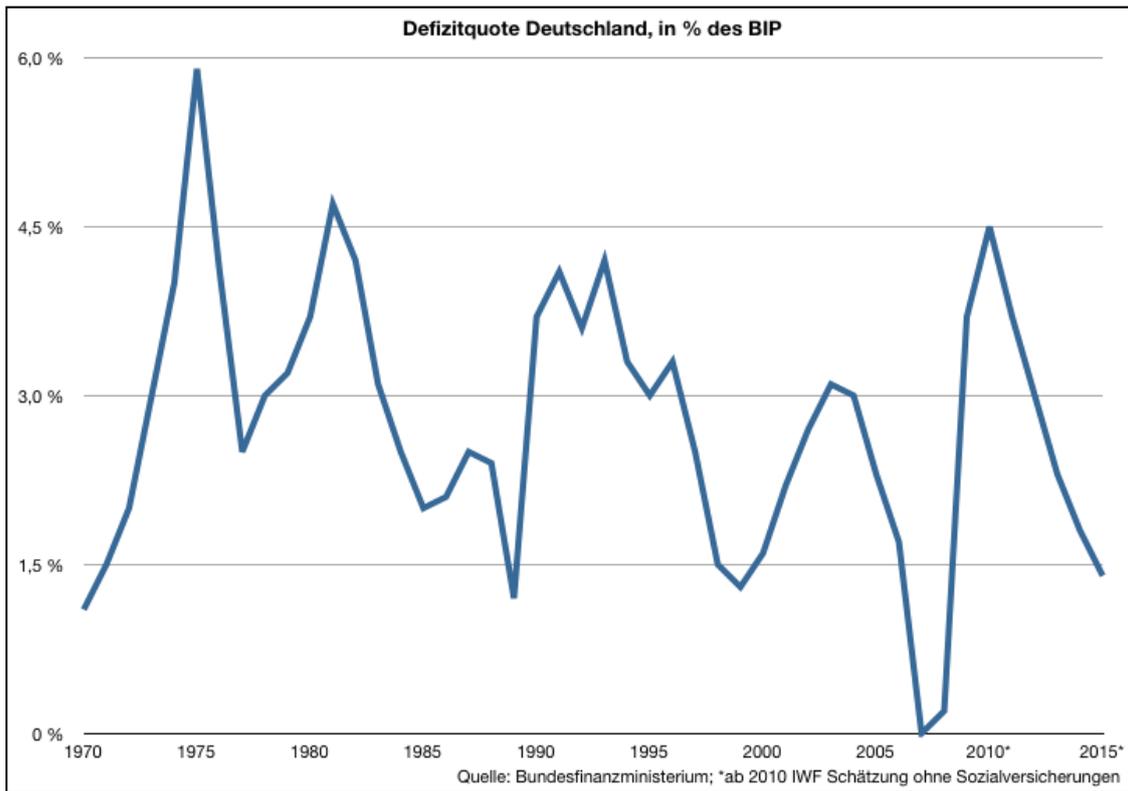


Abbildung 4: Defizitquote Deutschland

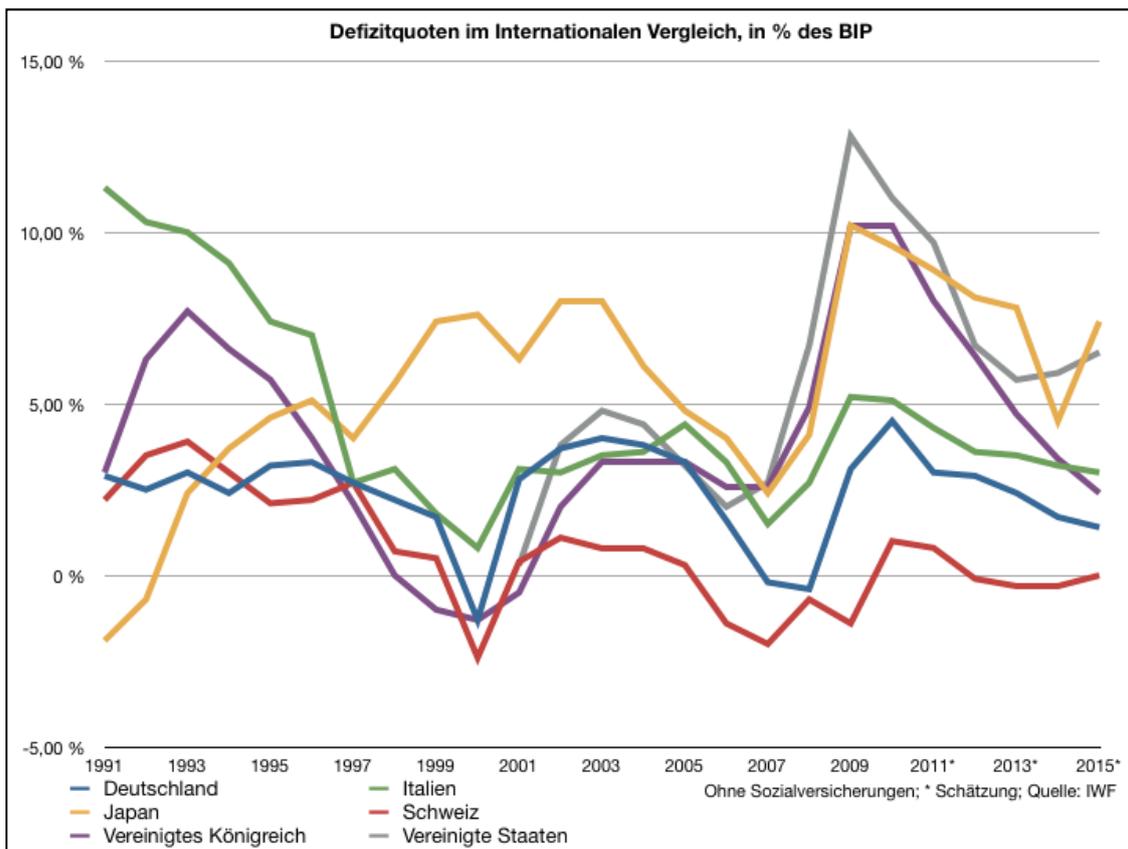


Abbildung 5: Defizitquoten im internationalen Vergleich

Zu beachten ist der Unterschied zwischen Netto- und Bruttoneuverschuldung, wobei offensichtlich ist, dass ersteres die relevante Größe ist. Nur die Nettoneuverschuldung zeigt die tatsächliche Veränderung des Schuldenstandes. Bezieht man die Neuverschuldung auf die Gesamtsumme der öffentlichen Ausgaben, so erhält man die Kreditaufnahmequote. Die Defizitquote wird auf Basis der VGR berechnet, die Kreditaufnahmequote anhand der Finanzstatistik.

1.1.3 Weitere Kennziffern

Welchen Einfluss die Defizite der Vergangenheit auf die aktuelle Politik haben, lässt sich anhand der Zinslastquote ablesen. Diese beschreibt, wie hoch der Anteil der Zinszahlungen an den Gesamtausgaben ist. Dies zeigt, wie stark die Handlungsspielräume im Zeitpunkt t durch früher aufgenommene Schulden eingeschränkt sind.

Der Primärsaldo beschreibt, wie die gegenwärtige Politik ohne die Lasten der Vergangenheit zu bewerten wäre. Hier werden die Zinsausgaben für die bestehenden Schulden außen vor gelassen und nur die so genannten Primärausgaben berücksichtigt. Bei einem ausgeglichenen Primärsaldo reichen die gegenwärtigen Einnahmen, um die gegenwärtige Politik zu finanzieren. Eine eventuelle Kreditaufnahme ist nur zur Zahlung der Zinsausgaben notwendig. Der Primärsaldo PS ist damit die Differenz aus Einnahmen ohne Kredite E_t und Ausgaben ohne Zinsen G_t .

$$(12) \quad PS_t = E_t - G_t.$$

Sollte der zu zahlende Nominalzins über der Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes liegen (was meist der Fall ist¹⁴), ist ein Primärüberschuss notwendig, um die Schuldenquote konstant zu halten.

$$(13) \quad FS_t = PS_t - iB_t.$$

Oder anders ausgedrückt: die Primärsaldenquote ps muss die das Wirtschaftswachstum übersteigenden Zinszahlungen decken.

$$(14) \quad ps = (i - m)b_0.$$

Dies zeigt, dass die Aufnahme von Krediten langfristig kaum höhere Handlungsspielräume für die Politik schaffen kann.¹⁵ Dies mag zwar kurzfristig funktionieren, sobald jedoch die Neuverschuldung zur Zahlung der Zinsen verwendet werden muss, können neuerliche zusätzliche Handlungs-

¹⁴ Vgl. Abel, et al. (1989), Blanchard/Fischer (1989) Kapitel 2 und Homburg (1992).

¹⁵ Vgl. Kolms (1976) S. 74.

spielräume nur durch eine weiter gesteigerte Neuverschuldung geschaffen werden. Dieser ungebremste Anstieg kann langfristig zur Zahlungsunfähigkeit einer Gebietskörperschaft führen.¹⁶

1.1.4 Strukturelles und konjunkturelles Defizit

Um die Qualität einer bestimmten Finanzpolitik zu beurteilen, muss man sie in den Kontext der aktuellen wirtschaftlichen Lage setzen. Es leuchtet ein, dass ein und derselbe Haushaltssaldo im Boom oder in einer Rezession etwas völlig Unterschiedliches bedeutet. Eine Defizitquote von z.B. 1 v.H. kann in einer Rezession der Ausdruck einer sparsamen und stabilitätsorientierten Finanzpolitik sein, im Boom hingegen Zeichen mangelnden Sparwillens. Der wirtschaftliche Kontext ist auch entscheidend für die Beurteilung der notwendigen Maßnahmen.¹⁷

Der Einfluss konjunkturbedingter Schwankungen kann ermittelt und herausgerechnet werden, auch wenn das Verfahren nicht frei von Kritik ist. Ebenso werden Einmaleffekte herausgerechnet.¹⁸ Man erhält so das konjunkturbereinigte, bzw. „strukturelle Defizit“. So lassen sich dauerhafte und temporäre Einflüsse unterscheiden. Dieses Vorgehen basiert auf der Annahme, dass sich positive und negative temporäre Effekte im Laufe eines Konjunkturzyklus gegenseitig ausgleichen. In einem ersten Schritt werden potentieller Output und Produktionslücke ermittelt. Gängige Methoden sind der Hodrick-Prescott (HP) Filter¹⁹ oder die Schätzung der Produktionsfunktion.²⁰ Daraus lassen sich – meist mit Hilfe der Elastizitätsmethode – Mehr- bzw. Minder-Einnahmen und -Ausgaben ableiten und ein konjunkturell bereinigtes Budget ermitteln.²¹

¹⁶ Cansier (1982) S. 92 und Rürup (1982b) S. 302. Weitere, für diese Arbeit nicht weiter wichtige Kennziffern sind z.B. die Zins-Steuer-Quote und die Zins-Ausgaben-Quote. Erstere zeigt den Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen, letztere zeigt entsprechend den Anteil an den Gesamtausgaben.

¹⁷ Vgl. Hagemann (1999).

¹⁸ Blanchard/Fischer (1989) Kapitel 1, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) S. 467. Siehe Buiter (1985) für methodische Kritik.

¹⁹ Entwickelt in Hodrick/Prescott (1980), für eine Übersicht siehe z.B. Mc Morrow/Roeger (2001), für ein Anwendungsbeispiel Bruchez (2003).

²⁰ Siehe z.B. De Masi (1997).

²¹ Vgl. zur Methodik Hagemann (1999), Mohr (2001) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) S. 467ff.

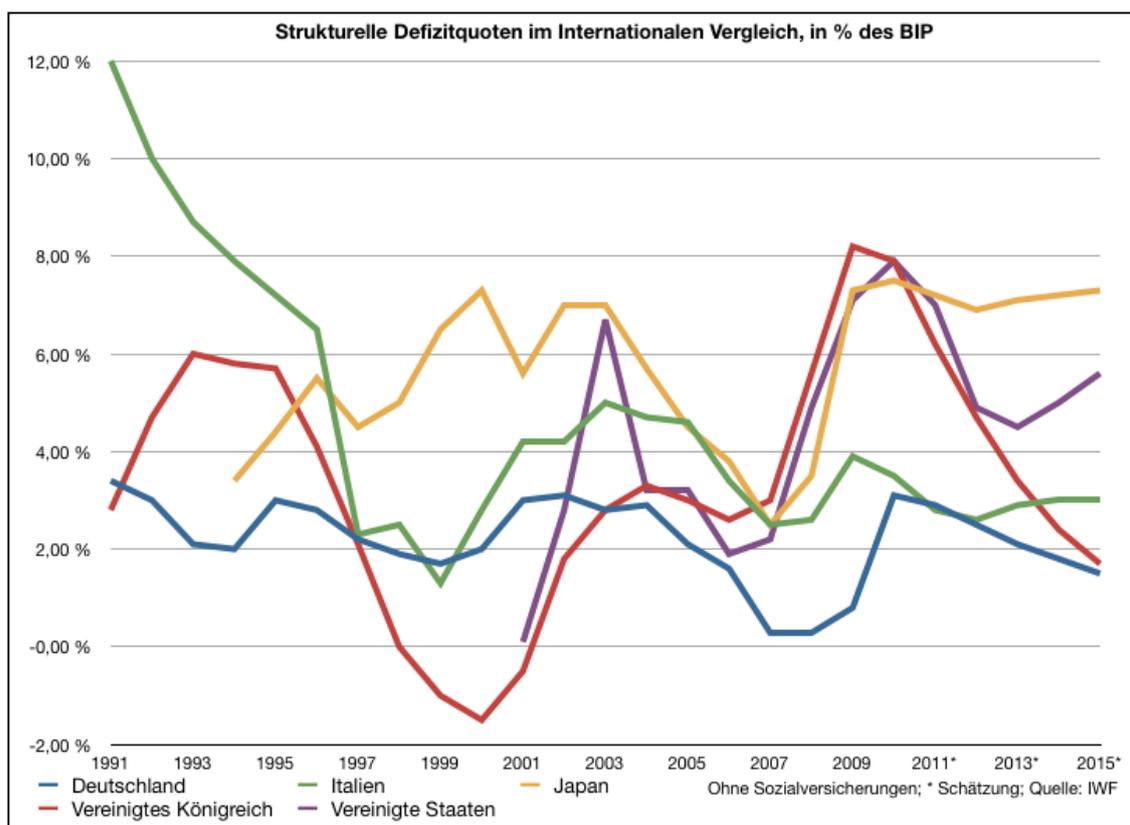


Abbildung 6: Strukturelle Defizitquoten im internationalen Vergleich

Der Vergleich zwischen strukturellen und unbereinigten Defiziten der einzelnen Länder zeigt, dass hier die Ausschläge meist weniger extrem sind, was ja auch zu erwarten war. Dies zeigt, dass das unbereinigte Defizit die Situation in der Regel überzeichnet. Andererseits ist aber auch erstaunlich, wie stark selbst die strukturellen Defizite noch schwanken. Dies zeigt, dass das Defizit nur zu einem Teil von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt. Der Unterschied zwischen strukturellen und konjunkturellen Defiziten wird im Laufe der Arbeit bedeutsam, besonders wenn Wirkweisen und Sinnhaftigkeit der automatischen Stabilisatoren diskutiert werden.

1.2 Implizite Verschuldung und Generationenbilanzen

Vergleicht man die blankard'sche Definition von Staatsverschuldung als allen gegen den Staat gerichteten Forderungen mit der expliziten Staatsverschuldung, so fällt eine erhebliche Diskrepanz auf.²² Was ist z.B. mit zukünftigen Rentenansprüchen, die man durch gegenwärtige Zahlungen an die heutigen Rentner erwirbt? Oder wie sind die Pensionsansprüche zu bewerten, durch deren Zusage sich der Staat seinen gegenwärtigen Konsum verbilligt? Will man sich ein realistisches Bild von den Forderungen machen, welche in der Zukunft beglichen werden müssen, so kommt man um

²² Blankart (1998) S. 337ff.