

Daniel Koch

**Wirksame Begrenzung von Staatsverschuldung
unter Berücksichtigung (polit-)ökonomischer
und ethischer Aspekte**

Wirksame Begrenzung von Staatsverschuldung unter Berücksichtigung (polit-)ökonomischer und ethischer Aspekte

INAUGURALDISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors der Wirtschaftswissenschaften

An der

Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Daniel Friedrich Koch

Diplom-Volkswirt, Magister Artium (M.A.)

Vorgelegt: März 2011

Verteidigt: Januar 2012

Die Erstellung dieser Arbeit wurde durch ein Promotionsstipendium der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert. Der Autor dankt herzlich für diese Unterstützung.

Der weitere Dank des Autors geht an Herrn Professor Berthold für die Betreuung dieser Arbeit, an Herrn Professor Fehr für die Zweitkorrektur, an die Kollegen und Korrekturleser für zahlreiche hilfreiche Hinweise, sowie an seine Familie für die fortwährende Unterstützung.

Für David und Elena. Möge Eure Generation ein nachhaltig finanziertes Gemeinwesen übernehmen können. SDG.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	X
Abkürzungsverzeichnis	XI
Einführung	1
<u>A. Theorie der Staatsverschuldung</u>.....	6
1 Definition und Abgrenzung	7
1.1 Explizite Verschuldung	7
1.1.1 Schuldenstand und Schuldenstandsquote	8
1.1.2 Neuverschuldung und Defizitquote	11
1.1.3 Weitere Kennziffern	14
1.1.4 Strukturelles und konjunkturelles Defizit.....	15
1.2 Implizite Verschuldung und Generationenbilanzen	16
1.2.1 Grundkonzept	17
1.2.2 Verschiedene Ansätze zur Messung der impliziten Verschuldung	20
1.2.2.1 Der OECD-Ansatz zur Messung der impliziten Verschuldung	24
1.2.2.2 Generationenbilanzen zur Messung der impliziten Verschuldung.....	27
1.2.2.3 Die Tragfähigkeitslücke des Sachverständigenrates	36
1.2.3 Zwischenfazit	38
1.3 Nachhaltigkeitsbegriff und Tragfähigkeit	38
1.4 Staatsvermögen - „Goldene Regel“ der Staatsverschuldung.....	41
1.5 Für diese Arbeit relevanter Verschuldungsbegriff	51

2	Rechtfertigungsgründe.....	52
2.1	Die Stabilisierungsfunktion: Konjunkturpolitik	52
2.1.1	Überblick	53
2.1.2	Automatische Stabilisatoren	54
2.1.3	Diskretionäre Finanzpolitik	55
2.1.4	Kritische Diskussion.....	56
2.2	Die Überbrückungsfunktion: Steuerglättung.....	60
2.3	Die Lastenverschiebungsfunktion: Pay as you use	62
2.4	Besondere Ereignisse.....	65
2.5	Weitere Aspekte	66
3	Auswirkungen	68
3.1	Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und intergenerative Umverteilung	68
3.1.1	Crowding Out und Wachstumseinbußen.....	69
3.1.2	Intergenerative Umverteilung.....	72
3.2	Staatschuldneutralität	75
3.2.1	Das ricardianische Äquivalenztheorem	75
3.2.1.1	Aussage.....	76
3.2.1.2	Kritische Diskussion.....	78
3.2.2	Die Lerner'sche Neue Orthodoxie.....	83
3.3	Fiskalische Folgen	84
3.4	Intragenerative Verteilungswirkung.....	87
3.5	Politische Auswirkungen.....	88
3.5.1	Das Beispiel Griechenland	88
3.5.2	Veränderte Ausgabenpolitik	90
3.5.3	Staatsverschuldung und Inflation	91
3.5.4	Weitere Politische Auswirkungen.....	96

4	Politische Ökonomie der Staatsverschuldung.....	99
4.1	Staatsverschuldung und Wettbewerb auf politischen Märkten	99
4.1.1	Wettbewerb auf politischen Märkten	100
4.1.2	Bedeutung der Staatsverschuldung im politischen Wettbewerb	102
4.2	Warum es immer wieder zu Defiziten kommt	108
4.2.1	Theorieüberblick: geteilte Macht als Einflussgröße	109
4.2.2	Die Analogie zu Kartellen	114
4.3	Wann solide Finanzpolitik doch möglich ist	118
	<u>B. Normative Aspekte der Staatsverschuldung: Die Theorie der katholischen Soziallehre</u>	123
1	Zur Nützlichkeit einer normativen Analyse.....	124
1.1	Warum die katholische Soziallehre als Bezugspunkt?	126
1.2	Unterschied zwischen evangelischer und katholischer Soziallehre	129
2	Grundlagen der katholischen Soziallehre	131
2.1	Philosophische Wurzeln	131
2.1.1	Allgemeine Einflüsse.....	131
2.1.2	Naturrecht	132
2.2	Theologisch-biblische Wurzeln: Das christliche Menschenbild	136
3	Aussagen der katholischen Soziallehre.....	140
3.1	Geschichte, Absicht und Ziele der katholischen Soziallehre	140
3.2	Inhalte der katholischen Soziallehre.....	146
3.2.1	Übersicht.....	146
3.2.2	Grundnormen der katholischen Soziallehre	149
3.2.2.1	Freiheit.....	149
3.2.2.2	Gerechtigkeit	151
3.2.2.3	Gemeinwohl	154

3.2.3	Grundprinzipien der katholischen Soziallehre	155
3.2.3.1	Personalität	155
3.2.3.2	Solidarität	158
3.2.3.3	Subsidiarität.....	160
3.2.3.4	Nachhaltigkeit.....	164
3.2.3.5	Weitere Aspekte	168
4	Kriterien an die (Finanz-)Politik.....	171
4.1	Methodisches Vorgehen	171
4.2	Allgemeine Bewertungskriterien.....	175
4.3	Kriterien an die Verschuldungspolitik.....	180
4.3.1	Personalitätskriterien	180
4.3.2	Solidaritätskriterien	183
4.3.3	Subsidiaritätskriterien.....	186
4.3.4	Nachhaltigkeitskriterien	190
4.3.5	Die normative Kriterienmatrix	191
4.3.6	Eine andere Sichtweise.....	192
4.4	Fazit: Katholische Soziallehre und Staatsverschuldung.....	194
	<u>C. Begrenzung von Staatsverschuldung</u>	196
1	Grundsätzliche Anforderungen an Begrenzungskonzepte	199
1.1	Wann muss begrenzt werden?	199
1.2	Was muss begrenzt werden?	200
1.3	Wo muss die Begrenzung ansetzen?	201
1.4	Wie muss begrenzt werden?.....	205
1.4.1	Kriterien in der Literatur	205
1.4.2	Schlussfolgerungen aus der Analogie zu den externen Effekten	207

2	Bewertungskriterien für die Begrenzung von Staatsverschuldung	215
2.1	Ziele der Staatsschuldbegrenzung	215
2.2	Prinzipien der Staatsschuldbegrenzung	216
2.3	Die ökonomische Bewertungsmatrix	217
2.3.1	Kriterien zum Universalitätsprinzip	218
2.3.2	Kriterien zum Nachhaltigkeitsprinzip	219
2.3.3	Kriterien zum Durchsetzbarkeitsprinzip.....	220
2.3.4	Kriterien zum Transparenzprinzip.....	221
2.3.5	Darstellung der ökonomischen Bewertungsmatrix	222
2.4	Das Verhältnis ökonomischer und normativer Kriterien.....	224
3	Begrenzungskonzepte in der Diskussion	232
3.1	Striktes Schuldenverbot.....	234
3.1.1	Beschreibung	234
3.1.2	Diskussion	234
3.1.3	Evaluierung.....	235
3.2	Die alte Regelung des deutschen Grundgesetzes	237
3.2.1	Beschreibung	237
3.2.2	Diskussion	242
3.2.3	Evaluierung.....	244
3.3	Die Schweizer Schuldenbremse	245
3.3.1	Beschreibung	245
3.3.2	Diskussion	250
3.3.3	Evaluierung.....	252
3.4	Das Modell des Sachverständigenrates	255
3.4.1	Beschreibung	255
3.4.2	Diskussion	257

3.4.3	Evaluierung.....	259
3.5	Die deutsche Schuldenbremse	260
3.5.1	Beschreibung	260
3.5.2	Diskussion	263
3.5.3	Evaluierung.....	265
3.6	Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz	267
3.6.1	Beschreibung	267
3.6.2	Diskussion	269
3.6.3	Evaluierung.....	272
3.7	Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt	273
3.7.1	Beschreibung	273
3.7.2	Diskussion	275
3.7.3	Evaluierung.....	277
4	Ein neuer Ansatz: Die qualifizierte Lastenbremse.....	279
4.1	Universalität: Bekämpfung der impliziten Staatsverschuldung	279
4.2	Nachhaltigkeit: Goldene Regel vs. strukturellem Schuldenverbot.....	281
4.3	Durchsetzbarkeit: Das Bundesbankprinzip	283
4.4	Transparenz: Bürgerberichte	289
4.5	Zusammenfassung und formale Darstellung	290
	Abschließende Bemerkungen	298
	Literaturverzeichnis	XIV

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in Deutschland	9
Abbildung 2: Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte in Deutschland.....	10
Abbildung 3: Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich	10
Abbildung 4: Defizitquote Deutschland	13
Abbildung 5: Defizitquoten im internationalen Vergleich	13
Abbildung 6: Strukturelle Defizitquoten im internationalen Vergleich	16
Abbildung 7: Implizite Staatsverschuldung in Deutschland	19
Abbildung 8: Implizite Staatsverschuldung im internationalen Vergleich	20
Abbildung 9: Generationenkonten Deutschland	33
Abbildung 10: Öffentliche Nettoinvestitionen Deutschland	49
Abbildung 11: Aufbau der katholischen Soziallehre.....	148
Abbildung 12: Gerechtigkeit und Gemeinwohl	153
Abbildung 13: Modern Catholic Social Principles.....	168
Abbildung 14: Vergleich Schuldenstandsquote und BIP-Wachstum in Deutschland.	241
Abbildung 15: Schuldenstands- und Defizitquote in der Schweiz.....	253

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wichtige Sozialenzyklen.....	141
Tabelle 2: Erstellung der Kriterienmatrix.....	172
Tabelle 3: Bewertungsmatrix	173
Tabelle 4: Matrix der allgemeinen normativen Bewertungskriterien.....	179
Tabelle 5: Normative Bewertungskriterien Staatsverschuldung	191
Tabelle 6: Ökonomische Bewertungskriterien Staatsverschuldung	222
Tabelle 7: Normative Bewertungskriterien Staatsverschuldung, vertauschte Achsen .	225
Tabelle 8: Vergleich ökonomischer und normativer Ziele.....	226
Tabelle 9: Vergleich ökonomischer und normativer Kriterien.....	228
Tabelle 10: Bewertungsmatrix Schuldenverbot	237
Tabelle 11: Bewertungsmatrix alte Grundgesetzregel.....	245
Tabelle 12: Bewertungsmatrix Schweizer Schuldenbremse	254
Tabelle 13: Bewertungsmatrix Schuldenschanke des Sachverständigenrates	260
Tabelle 14: Bewertungsmatrix deutsche Schuldenregel.....	267
Tabelle 15: Defizitziele des GRH-Gesetzes.	268
Tabelle 16: GRH Planzahlen vs. tatsächliche Werte.....	269
Tabelle 17: Bewertungsmatrix GRH-Gesetz.....	273
Tabelle 18: Bewertungsmatrix Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt.....	278
Tabelle 19: Kriterienmatrix mit geeigneter Umsetzung.....	297

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

Einführung

„Weh dir, dass du ein Enkel bist!“¹

Obgleich 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

Seit den Anfängen der Ökonomie erhitzt Staatsverschuldung 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. Im zeitlichen Umfeld des Abschlusses dieser Arbeit stand 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 Zerbrechen 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 Defi-

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.

zit 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 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

⁴ „Eher legt sich ein Hund einen Wurstvorrat an als eine demokratische Regierung eine Budgetreserve.“ Das Bonmot wird allgemein Schumpeter zugeschrieben, vgl. z.B. www.gutzitiert.de oder www.zitate.de, kann jedoch nicht eindeutig belegt werden.

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 Öffentlichkeit 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 Fächergrenzen 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 Effizienz Gesichtspunkten betrachtet, sondern auch eine normative Untersuchung vornimmt. Die erarbeiteten Evaluierungskriterien und Vorschläge sollen gleichermaßen mit ethischen und ökonomischen Anforderungen vereinbar sein.

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

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 die katholische Soziallehre. Sie ist 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. Außerdem ist sie hinreichend detailliert ausgearbeitet um eine differenzierte Diskussion auf ihr aufzubauen. Im ersten Kapitel von Teil B wird noch einmal 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 werden ihre geistesgeschichtlichen Grundlagen geschildert. Dabei wird gezeigt, dass es sich bei der katholische Soziallehre nicht um ein 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“, unverbrieftete 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 bezieht 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.

⁶ Blankart (1998) S. 337.

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 Finanzierungsdefizit, 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:

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).

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

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 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.

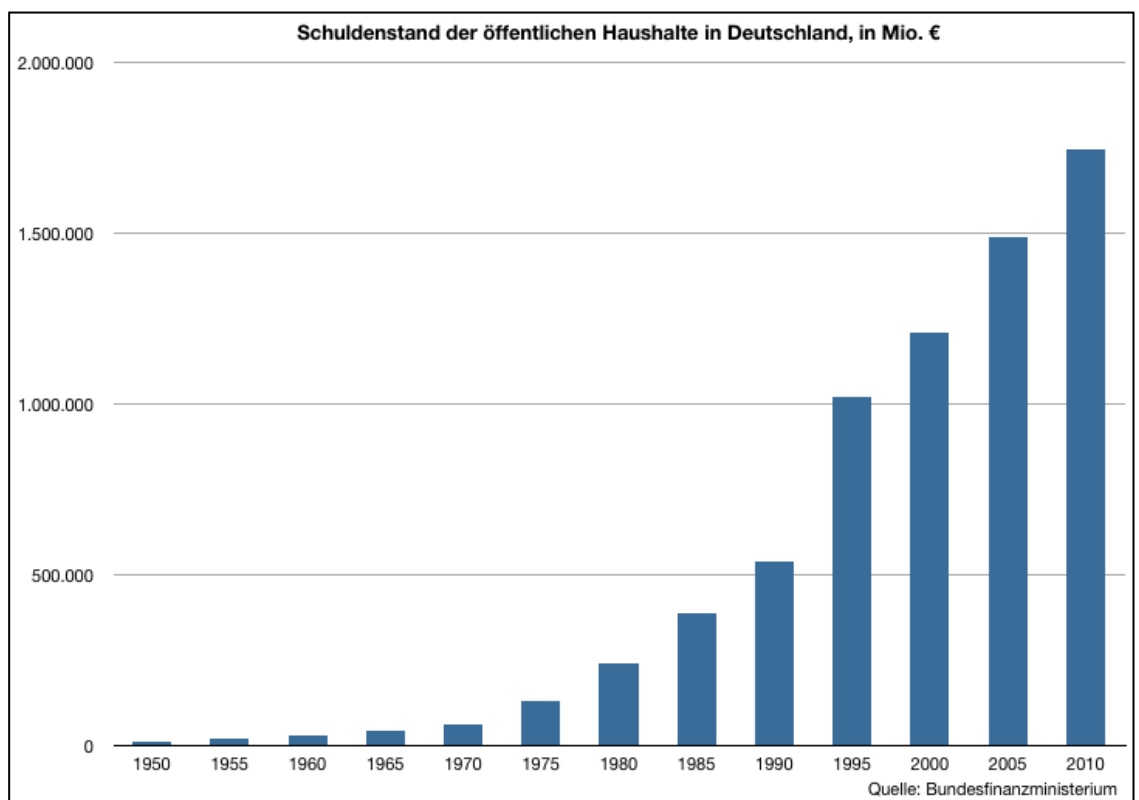


Abbildung 1: Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in Deutschland

¹⁰ Eisner (1986).

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

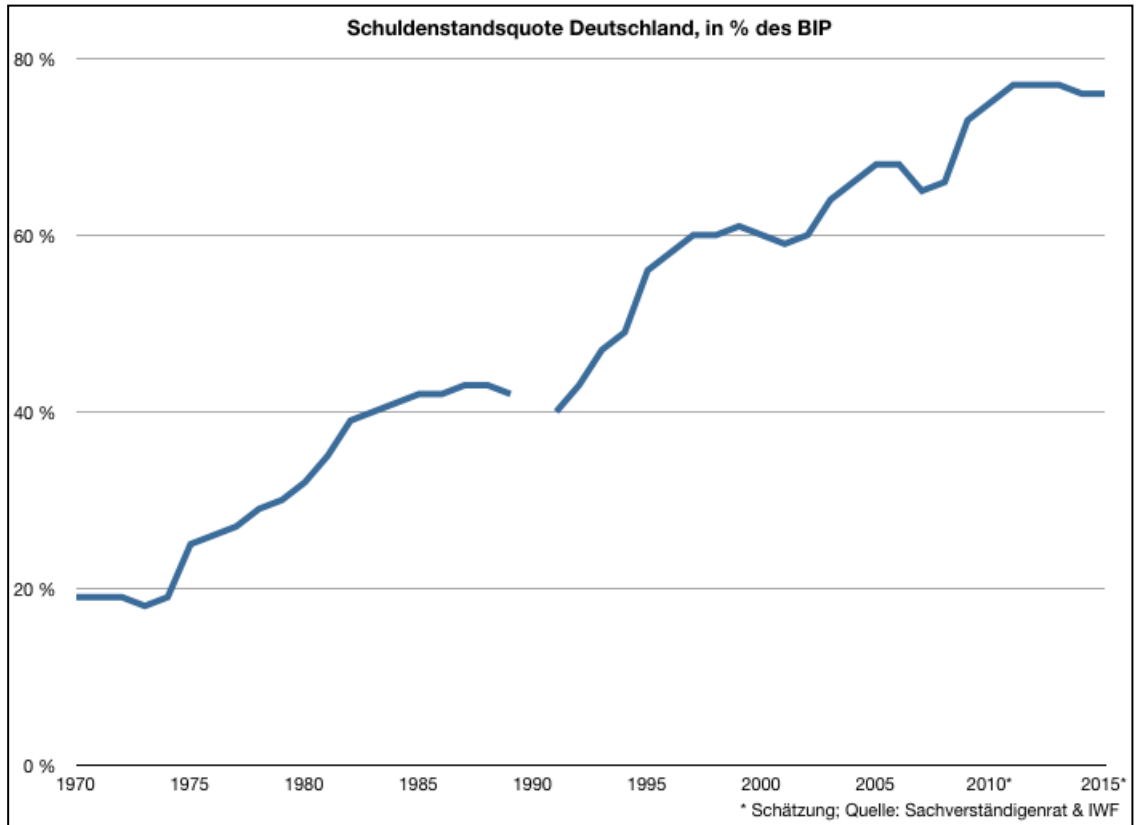


Abbildung 2: Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte in Deutschland

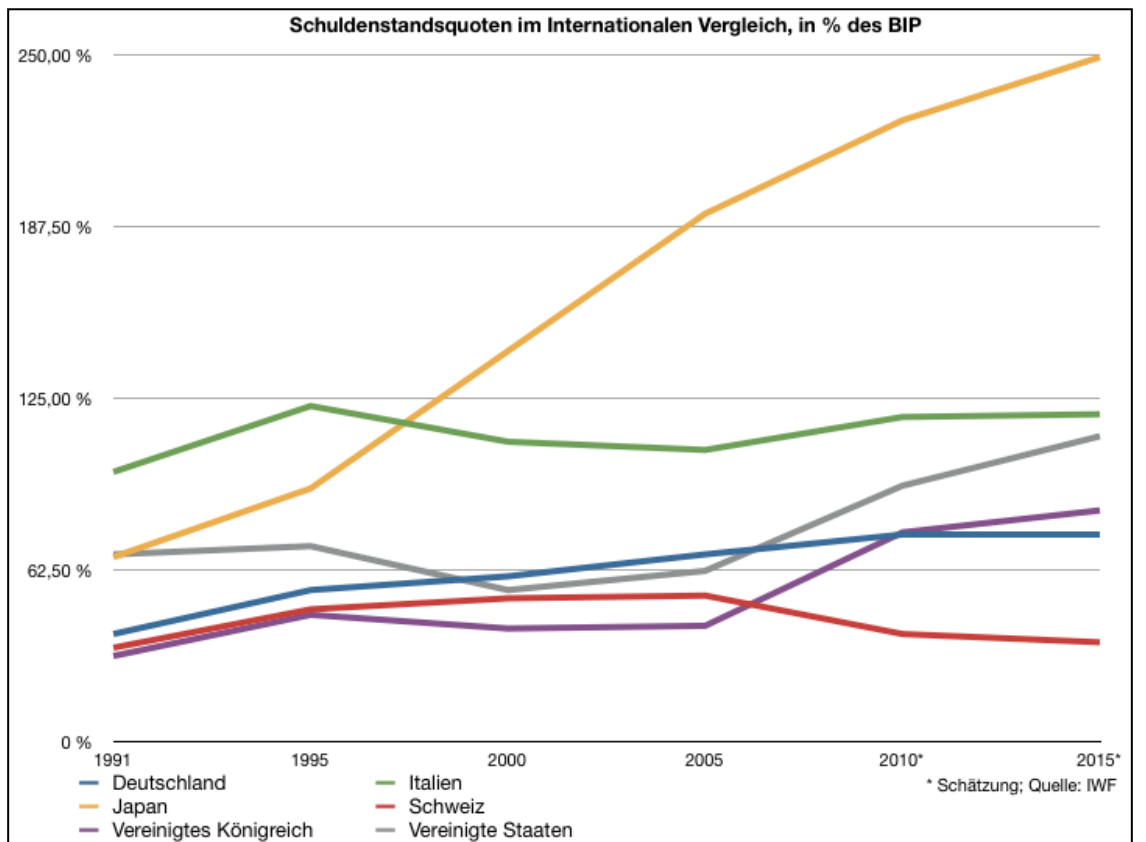


Abbildung 3: Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich

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 Veränderungsrate 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

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

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

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

Dies kann umgeformt werden in

$$(10) \quad b_T = \frac{-f_T}{m} + \left[b_0 + \frac{f_0}{m} \right] \left(\frac{1}{1+m} \right)^T,$$

so dass folgende Grenzwertbetrachtung gilt:

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

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.

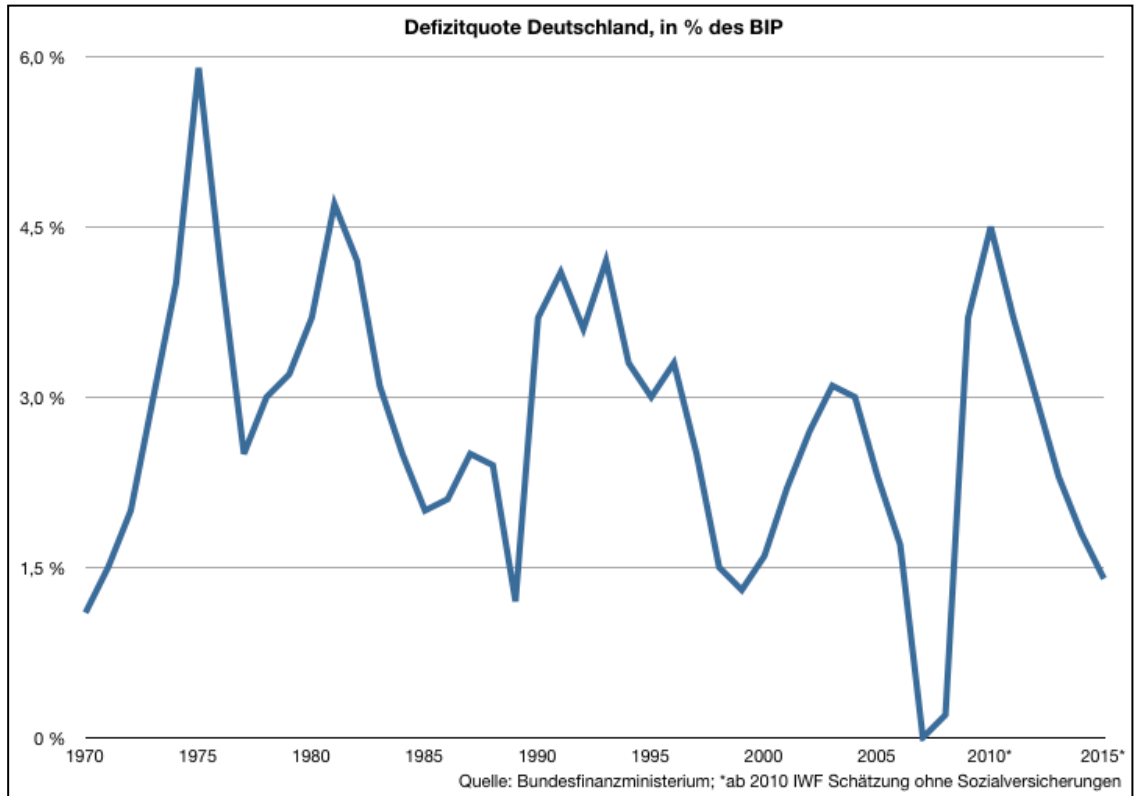


Abbildung 4: Defizitquote Deutschland

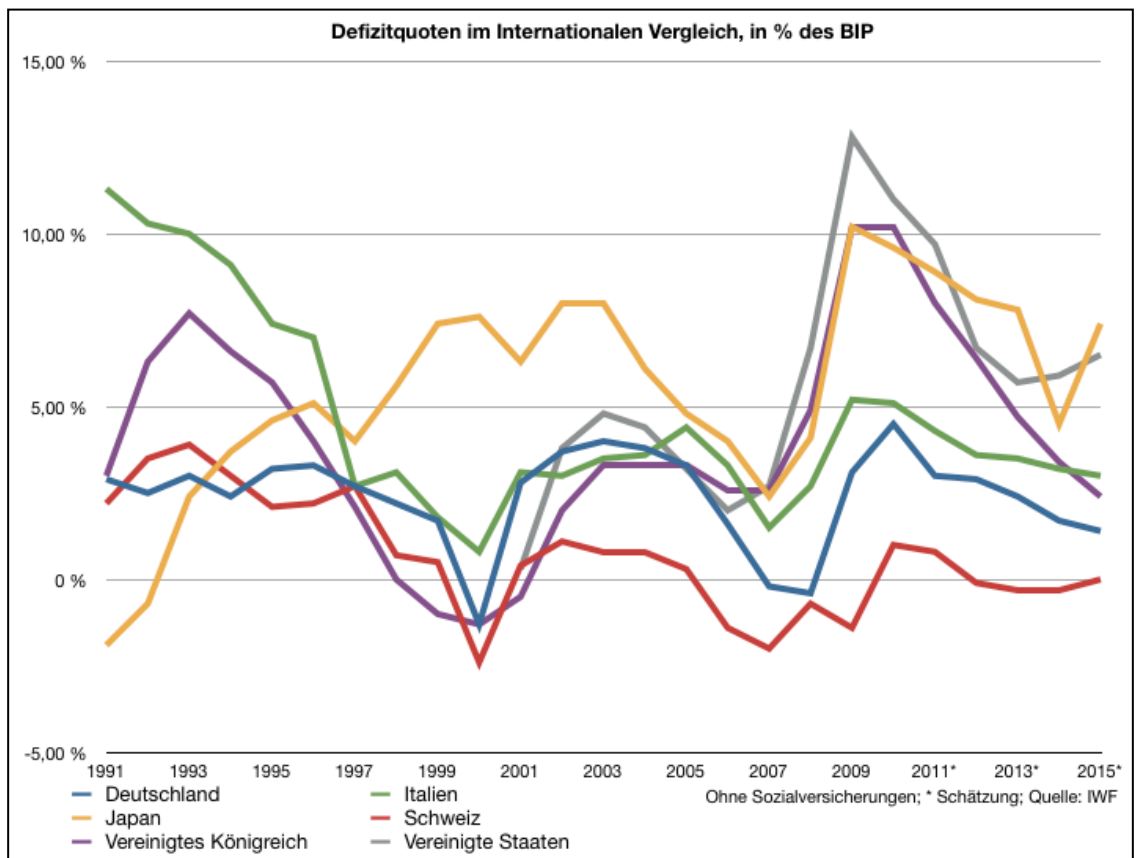


Abbildung 5: Defizitquoten im internationalen Vergleich

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,

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

sobald jedoch die Neuverschuldung zur Zahlung der Zinsen verwendet werden muss, können neuerliche zusätzliche Handlungsspielräume 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

¹⁵ Vgl. Kolms (1976) S. 74.

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.

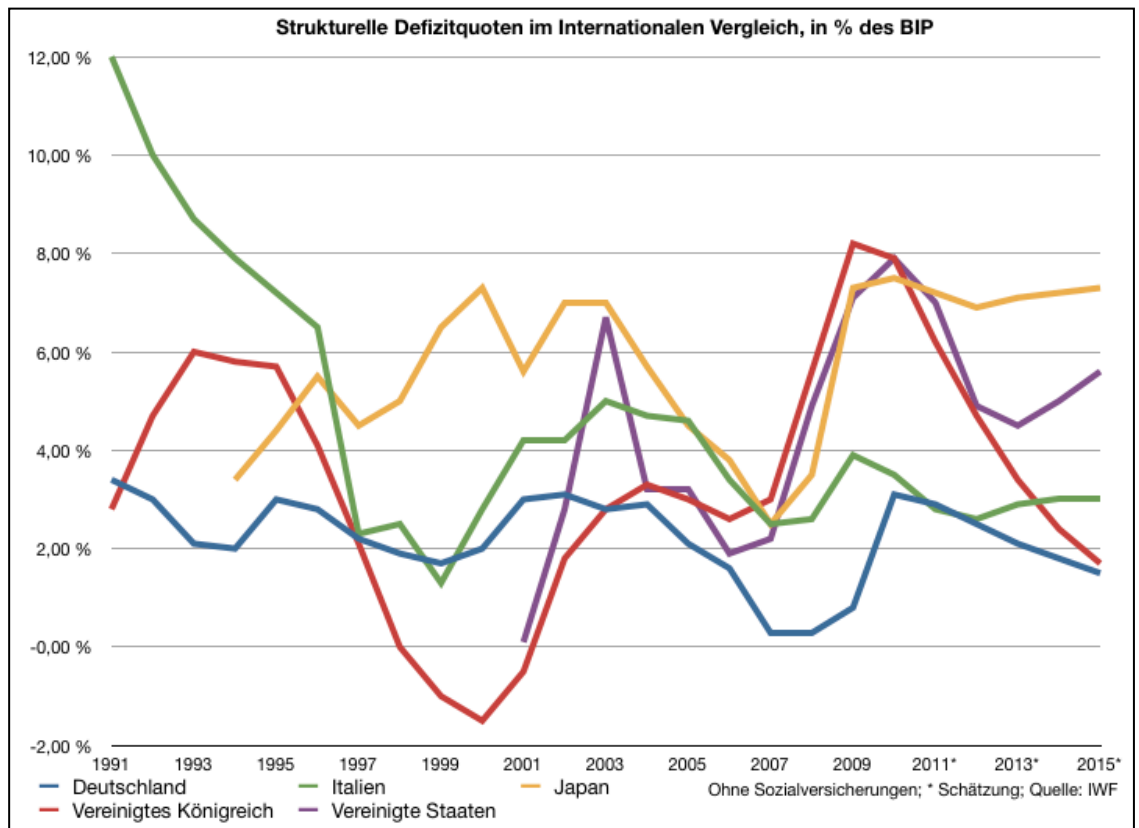


Abbildung 6: Strukturelle Defizitquoten im internationalen Vergleich

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

²² Blankart (1998) S. 337ff.

gen Konsum verbilligt? Will man sich ein realistisches Bild von den Forderungen machen, welche in der Zukunft beglichen werden müssen, so kommt man um die Berücksichtigung dieser nicht explizit fixierten Schulden kaum herum. Man spricht von der »impliziten Staatsverschuldung«.²³

Im folgenden Abschnitt wird zuerst das Grundkonzept der impliziten Staatsverschuldung geschildert, bevor verschiedene Methoden zur Berechnung derselben vorgestellt werden. Es wird gezeigt, dass sich die implizite Staatsverschuldung trotz einzelner methodischer Schwächen durchaus seriös beziffern lässt und dass sie im Umfang oft gravierender ist als die explizite Staatsverschuldung.

1.2.1 Grundkonzept

Den traditionellen Messgrößen der expliziten Staatsverschuldung gelingt es nicht, das tatsächliche Ausmaß der Staatsverschuldung, die zukünftigen Zahlungsverpflichtungen und die Nachhaltigkeit des Staatshaushaltes darzustellen und zu messen.²⁴ Es fehlt der Maßstab für die noch zu erwartenden Folgen gegenwärtiger Politik.²⁵ Wenn Staatsverschuldung eine Last ist, dann sind die traditionellen Messinstrumente der Finanzstatistik und VGR kein geeignetes Mittel zur Messung.²⁶ Zu viele Maßnahmen lassen das Budgetdefizit unverändert, haben aber dennoch Auswirkungen auf die Lastenverteilung zwischen den Generationen²⁷.

Demgegenüber steht das Konzept der impliziten Staatsverschuldung als der Differenz zwischen ausstehenden Forderungen und erwarteten Zahlungen. Sie erfasst die Finanzierungslücke aus allen zukünftigen Zahlungsverpflichtungen und den zu erwartenden staatlichen Einnahmen bei Fortschreibung der aktuellen Politik.²⁸ Sie treten in erster Linie in den Bereichen der sozialen Sicherungssysteme, namentlich Renten- und Pensionssystemen, sowie der Gesundheitsfürsorge auf und resultieren aus Leistungszu-

²³ Blankart (2006) S. 380ff. spricht auch von der prospektiven Staatsverschuldung.

²⁴ Vgl. z.B. Auerbach, et al. (1992), Raffelhüschen, et al. (2003) und Benz/Fetzer (2006).

²⁵ Balassone/Franco (2000a) S. 28.

²⁶ Feldstein (1974) äußerte als erster diese Kritik, auch Kotlikoff (1988a) und (1988b) kritisiert die Willkürlichkeit klassischer Defizitbuchhaltung und ebnet so den Weg für alle in diesem Kapitel vorgestellten alternativen Berechnungsmethoden. Siehe Kotlikoff (1999) für eine knappe Modell-Darstellung.

²⁷ Fehr (1995) S. 2.

²⁸ Vgl. z.B. Auerbach, et al. (1991), Fehr (1995), Fenge/Werding (2003), Kotlikoff (2003) und Raffelhüschen, et al. (2006) S. 1.

sagen, denen keine adäquaten Einnahmen gegenüberstehen. Dramatisch verschärft wird die Problematik durch den demographischen Wandel, den die meisten westlichen Gesellschaften erleben.²⁹ Dieser hat das Thema zu einem wichtigen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsfeld werden lassen.³⁰ Die Kehrseite der impliziten Verschuldung sind zum Teil erhebliche private implizite Vermögen in der Rentenversicherung.³¹

Dass explizite und implizite Verschuldung tatsächlich zusammenhängen und in ihrer Gesamtheit zu betrachten sind, zeigt sich auch in der politischen Praxis. Unter der Annahme, dass Individuen Ersparnis und Konsum über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg optimieren (»life-cycle optimization«) lässt sich zeigen,³² dass Umverteilung zwischen den Generationen nicht mit jährlichen Budgetsalden zusammenhängt. Die Politik kann verschiedene Zeitpfade der Verschuldung wählen, um identische Verteilungswirkungen zu erzielen. Oder anders gesagt: Identische Reihenfolgen von Defiziten können unterschiedliche Umverteilung bewirken. Die Regierung kann ihre Politik so gestalten, dass sie jeden beliebigen Schuldenpfad abbilden kann.³³ Ein praktisches Beispiel gibt der Sachverständigenrat,³⁴ der demonstriert, dass ein umlagefinanziertes Rentensystem ökonomisch äquivalent zu einem bestimmten Zeitpfad staatlicher Verschuldung ist. Es ist für eine Regierung zweitrangig, ob sie ihr Ziel der Einführung einer Rentenversicherung durch explizite oder implizite Verschuldung erreicht.

Dennoch unterscheiden sich explizite und implizite Staatsverschuldung qualitativ. Die explizite Verschuldung ist in Höhe und Art festgelegt, gründet auf privatrechtlichen Ansprüchen und lässt sich im Nachhinein nicht ändern.³⁵ Forderungen und Zinsausgaben sind verbrieft. Die implizite Verschuldung hingegen kann verhältnismäßig

²⁹ Vgl. Börsch-Supan (1991), Statistisches Bundesamt (2003), Börsch-Supan, et al. (2005) und Deutsche Bank Research (2006).

³⁰ Vgl. Balassone/Franco (2000a) für einen Literaturüberblick.

³¹ Frick/Grabka (2010); neueste Untersuchungen schätzen die impliziten Vermögen aus Renten- und Pensionsansparungen auf rund 4,6 Billionen Euro, wobei die durchschnittlichen individuellen impliziten Vermögen fast so groß sind, wie die expliziten.

³² Vgl. Kotlikoff (1979) und Chamley (1981).

³³ Kotlikoff (1999) S. 4.

³⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 271 ff.

³⁵ Vorausgesetzt man schließt Staatsbankrott und bewusste Inflationierung aus. Davon wird zwar meistens ausgegangen, es ist aber de facto keine ganz seltene Option, wie Reinhart/Rogoff (2008) zeigen.

einfach per Gesetz geändert werden.³⁶ Die Forderungen sind unverbrieft und können durch einseitige gesetzliche Maßnahmen in ihrer Höhe beeinflusst werden. Während die explizite Verschuldung zwangsläufig später zu Zahlungen in heute bekannter Höhe führt, kann eine Rentenreform mit Rentenkürzungen oder die Absenkung des Niveaus der Gesundheitsfürsorge die impliziten Schulden senken.³⁷ Dies ändert zwar nichts an der Relevanz der impliziten Staatsverschuldung, sollte jedoch bei der Addition der beiden Verschuldungsarten und der Interpretation des impliziten Schuldenstandes im Hinterkopf behalten werden.³⁸ Die enorme Bedeutung der impliziten Staatsverschuldung verdeutlicht ihr Ausmaß. Die folgende Grafik illustriert dies für Deutschland:

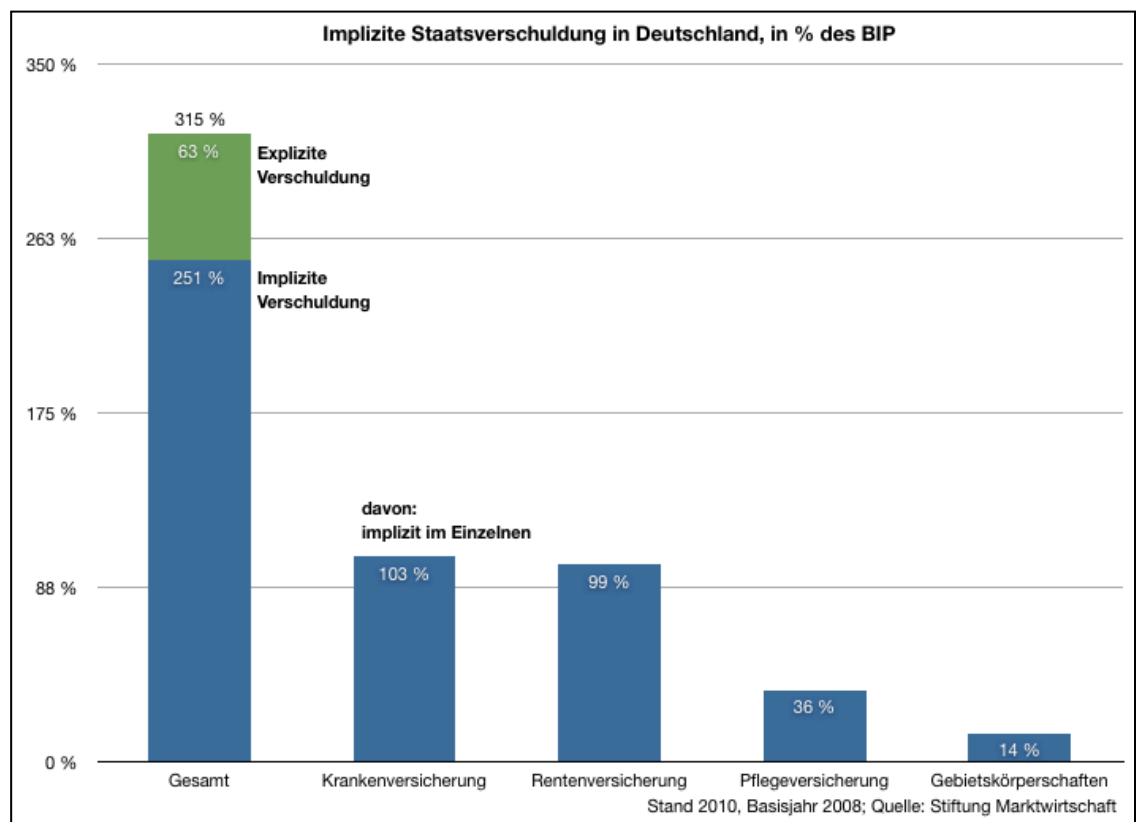


Abbildung 7: Implizite Staatsverschuldung in Deutschland

³⁶ Obgleich natürlich die politische Durchsetzung von Kürzungen - z.B. bei den Renten - keineswegs als Leichtigkeit abgetan werden soll.

³⁷ Vgl. Fenge/Werding (2003) S. 2, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 427f. und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 24.

³⁸ Allgemein wird eine Addition expliziter und impliziter Verschuldung zur Bezifferung der Gesamtbelastung als zulässig angesehen. Vgl. z.B. Fehr (1995) und Benz/Fetzer (2006). Auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) addiert beide zur Tragfähigkeitslücke (s.u.), obgleich er in (2007b) darauf hinweist, dass die Addition nicht unproblematisch sei.

Die implizite Staatsverschuldung ist hier mehr als vier mal so hoch wie die explizite. Sie stammt hauptsächlich aus der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung. Dies unterstreicht die Rolle des demographischen Wandels für das Entstehen der impliziten Staatsverschuldung.³⁹ Wie die folgende Grafik zeigt, liegt Deutschland damit im internationalen Vergleich im Mittelfeld. Besonders große Ungleichgewichte bestehen in den angelsächsischen Ländern. In der folgenden Grafik nicht enthaltene Länder wie Kanada oder Neuseeland hingegen haben sogar positive Generationenbilanzen.⁴⁰

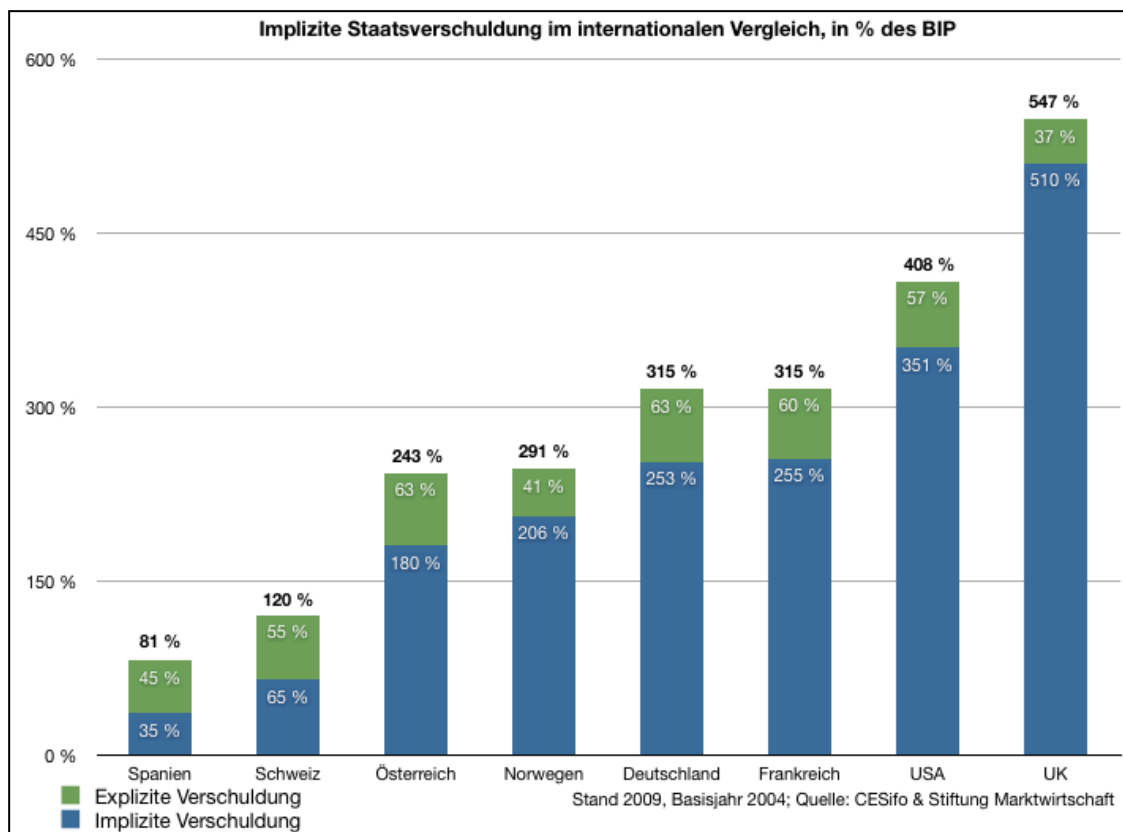


Abbildung 8: Implizite Staatsverschuldung im internationalen Vergleich

1.2.2 Verschiedene Ansätze zur Messung der impliziten Verschuldung

Wie also lässt sich die implizite Verschuldung messen? Es gibt eine Reihe verschiedener Methoden; als die beiden einflussreichsten gelten⁴¹ der OECD-Ansatz nach

³⁹ Vgl. zur deutschen Generationenbilanz Raffelhüschen/Moog (2010).

⁴⁰ Vgl. zu den USA Birkeland/Prescott (2006) S. 3, für eine internationale Übersicht Auerbach, et al. (1999) und für vergleichende Statistiken Hagist, et al. (2009), Raffelhüschen, et al. (2009) und Raffelhüschen, et al. (2010).

⁴¹ Vgl. die Diskussion z.B. in Fenge/Werding (2003), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 430ff. und Benz/Fetzer (2006).

Blanchard⁴² und die Generationenbilanzen (»Generational Accounting«) in der Auerbach-Kotlikoff-Tradition⁴³.

Beide Konzepte haben die intertemporale Budgetrestriktion als Ausgangspunkt und gehen von ähnlichen theoretischen Annahmen aus. Ebenso teilen sie gemeinsame Defizite: Allgemeine Gleichgewichtseffekte durch Politikanpassungen werden vernachlässigt, die Ergebnisse hängen stark von der Qualität der Annahmen und Prognosen ab, und die Wahl des Basisjahres hat erheblichen Einfluss auf das Ergebnis.⁴⁴ Beide Konzepte haben breite Resonanz erhalten und werden in der Praxis angewandt.⁴⁵ Alles in allem scheinen jedoch die Generationenbilanzen den größeren Einfluss gewonnen zu haben als der OECD-Ansatz. Der Sachverständigenrat kommt zu dem Schluss, dass sie „informativer und [...] überlegen“⁴⁶ sind, sie werden in der Literatur häufiger genannt und auch die Mehrheit der Regierungen, welche die implizite Verschuldung berechnen lassen, verwendet dazu die Generationenbilanzen.⁴⁷ Beide Ansätze sollen im Folgenden ausführlicher dargestellt werden.

Wurden diese beiden Konzepte anfangs noch sehr kontrovers diskutiert und gegeneinander in Stellung gebracht,⁴⁸ entwickelt sich nun zunehmend ein Konsens,⁴⁹ dass beide mit verschiedenen Methoden letztlich bei identischen Zeiträumen und Annahmen zu identischen Ergebnissen kommen. Der Sachverständigenrat ist daher dazu übergegangen, die beiden Systeme zu kombinieren und davon ausgehend eine „Tragfähigkeitslücke“ zu errechnen.⁵⁰ Dieses Konzept soll als Drittes ausführlicher vorgestellt werden.

⁴² Blanchard (1990) und Blanchard, et al. (1990).

⁴³ Auerbach, et al. (1991), (1992), (1994) und (1999).

⁴⁴ Vgl. Benz/Fetzer (2006), für eine knappe Diskussion der Generationenbilanz siehe z.B. Raffelhüschen (1999) oder Bonin/Patxot (2004), für die OECD-Methode Franco/Munzi (1997), für einen algebraischen Vergleich beider Methoden Besendorfer (2004).

⁴⁵ Vgl. Franco/Munzi (1997) und Auerbach, et al. (1999).

⁴⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 430.

⁴⁷ In den USA wurde die Erstellung von Generationenbilanzen von offizieller Seite ironischer Weise wieder eingestellt, nachdem sie gezeigt hatten, dass die von Präsident Clinton geplante Gesundheitsreform nicht nachhaltig war. Vgl. Congressional Budgeting Office (1995) und Kotlikoff (1997) S. 312f.

⁴⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001) und Kitterer (2002) favorisieren die OECD-Methode und kritisieren die Generationenbilanzen, Raffelhüschen (2002) und viele andere hingegen sehen es umgekehrt.

⁴⁹ Vgl. Benz/Fetzer (2006).

⁵⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 425ff.

Daneben finden sich weitere Ansätze.⁵¹ Der »Net Pension Liabilities«-Ansatz basiert auf Arbeiten von Van den Noord und Herd⁵² und wurde in weiteren Folgestudien verfeinert.⁵³ Er verfolgt das Ziel, den heutigen Wert gegenwärtiger und zukünftiger Rentenansprüche, sowie zukünftige Einnahmen und Vermögen abzubilden. Die implizite Schuld besteht hier aus dem Gegenwartswert angesammelter Rentenansprüche abzüglich des Gegenwartswertes zukünftiger Beitragszahlungen. Der Ansatz liefert einen guten Rahmen zur Berechnung der Lasten aus umlagefinanzierten Rentensystemen. Darauf aufbauend wurde der »Net Pension Liabilities«-Ansatz zum »General Government Fiscal Balance«-Ansatz erweitert, um weitere Bereiche als das Rentensystem zu erfassen.⁵⁴ Hier sollen alle Kanäle der Lastenverschiebung berücksichtigt werden, insbesondere das Gesundheitssystem. Das Konzept der »Impliziten Steuer«⁵⁵ misst intergenerative Lasten, indem es die Differenz aus abdiskontierten eigenen lebenslangen Einzahlungen und zu erhaltenden Rentenzahlungen als persönliche Steuer ausdrückt. Da es mit dem Kapitalmarktzins abdiskontiert, erfasst dieses Verfahren auch Verluste aus niedrigerer Rendite des umlagefinanzierten Systems im Vergleich zur Kapitalmarkt-Anlage. Es demonstriert die Auswirkung der alternden Gesellschaft auf Individuen in verschiedenen Alterskohorten, hilft die Effekte der umlagefinanzierten Rente auf intergenerationale Verteilung zu verstehen und zeigt, dass umlagefinanzierte Systeme im Endeffekt ein Nullsummenspiel zwischen den Generationen sind. Auch Gramlich⁵⁶ und Chouraqui⁵⁷ entwickelten Ansätze, die sich jedoch nicht durchsetzten und in der Diskussion keine Rolle mehr spielen.

Ein Forschungszweig, der sich nicht direkt auf die implizite Staatsverschuldung bezieht, sich aber doch mit der Erfassung staatlicher Lasten und zukünftiger Zahlungsverpflichtungen beschäftigt, ist die öffentliche Rechnungslegung. Unter den Stichwörtern »Ressourcenverbrauchskonzept« oder »accrual accounting« und »accrual budgeting« wird eine neue Form der öffentlichen Bilanzierung entwickelt, die sich mit einer

⁵¹ Vgl. z.B. Bonin (2001) und Fenge/Werding (2003).

⁵² Noord/Herd (1993) und (1994).

⁵³ Organisation für Ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (1998b), (2000) und (2001).

⁵⁴ Leibfritz, et al. (1995) und Roseveare, et al. (1996).

⁵⁵ Vgl. Sinn (1997), (2000), Sinn/Werding (2000), Thum/Weizsäcker (2000) und Fenge/Werding (2003).

⁵⁶ Gramlich (1990).

⁵⁷ Chouraqui, et al. (1990).

doppelten Buchführung (»Doppik«) an der im Unternehmenssektor üblichen Bilanzierung orientiert.⁵⁸ Die Diskussion um die Rechnungslegung öffentlicher Haushalte und die Kritik an der derzeit gängigen Kameralistik hat die gleichen Wurzeln wie die Forschung zur impliziten Staatsverschuldung: Unzufriedenheit mit der Aussagekraft gängiger Verschuldungskennziffern und der mangelnden Erfassung der tatsächlichen Lasten.⁵⁹ Ein zentraler Punkt dieser geforderten Umstellung ist die Berücksichtigung zu erwartender Lasten, für welche in der Bilanz Rückstellungen zu bilden sind. Als Schulden werden damit nicht mehr nur Geldschulden betrachtet, sondern auch zukünftige Verbindlichkeiten, also die implizite Staatsverschuldung.⁶⁰ Allerdings findet die Thematik der öffentlichen Bilanzierung in der Literatur zur impliziten Staatsverschuldung kaum Beachtung. Dies mag auf die Aussage zurückgehen, wonach letztlich jede Art von Rechnungslegung nur die jeweiligen Regeln widerspiegelt und somit für die Berechnung der tatsächlichen Lasten nicht entscheidend ist.⁶¹ Auch der Hinweis, dass das Accrual Accounting nicht weit genug in die Zukunft sehe,⁶² ist nicht von der Hand zu weisen. Schließlich wird auch in den Quellen dieses Forschungszweiges kaum der Begriff der impliziten Staatsverschuldung verwendet, geschweige denn, dass Konzepte erarbeitet würden, wie diese vollständig zu berechnen sei. Befürworter sprechen der Doppik jedoch durchaus die Fähigkeit zu, die implizite Staatsverschuldung wenigstens teilweise abbilden zu können.⁶³ Gerade offensichtliche zukünftige Ausgaben, wie Pensionen, können verhältnismäßig einfach exakt berechnet und als Verbindlichkeit in die Bilanz eingestellt werden. Außerdem zeigt sich hier ein Weg auf, die Begrenzung der impliziten Staatsverschuldung zu operationalisieren. Es lohnt sich daher, das Thema im Hinterkopf zu behalten, auch wenn es hier nicht intensiver diskutiert werden soll.

Diese Konzepte sind für ihren jeweiligen Zweck wertvoll, konzentrieren sich jedoch oft nur auf bestimmte Aspekte, bzw. erfassen nicht das ganze Bild der impliziten Staatsverschuldung und haben in der Diskussion um implizite Staatsverschuldung nicht denselben Einfluss gewonnen wie die folgenden.

⁵⁸ Vgl. Robinson (1998b), (1999), (2002), Lüder/Jones (2003), Adam (2004), Lüder (2007) und Budäus/Hilgers (2009).

⁵⁹ Siehe Wagener (2005) S. 523ff. und Budäus/Hilgers (2009) S. 378f.

⁶⁰ Budäus/Hilgers (2009) S. 383.

⁶¹ Auerbach, et al. (1995) S. 1; Robinson (1998a) weist diese Kritik zurück.

⁶² Raffelhüschen (1999) S. 28.

⁶³ Wagener (2005) S. 526.

1.2.2.1 Der OECD-Ansatz zur Messung der impliziten Verschuldung

Der OECD-Ansatz geht zurück auf die Arbeit von Blanchard⁶⁴ und wird bis heute in der Literatur diskutiert und für die Analysen der OECD eingesetzt.⁶⁵ Seine Entstehung gründet auf der Kritik an der traditionellen Messung von Staatsverschuldung und Nachhaltigkeit der Finanzen. Die rückblickende Fixierung auf den aktuellen Schuldenstand und sein Verhältnis zum BIP wird als nicht aussagekräftig kritisiert. Wichtiger sei der Blick nach vorne. Ursprünglich zielte Blanchard auf die Ermittlung einer „Tax-Gap“⁶⁶ um festzustellen, bei welchem Steuersatz die Staatsfinanzen nachhaltig sind. Ziel ist es eine kurz-, mittel- und langfristige Lücke für die jeweils nächsten 1, 5 und 40 Jahre zu ermitteln

Ausgangspunkt ist die bereits bekannte staatliche Budgetrestriktion (2), von deren langfristiger Einhaltung ausgegangen wird.⁶⁷ Unter Berücksichtigung von (1) und (12) erhält man

$$(15) \quad b_{t+1} \frac{Y_{t+1}}{Y_t} - b_t = -ps_t + ib_t .$$

Dies besagt, dass der Anstieg der Schuldenstandsquote b sich aus Primärsaldo ps und den Zinszahlungen ergibt. Zur Vereinfachung wird die Zuwachsrate des Bruttoinlandsproduktes Y als konstant angenommen, so dass man mit (6) und (7) umformen kann in

$$(16) \quad b_{t+1} = -\frac{ps_t}{1+m} + \frac{1+i}{1+m} b_t ,$$

was die Entwicklung der Schuldenstandsquote in Abhängigkeit von der Primärsaldenquote beschreibt. Um die gewünschte kurz-, mittel- und langfristige Vorschau aufzustellen, definiert man den gewünschten Zeithorizont T und betrachtet die in Barwerten ausgedrückte intertemporale Budgetgleichung, welche man durch rekursives

⁶⁴ Blanchard (1990) und Blanchard, et al. (1990).

⁶⁵ Vgl. Franco/Munzi (1997), Organisation für Ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (1998a), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 425 und Benz/Fetzer (2006). Für ein Anwendungsbeispiel siehe Bertelsmann Stiftung (2006).

⁶⁶ Blanchard, et al. (1990) S. 8.

⁶⁷ Diese Annahme wird gelegentlich kritisiert, vgl. Blinder (2004) S. 20 und Fontana (2009) S. 593, liegt jedoch den meisten vergleichbaren Berechnungsmethoden zugrunde.

Eliminieren erhält. Sie drückt aus, dass der Barwert der Primärsalden der Differenz aus Anfangsschulden und dem Barwert der Schulden im Zeitpunkt T entsprechen muss.

$$(17) \quad 0 = b_0 - b_T \left(\frac{1+m}{1+i} \right)^T - \sum_{t=0}^{T-1} \frac{ps_t}{1+m} \left(\frac{1+m}{1+i} \right)^{t+1} .$$

Wie auch die anderen vergleichbaren Modelle, geht das OECD-Modell von der »No-Ponzi-Bedingung«⁶⁸ aus. Das heißt, dass es nicht möglich sein soll, dauerhaft die Zinszahlungen für alte Schulden durch neue Kredite zu decken. Diese Bedingung ist erfüllt, wenn $i > m$, also wenn der Zinssatz über der Wachstumsrate liegt. Denn wenn der auf die Schulden zu zahlende Zinssatz höher ist, als das Wirtschaftswachstum, würde ein Ponzi-Spiel zu explodierenden Schuldensätzen und langfristig zum Staatsbankrott führen. Diese Bedingung ist jedoch in Industrieländern meist gegeben und langfristig zwingend, so dass die Annahme berechtigt ist.⁶⁹

Da

$$(18) \quad \lim_{T \rightarrow \infty} b_T \left(\frac{1+m}{1+i} \right)^T = 0$$

wird (17) zu

$$(19) \quad b_0 = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{ps_t}{1+m} \left(\frac{1+m}{1+i} \right)^{t+1} .$$

Dies ist die langfristige Nachhaltigkeitsbedingung: Die abdiskontierten Primärüberschüsse der Zukunft müssen dem Schuldenstand im Ausgangszeitpunkt entsprechen. In einer abgeschwächten Form wird Nachhaltigkeit schon dann als gegeben akzeptiert, wenn der Schuldenstand konstant gehalten wird.

Berechnet man nun die tatsächlich erwarteten Primärsalden und vergleicht diese mit den zur Erfüllung der Tragfähigkeitsbedingung nötigen Primärsalden, ergibt sich die implizite Verschuldung. Ursprünglich wurde die Lücke als Steuerlücke ausgedrückt, die zeigt, wie hoch die nötigen Anpassungen sind. Damit werden jedoch nicht automatisch entsprechende Steuererhöhungen gefordert. Das Modell trifft keinerlei Aussagen über

⁶⁸ Vgl. Blanchard/Fischer (1989) S. 49, Chalk/Hemming (2000) S. 4 und Blanchard/Weil (2001) für Diskussionen zur No-Ponzi-Bedingung.

⁶⁹ Vgl. Abel, et al. (1989), Blanchard/Fischer (1989) Kapitel 2 und Homburg (1992). Nur vereinzelt wird eine andere Meinung vertreten, vgl. Ball, et al. (1998).

die geeigneten Maßnahmen zur Schließung der Lücken. Es ist für das Modell unerheblich, ob Steuern erhöht oder Ausgaben gesenkt werden. Ein weiterer Vorteil des Modells ist, dass es die Kosten einer verzögerten Anpassung zeigt. So lässt sich ablesen, um wie viel höher die notwendige Konsolidierung ausfällt, je weiter diese nach hinten verschoben wird.⁷⁰ Fragen der intergenerationalen Gerechtigkeit und Umverteilung spielen bei der OECD-Methode – anders als bei den Generationenbilanzen – keine Rolle.⁷¹

Für die Schätzung der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben werden zwei verschiedene Systeme verwendet. Einnahmen und nicht demographisch bedingte Ausgaben wachsen mit derselben Rate, wie sie für das Bruttoinlandsprodukt unterstellt werden. Demographisch bedingte Ausgaben werden auf Basis öffentlicher Bevölkerungs- und Ausgabenschätzungen gesondert berechnet. Hier unterscheiden sich jedoch verschiedene Studien in ihrem Vorgehen.⁷² Im OECD-Modell, wie auch in anderen Modellen, ist es sinnvoll, die Daten des Ausgangsjahres um konjunkturelle und temporäre Faktoren zu bereinigen, da diese in die Zukunft fortgeschrieben werden. Abweichungen im Ausgangsjahr können daher zu erheblichen Verzerrungen führen.⁷³

Ein in der Literatur immer wieder diskutierter Aspekt sind die untersuchten Zeiträume. Befürworter fassen die relativ kurzen Betrachtungszeiträume von bis zu 50 Jahren als Vorteil auf mit der Begründung, dass sie realistischer seien und eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz bewirken könnten.⁷⁴ Kritiker halten genau dies für eine entscheidende Schwäche. So lässt die Betrachtung endlicher Zeiträume Fragen zu der am Ende des Zeitraums verbleibenden Schuldenlast offen. Auch bleiben Lasten unberücksichtigt, die zwar in der Gegenwart begründet sind, aber erst in mehr als 50 Jahren anfallen. Spätestens wenn man auch Fragen der intergenerationalen Umverteilung und langfristige demografische Effekte in die Überlegungen mit einbeziehen möchte, ist die Betrachtung längerer Zeiträume sinnvoll, wenn nicht gar zwingend notwendig.⁷⁵ Die

⁷⁰ Blanchard, et al. (1990) S. 14.

⁷¹ Benz/Fetzer (2006) S. 5.

⁷² Ebd. S. 4.

⁷³ Vgl. Benz/Hagist (2007).

⁷⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001), Kitterer (2002) und Benz/Fetzer (2006).

⁷⁵ Vgl. Raffelhüschen (2002).

OECD-Methode ist daher, genau wie von ihr beabsichtigt, eine gute Methode zur Projektion der kurz-, mittel- und langfristigen Finanzentwicklung. Möchte man jedoch die implizite Verschuldung berechnen, so ist es sinnvoll, das Konzept in der Frage der Zeiträume zu modifizieren. Genau dies, kombiniert mit Ansätzen aus den Generationenbilanzen, macht der Sachverständigenrat bei der Berechnung seiner Tragfähigkeitslücke, welche später in dieser Arbeit vorgestellt wird.

1.2.2.2 Generationenbilanzen zur Messung der impliziten Verschuldung

Ziel des »Generational Accounting« ist, die fiskalischen Lasten zu messen, die heutige Generationen den zukünftigen Generationen aufbürden.⁷⁶ Dies trifft genau das hier verwendete Verständnis von Staatsverschuldung. Die Generationenbilanzen sollen Antwort auf zwei entscheidende Fragen der Finanzpolitik geben, welche das klassische »Deficit Accounting« schuldig bleibt:⁷⁷

1. Die Höhe der fiskalischen Last, die zukünftigen Generationen vererbt wird.
2. Die Umverteilung von Wohlfahrt zwischen den Generationen durch bestimmte Maßnahmen.

Die Generationenbilanzen wurden Anfang der 90er Jahre vorgestellt⁷⁸ und kontinuierlich weiterentwickelt,⁷⁹ um dem oben kritisierten Misstand der nicht aussagekräftigen Finanzstatistik⁸⁰ mit der »klassischen«, expliziten Verschuldung abzuweichen. Die Kritik an der traditionellen Messung von Staatsverschuldung wird auch durch die Wahl der Titel und Formulierungen in den entsprechenden Texten deutlich. Immer wieder sprechen die Autoren von „*meaningful*.“⁸¹ Indem sie ihren neuen Ansatz als aussagekräftig bezeichnen, sprechen sie der traditionellen Messung genau diese Eigenschaft ab. Dies unterstreicht auch Fehr, der konstatiert, „*daß das Haushaltsdefizit als Indikator für die intergenerativen Umverteilungswirkungen ungeeignet ist.*“⁸² Die Generationenbilan-

⁷⁶ Auerbach, et al. (1991) S. 55.

⁷⁷ Kotlikoff (1999).

⁷⁸ Auerbach, et al. (1991), (1992) und (1994).

⁷⁹ Raffelhüschen (1999) und Auerbach, et al. (1999).

⁸⁰ Feldstein (1974) äußerte als erster diese Kritik, auch Kotlikoff (1988a) und (1988b) kritisiert die Willkürlichkeit klassischer Indikatoren.

⁸¹ Vgl. z.B. Auerbach, et al. (1991), (1994) und Kotlikoff (1999).

⁸² Fehr (1995) S. 2.

zen gelten nach langer Diskussion⁸³ inzwischen als etabliert⁸⁴ und werden weltweit erstellt.⁸⁵ Allerdings sind sie in relativ wenigen Fällen Teil der offiziellen staatlichen Statistik geworden und konnten die klassische Finanzbuchhaltung bislang nirgends verdrängen.⁸⁶

Die Generationenbilanzen sind ein intertemporales Budgetierungssystem zur Saldierung aller zukünftigen Zahlungen und Leistungen, die ein Individuum an den Staat zahlt und von ihm erhält. So lassen sich die Nettosteuerlasten verschiedener Generationen, die Lastenverschiebungen zwischen heutigen und zukünftigen Generationen, sowie die implizite Staatsverschuldung berechnen.⁸⁷

Eine besondere Stärke und für die Ermittlung der impliziten Staatsverschuldung besonders relevant ist die Fähigkeit der Generationenbilanzen, die Lasten demographischer Veränderungen abzubilden, da diese in hohem Maße für selbige verantwortlich sind. Die klassische Finanzstatistik verdeckt diese eher.⁸⁸ Seit den 1970er Jahren sinkt die deutsche Fertilitätsrate, während gleichzeitig die Lebenserwartung steigt. Dies wird zu einem Anstieg des Altersquotienten führen, so dass sich das Verhältnis von Rentnern zu Erwerbstätigen von derzeit rund 25 v.H. auf 53 v.H. mehr als verdoppeln wird.⁸⁹ In einem umlagefinanzierten System wie dem deutschen führt eine solche demographische Verschiebung zu deutlichen Verwerfungen. Immer weniger Beitragszahler müssen für die früher erworbenen Ansprüche der Rentner aufkommen.⁹⁰ Je weiter sich diese Lücke zwischen künftigen Ansprüchen und Beitragszahlungen auftut, umso höher die implizite Staatsverschuldung.

⁸³ Vgl. u.a. Haveman (1994), Diamond (1996), Kotlikoff (1997) und Buiter (1997).

⁸⁴ Z.B. Benz/Hagist (2007). Fenge/Werding (2003) S. 14-17 sehen den weltweiten Einfluss des Generational Accounting zwar bereits wieder schwinden, sind damit jedoch eine Minderheitenmeinung.

⁸⁵ Vgl. Jägers/Raffelhüschchen (1999) für eine europäische Übersicht und Auerbach, et al. (1999) für eine weltweite. Vgl. auch Deutsche Bundesbank (2001).

⁸⁶ Vgl. zur Diskussion um die Ablösung der klassischer Finanzstatistik Haveman (1994).

⁸⁷ Vgl. zur Konzeption, Diskussion und Kritik z.B. Fehr (1995), Fehr/Kotlikoff (1997), Raffelhüschchen (1999), Feist/Raffelhüschchen (2000) Raffelhüschchen, et al. (2003) und Bonin/Patxot (2004).

⁸⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 274.

⁸⁹ Statistisches Bundesamt (2003).

⁹⁰ Vgl. Börsch-Supan (1991), Statistisches Bundesamt (2003), Börsch-Supan, et al. (2005) und Deutsche Bank Research (2006) zu den Folgen des doppelten Alterungsprozesses.

Wie die OECD-Methode basieren auch die Generationenbilanzen auf der staatlichen Budgetrestriktion (2).⁹¹ Aus dieser wird die intertemporale Budgetrestriktion des Staates abgeleitet. Nimmt man (3) in (2) so erhält man durch Auflösung nach B_t und fortgesetzte Substitution künftiger Budgetbeschränkungen in die Budgetbeschränkung $t=0$,

$$(20) \quad B_0 = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{T_t - G_t}{(1+r)^{t+1}}.$$

Die heutige Verschuldung entspricht also allen abdiskontierten Defiziten der Zukunft. Dabei gilt, dass der Barwert der Schulden langfristig Null sein muss.

$$(21) \quad \lim_{x \rightarrow \infty} \frac{B_{t+1}}{(1+r)^{t+1}} = 0.$$

Dies bedeutet, dass die heutige Staatsschuld durch die Summe aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen abgegolten werden muss.⁹² Oder anders gesagt: Irgendwer wird irgendwann zahlen müssen.

Somit lässt sich aus (20) auch die implizite Staatsverschuldung ablesen. Ist der Barwert des Saldos aus künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates negativ, müsste diesem Defizit eigentlich ein Vermögen in der Gegenwart gegenüberstehen, damit (20) erfüllt ist. Die Differenz aus tatsächlichem Vermögen des Staates und eigentlich nötigem Vermögen ist die implizite Staatsverschuldung. Sie zeigt die anstehenden Ansprüche gegen den Staat, wenn die aktuelle Rechtslage unverändert fortgeschrieben wird.⁹³ Damit zeigt sie, in welchem Umfang Reformen nötig sind, um die Nachhaltigkeit der Haushalte zu sichern. Raffelhüschen⁹⁴ entwickelt in einer abweichenden formalen Darstellung einen Skalierungsparameter θ , der die notwendigen Anpassungen beziffert. Er ist ein fiskalischer Indikator, der einen proportionalen Anstieg aller zukünftigen Steuerzahlungen abbildet oder aber den Prozentsatz, um den alle Transfers gekürzt werden müssten, um den Haushalt nachhaltig zu gestalten.

⁹¹ Darstellungen der Methodik der Generationenbilanzen finden sich u.a. in Auerbach, et al. (1994), Fehr (1995), Raffelhüschen (1999), Auerbach/Kotlikoff (1999), Feist/Raffelhüschen (2000), Bonin (2001) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003).

⁹² Cutler (1993) und Auerbach, et al. (1999) Kapitel 1.

⁹³ Vgl. z.B. Benz/Hagist (2007) S. 3.

⁹⁴ Raffelhüschen (1999) und Raffelhüschen, et al. (2003) S. 6.

Die Generationenbilanzen sind ein intergeneratives Budgetierungssystem, mit dem nicht nur die gesamtstaatliche Verschuldung gemessen werden kann, sondern auch die generationenspezifische Belastung und Umverteilung. Dafür werden die so genannten Generationenkonto erstellt. In einem ersten Schritt⁹⁵ wird die Bevölkerungszahl N in der Periode t gemessen. Dazu wird die gesamte Bevölkerung in Jahreshkohorten aufgeteilt. Jedes Individuum hat die Lebensdauer A . N_t^{t-a} ist die Zahl der in Periode t Lebenden Personen des Jahrgangs $(t-a)$, mit $a=0, 1, \dots, A$ und a als Alter der Person.

$$(22) \quad N_t = \sum_{a=0}^A N_t^{t-a} .$$

Im zweiten Schritt werden nun die staatlichen Ausgaben G jeder Periode auf alle in dieser Periode lebenden Generationen verteilt, um herauszufinden, wer in welchem Umfang profitiert. Ebenso wird mit den staatlichen Einnahmen E verfahren. Es wird ermittelt: Wann hat der Staat wie viel für wen ausgegeben? Wer hat wann wie viel an Steuern und Abgaben gezahlt? Die Werte werden daher wieder mit hochgestellten Indizes für die Generation und tiefgestellten Indizes für die Periode versehen. Damit ist

$$(23) \quad \begin{aligned} G_t &= \sum_{a=0}^A G_t^{t-a} \\ S_t &= \sum_{a=0}^A S_t^{t-a} . \end{aligned}$$

Nun werden die Pro-Kopf-Ausgaben g und Pro-Kopf-Einnahmen e ermittelt.

$$(24) \quad \begin{aligned} g_t^{t-a} &= \frac{G_t^{t-a}}{N_t^{t-a}} \\ e_t^{t-a} &= \frac{E_t^{t-a}}{N_t^{t-a}} . \end{aligned}$$

Berücksichtigt werden alle Zahlungsströme wie Steuern, Beiträge, Gebühren, und Leistungen wie Zahlungen aus den Sozialversicherungskassen, öffentliche Güter, Bildung. Dazu werden repräsentative Durchschnittsindividuen der im Basisjahr lebenden Kohorten simuliert, auf welche die Werte aus der Volkswirtschaftlichen Gesamt-

⁹⁵ Die folgende formale Darstellung folgt Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 428f.

rechnung des Basisjahres verteilt werden. Die Profile werden mit einer Wachstumsrate g in die Zukunft fortgeschrieben.⁹⁶

Das Generationenkonto GK ist der Barwert der Nettoabgabenlast einer Generation, also der heutige Wert aller gezahlten Abgaben und empfangener Transfers.

$$(25) \quad GK^{t-a} = \sum_{t=1}^T \frac{E_t^{t-a} - G_t^{t-a}}{(1+r)^t}.$$

Im Gegensatz zur OECD-Methode betrachtet das Generational Accounting sehr lange Zeiträume mit Projektionen von 200 – 300 Jahren.⁹⁷ Dies wird von Befürwortern als Stärke des Ansatzes hervorgehoben.⁹⁸

Im Pro-Kopf Generationenkonto gk werden die Gesamtsalden gewichtet, so dass man die Bilanz eines durchschnittlichen Individuums dieser Kohorte sehen kann. Diese sind aussagekräftiger, da sie die Stärke eines Jahrgangs berücksichtigen.

$$(26) \quad gk^{t-a} = \frac{GK^{t-a}}{N^{t-a}}.$$

Vollständige Generationenkonten lassen sich nur für Generationen erstellen, die in der Ausgangsperiode $t=1$ oder später geboren werden.⁹⁹ Die Generationenbilanz erfasst keine vor der Ausgangsperiode liegenden Zahlungsströme, da die intertemporale Budgetgleichung des Staates keine vergangenen Zahlungsströme erfassen kann.¹⁰⁰ Nimmt man als Beispiel eine vereinfachte Welt, in welcher in jeder Periode nur zwei Generationen leben, welche wiederum jeweils immer nur zwei Perioden lang leben: die in $t-1$ geborenen »Alten« und die in t geborenen »Jungen«. Alle Ausgaben und Einnahmen werden auf diese beiden Generationen verteilt. Alle Darstellungen lassen sich vereinfachen, z.B. lautet es dann

⁹⁶ Vgl. z.B. Benz/Hagist (2007) S. 3.

⁹⁷ Fehr (1995) S. 4 und Benz/Fetzer (2006) S. 4.

⁹⁸ Vgl. Auerbach/Kotlikoff (1999) und Raffelhüschen (2002).

⁹⁹ Vgl. Raffelhüschen, et al. (2003) S. 7. Wobei natürlich nichts dagegen spricht, ein vergangenes Jahr als Ausgangsperiode zu wählen. In den USA z.B. wurden rückwirkend für alle Generationen seit 1900 Generationenbilanzen erstellt. Vgl. Fehr (1995) S. 12.

¹⁰⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 275 und S. 429.

$$(27) \quad \begin{aligned} G_t &= G_t^{t-1} + G_t^t \\ E_t &= E_t^{t-1} + E_t^t \end{aligned}$$

Das Generationenkonto der jungen Generation, welche im Ausgangsjahr geboren wurde, lautet in der Pro-Kopf-Form

$$(28) \quad gk^t = \frac{GK^t}{N^t} = e_t^t - g_t^t + \frac{e_{t+1}^t - g_{t+1}^t}{1+r}$$

Das vollständige Generationenkonto der älteren Generation, welche im Vorjahr (also Jahr -1) geboren wurde, müsste in der Pro-Kopf-Form

$$(29) \quad gk^{-1} = \frac{GK^{-1}}{N^{-1}} = e_{-1}^{-1} - g_{-1}^{-1} + \frac{e_0^{-1} - g_0^{-1}}{1+r}$$

lauten. Da keine rückwirkenden Betrachtungen angestellt werden, gibt es für diese Generation jedoch nur ein unvollständiges Konto

$$(30) \quad gk_0^{-1} = \frac{e_0^{-1} - g_0^{-1}}{1+r}$$

Die Generationenkonten erlauben auch die Analyse intergenerativer Verteilungseffekte. Nicht nur lassen sich im Ausgangszeitpunkt die Konten verschiedener Generationen vergleichen, so dass man die bestehende Umverteilung zwischen den Generationen erkennen kann, auch die Wirkung von Reformen lässt sich untersuchen. So kann man berechnen, wie sich durch eine Politikänderung die Konten der verschiedenen Generationen verändern, und sehen, wer welche Vor- oder Nachteile hat. Am Beispiel der deutschen Daten¹⁰¹ kann man ablesen, dass ein Individuum, das heute 35 Jahre alt ist, in seinem restlichen Leben gut 75.000 Euro mehr an Steuern und Abgaben zahlen wird, als er an Transfers und Leistungen vom Staat zurückerhalten wird. Umgekehrt wird ein heute 60 Jahre altes Individuum knapp 250.000 Euro mehr erhalten als zahlen.

¹⁰¹ Raffelhüschen, et al. (2010) S. 4.

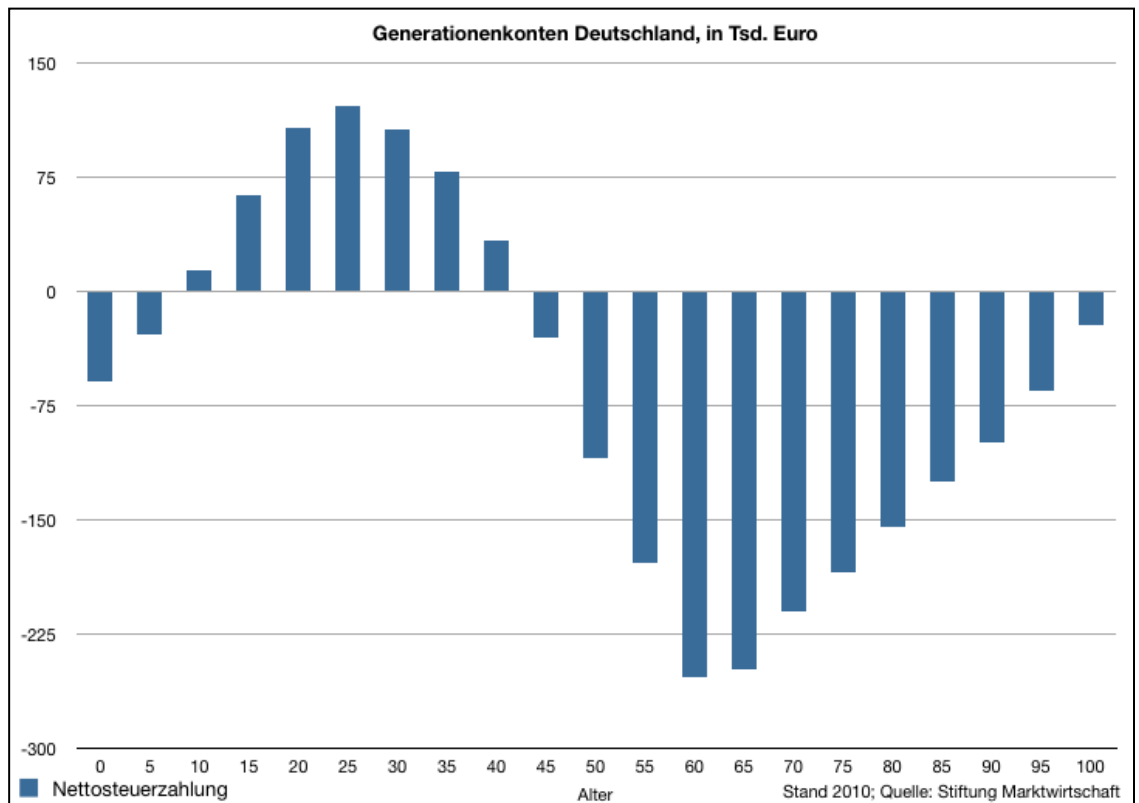


Abbildung 9: Generationenkonto Deutschland

Zur Berechnung der Generationenbilanzen müssen in vier Bereichen Schätzungen getroffen werden.¹⁰² 1. Bevölkerungsstatistik und Entwicklung: Größe und Entwicklung der Kohorten jetzt und später muss geschätzt werden. 2. Haushaltsdaten: Der öffentliche Gesamthaushalt der Ausgangsperiode muss konjunkturbereinigt werden und unter Berücksichtigung langfristiger Projektionen und Planungen fortgeschrieben werden. Dabei wird versucht, die ganze Bandbreite der Fiskalpolitik abzudecken.¹⁰³ 3. Verteilungsprofile für Zahlungsströme zwischen Staat und Kohorten: Steuerbelastung und Transfers werden gegenübergestellt, mit kohortenspezifischen Verteilungsprofilen (z.B. aus dem sozioökonomischen Panel) wird festgestellt, wer wie viel erhält und zahlt. Der Staatsverbrauch wird in vielen Studien nicht auf einzelne Kohorten aufgeteilt. 4. Annahmen zu exogenen Parametern: So müssen der Diskontierungsfaktor r und die Rate des technischen Fortschritts g möglichst genau geschätzt werden.

Wo Lob ist, bleibt meist auch Kritik nicht aus. So hat sich auch die Generationenbilanzierung kritischen Anmerkungen aus verschiedenen Richtungen gefallen lassen

¹⁰² Fehr (1995) S. 3.

¹⁰³ Fenge/Werding (2003) S. 16.

müssen. Diese reicht von grundsätzlicher Ablehnung des Ansatzes über Kritik an der empirischen Umsetzung bis hin zu Detailanmerkungen.¹⁰⁴

Ein Kern-Kritikpunkt ist die Nichtberücksichtigung der Inzidenz politischer Maßnahmen. Die Generationenbilanzen messen die Veränderung von Generationenkonten durch politische Reformen, bzw. geben vor, in welchem Umfang Reformen notwendig sind. Kritiker geben jedoch zu bedenken, dass eben diese Reformen auch erhebliche Auswirkungen auf alle anderen Bereiche der Wirtschaft, wie z.B. Preise und Wachstum haben. Damit verändern sich jedoch alle Rahmenbedingungen, so dass in der Sicht der Kritiker die Kalkulationen der Generationenkonten, der individuellen Nutzen und Lasten ihre Aussagekraft verlieren.¹⁰⁵ Dem wird entschieden widersprochen.¹⁰⁶ So zeigen Fehr und Kotlikoff in ihrer Studie, dass die mit Generationenbilanzen errechneten Unterschiede weitgehend den im »Auerbach-Kotlikoff dynamic life cycle«-Modell errechneten entsprechen, v.a. wenn die Reform keine grundsätzliche Veränderung in der ökonomischen Anreizstruktur bewirkt.¹⁰⁷ Die Literatur folgt mehrheitlich der Argumentation der Befürworter des Generational Accountings. Allerdings gestehen auch Befürworter ein, dass man nicht die Fülle aller Wirkungen erfassen kann. Alle Ergebnisse sind als Näherung zu verstehen.¹⁰⁸ Auch nimmt der Ansatz nicht für sich in Anspruch, die Effizienzwirkungen der Reformen zu beurteilen.¹⁰⁹ Er untersucht nicht, ob eine bestimmte Reform sinnvoll ist, sondern nur, welche Einkommenseffekte sie hat.

Problematisch ist die Zuordnung von Konsolidierungslasten auf einzelne Generationen. Es ist schwer abzuschätzen, wann die nötigen Reformen ergriffen werden. Auch wird oft davon ausgegangen, dass alle Lasten von den zukünftigen Generationen getragen werden. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass im Ausgangszeitpunkt lebende und kurz danach geborene Generationen über eine lange Zeit hinweg nebeneinander

¹⁰⁴ Vgl. Cutler (1993), Diamond (1996), Feist/Raffelhüschchen (2000), Börstinghaus/Hirte (2001) und Benz/Hagist (2007).

¹⁰⁵ Vgl. Diamond (1996), Börstinghaus/Hirte (2001) und Bonin/Patxot (2004).

¹⁰⁶ Vgl. Fehr/Kotlikoff (1997), Raffelhüschchen/Risa (1997) und Kotlikoff (1997).

¹⁰⁷ Fehr/Kotlikoff (1997)

¹⁰⁸ Kotlikoff (1999).

¹⁰⁹ Fehr (1995) S. 16ff.

leben. Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die Messung der impliziten Staatsverschuldung.¹¹⁰

Daneben gibt es eine Reihe weiterer Einwände. Z.B. die „*grundsätzliche Ablehnung des Lebenszyklus-Ansatzes*“¹¹¹. Befürworter der ricardianischen Äquivalenz mönieren, dass der Wirkzusammenhang dieses Theorems die Relevanz der Generationenbilanzen ausheble.¹¹² Allerdings verliert dieser Einwand dadurch an Brisanz, dass die Gültigkeit des Äquivalenztheorems allgemein in Zweifel gezogen wird.¹¹³ Selbst wenn es doch gälte, wären die Aussagen der Generationenbilanz von Interesse.¹¹⁴ Dass die Zahlen, mit denen eine Generationenbilanz erstellt wird, von der Politik manipuliert werden können, ist zwar eine zutreffende Kritik, die jedoch genauso auf jede andere Form der Finanzstatistik zutrifft. Kotlikoff fordert daher,¹¹⁵ dass staatliche Zahlenwerke und Prognosen von unabhängigen Institutionen erstellt werden sollten. Auch die Diskussion um die (Nicht-)Einbeziehung untergeordneter Steuerarten in die Berechnung oder die Sorge, dass die Nichtberücksichtigung von Staatskonsum in den Generationenbilanzen eine Verhaltensverzerrung bei Politikern, welche versuchen, eine ausgeglichene Bilanz aufzustellen, hervorrufen könnte,¹¹⁶ spielen bei der Gesamtbeurteilung dieser Herangehensweise nur eine untergeordnete Rolle.¹¹⁷

Gewichtiger sind empirische Probleme bei der Erstellung der Generationenbilanzen. Eine Vielzahl von Annahmen und Prognosen müssen getroffen und erstellt werden, was die Aussagekraft und Verbindlichkeit reduziert.¹¹⁸ Die Annahme, dass die heutige Politik für alle Zeiten unverändert fortgesetzt wird, erscheint auf den ersten Blick absurd. Berücksichtigt man aber, dass die Bilanzen keine Prognose der tatsächlich erwarteten Politik darstellen, sondern eine Messlatte und Vergleichsmaßstab zur Darstel-

¹¹⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 275.

¹¹¹ Fehr (1995) S. 16.

¹¹² Cutler (1993).

¹¹³ Vgl. Buchanan (1976), Elmendorf/Mankiw (1999), Akerlof (2007) und die ausführliche Diskussion in Kapitel A.3.2.1.

¹¹⁴ Kotlikoff (1997) S. 309f.

¹¹⁵ Ebd. S. 312f. In den USA wurde die Erstellung von Generationenbilanzen durch offizielle Stellen eingestellt, nachdem die erstellenden Wissenschaftler sich geweigert hatten, ebensolche Manipulationen durchzuführen. Siehe auch Congressional Budgeting Office (1995).

¹¹⁶ Diamond (1996).

¹¹⁷ Kotlikoff (1997) S. 305-308.

¹¹⁸ Fehr (1995) S. 16ff.

lung des Handlungsbedarfs sind, löst sich das Problem. Aber auch die schlichte Fortschreibung anderer Parameter in die Zukunft ist nicht unproblematisch.¹¹⁹ Die Festlegung des Wirtschaftswachstums oder Zinssatzes haben erheblichen Einfluss auf das Ergebnis einer Untersuchung. Dies ist jedoch das Problem aller Zukunftsforschung. Ihm wird durch Sensitivitätsanalysen, also der Erstellung verschiedener Szenarien begegnet.¹²⁰

Schließlich ist die Basisjahr-Kritik bedeutsam, also dass die Ergebnisse zu stark von der Wahl des Basisjahres abhinge. Benz und Hagist zeigen jedoch,¹²¹ dass diese Kritik nur eingeschränkt zutrifft. Außerdem ist es üblich,¹²² die Daten des Ausgangsjahres um konjunkturelle und temporäre Faktoren zu bereinigen.

1.2.2.3 Die Tragfähigkeitslücke des Sachverständigenrates

Benz und Fetzter zeigen ausführlich, dass die OECD-Methode und die Generationenbilanzen trotz unterschiedlicher Vorgehensweisen, Stärken und Schwächen bei gleichen Betrachtungszeiträumen zu den gleichen Ergebnissen kommen. Statt also die beiden gegeneinander abzuwägen, solle man lieber die Stärken kombinieren und die beiden zu einem einheitlichen Konzept verschmelzen.¹²³ Der Sachverständigenrat bestätigt diese Einschätzung und geht auch selber diesen Weg, indem er das Konzept der „Tragfähigkeitslücke“ entwickelt.¹²⁴

„Das Konzept der Tragfähigkeitsberechnung fasst explizite und implizite Schulden [...] zu einer Tragfähigkeitslücke zusammen, die den finanzpolitischen und sozialpolitischen Handlungsbedarf beziffert, der zur Sicherstellung tragfähiger staatlicher Haushalte unabweisbar ist.“¹²⁵

Die Tragfähigkeitslücke kombiniert die Methodik des Blanchard-Ansatzes mit den Generationenbilanzen. Sie arbeitet mit den langen Zeiträumen des Generational

¹¹⁹ Cutler (1993) und Diamond (1996).

¹²⁰ Fehr (1995) S. 5, Kotlikoff (1997) S. 305 & Kotlikoff (2003) S. 63.

¹²¹ Benz/Hagist (2007).

¹²² Siehe z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 270ff.

¹²³ Benz/Fetzter (2006) S. 19.

¹²⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 270ff. Siehe auch hier für die folgenden formalen Darstellungen.

¹²⁵ Ders.(2007b) S. 24.

Accountings¹²⁶ und ähnelt diesem stärker, verwendet jedoch die typischer Weise bei der OECD-Methode eingesetzten hoch aggregierten Einnahme- und Ausgabeströme. Die Tragfähigkeitslücke verliert dadurch die Fähigkeit, generationenspezifische Belastungen so genau beziffern zu können wie die Generationenbilanzen. Dafür ist die Tragfähigkeitslücke sehr gut geeignet, eine robuste Berechnung der Höhe der impliziten Staatsverschuldung und des finanzpolitischen Korrekturbedarfs zu liefern. Die Tragfähigkeitslücke TL ist formal die Differenz aus heutigem Schuldenstand und der Summe der abdiskontierten zukünftigen Primärüberschüsse (-Defizite). Um die intertemporale Budgetgleichung zu erfüllen, müsste sie Null sein. Wenn dies nicht der Fall ist, besteht finanzpolitischer Handlungsbedarf.¹²⁷

$$(31) \quad TL_0^y = b_0^y - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{\overline{ps}_t^y}{1+m} \left(\frac{1+m}{1+r} \right)^{t+1}.$$

Zur Messung des Handlungsbedarfs wird der Korrekturfaktor β erstellt, mit β^e für Mehreinnahmen und β^s für Minderausgaben. Die Tragfähigkeitslücke kann durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben geschlossen werden. Daher wird der Handlungsbedarf mit zwei Kennziffern illustriert. Der Ausgabenkürzungssatz ($\beta^s < 0$) zeigt, um wie viel Prozent alle gegenwärtigen und zukünftigen Ausgaben gekürzt werden müssen, um die Tragfähigkeitslücke zu schließen. Dieser Wert lag 2002 bei 12,1 v.H. Alternativ zeigt der Abgabenerhöhungssatz ($\beta^e > 0$) den Prozentsatz, um den alle Abgaben erhöht werden müssten, um die Tragfähigkeit der Haushalte zu sichern. Dieser lag 2002 bei 14,5 v.H.¹²⁸ Der Ausgabenkürzungssatz ist dann $(\beta^s - 1) \times 100$, der Abgabenerhöhungssatz analog $(1 - \beta^s) \times 100$.

$$(32) \quad 0 = b_0^y - \sum_{t=0}^{\infty} \frac{\beta_t^e \overline{e}_t^y - \beta_t^s \overline{g}_t^y}{(1+m)} \left(\frac{1+m}{1+r} \right)^{t+1}.$$

Wie auch bei den bereits vorgestellten Konzepten werden hier Preis- und Verhaltensanpassungen im Laufe der Zeit nicht berücksichtigt. Für die Schließung der Tragfähigkeitslücke ist es daher unerheblich, ob Steuern erhöht oder staatliche Ausgaben gesenkt werden. Diese Aussage kann natürlich im Lichte von Effizienzkriterien

¹²⁶ Ders. (2003) S. 428.

¹²⁷ Ebd. S. 427.

¹²⁸ Ebd. S. 276.

nicht gehalten werden. Auch hier ist also bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass die Tragfähigkeitslücke zwar den finanzpolitischen Handlungsbedarf beziffert, allerdings keine Empfehlungen gibt, wie die Lücke zu schließen ist.¹²⁹

1.2.3 Zwischenfazit

Zusammenfassend lassen sich bis dato zwei Dinge festhalten:

1. Es gibt bei der exakten Messung der impliziten Staatsverschuldung methodische Probleme und die vorgestellten Ansätze können nicht alle Kritikpunkte zweifelsfrei ausräumen. Dennoch lässt sich die implizite Staatsverschuldung – zumindest näherungsweise – seriös berechnen. Die gängigste Methodik ist das Generational Accounting, wobei auch Ansätze wie die Tragfähigkeitslücke des Sachverständigenrates wertvoll sind. Zweifelsohne ist auch hier der Weisheit letzter Schluss noch nicht gefunden, so dass sich die Qualität der Berechnungen in Zukunft weiter verbessern wird. Das Argument, dass die implizite Staatsverschuldung nicht gut genug gemessen werden könnte und daher nicht zu berücksichtigen ist, überzeugt auf jeden Fall nicht mehr.
2. Will man ernsthaft über Staatsverschuldung sprechen und will man die Überwälzung von Lasten auf künftige Generationen wirksam begrenzen, so wird man nicht umhin kommen, auch die implizite Staatsverschuldung in die Betrachtungen mit einzubeziehen. Sie ist vom Umfang her so relevant und so eng mit der expliziten Staatsverschuldung verknüpft, dass ein Begrenzungsregime, welches die implizite Verschuldung außen vor lässt, von vornherein wenig Sinn macht.

1.3 Nachhaltigkeitsbegriff und Tragfähigkeit

Die Frage nach der Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte beschäftigt die Forschung schon lange und hat verschiedene Antworten hervorgebracht.¹³⁰ Die im vorhergehenden Kapitel dargelegten Konzepte sind eine davon und mit dem eben genannten Zitat könnte man das Thema als für diese Arbeit abgeschlossen betrachten. Da die zuvor kritisierten »klassischen« Konzepte jedoch nach wie vor in der Dis-

¹²⁹ Ebd. S. 430.

¹³⁰ Keynes (1923) und Domar (1944). Vgl. Shaviro (1997), Balassone/Franco (2000a) und Afonso (2005) für einen Überblick über die Diskussion. Siehe Cecchetti, et al. (2010) für einen internationalen Vergleich der Folgen der jüngsten Finanzkrise auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte.

kussion eine Rolle spielen, sollen sie hier knapp dargestellt werden. Nicht zuletzt im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt wird wiederholt auf die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik abgestellt, jedoch ohne dass die implizite Staatsverschuldung eine Rolle spielt.

Es gibt in der Literatur keine Einigkeit über eine allgemeine Definition der Nachhaltigkeit,¹³¹ doch geht es im Kern immer um die Frage, ob die gegenwärtige Politik beibehalten werden kann, ohne dass es zu explodierenden Staatsschulden kommt.¹³² Oder um die Definition des Finanzministeriums zu bemühen:

„Die Finanzpolitik eines Landes wird als nachhaltig bezeichnet, sofern die gegenwärtige Finanzpolitik auch in der Zukunft fortgeführt werden kann.“¹³³

Der entscheidende Unterschied zwischen den klassischen Nachhaltigkeitsindikatoren und den eben geschilderten, welche sich auf die implizite Staatsverschuldung beziehen, liegt darin, dass sich die klassischen Indikatoren eben nur auf die explizite Staatsverschuldung konzentrieren. Hinzu kommt, dass die Analysen oft rückblickend arbeiten, statt, wie z.B. die Generationenbilanzen, die Zukunft zu schätzen.¹³⁴ Dabei werden die Finanzdaten der Vergangenheit empirisch untersucht und abgeschätzt, ob die Politik geändert werden muss.¹³⁵

Drei Kriterien werden am häufigsten genannt: *stabile (Primär-)Defizitquoten, stabile Schuldenstandsquoten und Erfüllung der No-Ponzi-Bedingung.*

Der erste und einfachste Blick geht auf die Defizitquote *fs*. Wenn es gelingt, diese konstant zu halten, so könnte man der Finanzpolitik eine gewisse Stabilität zusprechen. Als Beispiel wäre das 3v.H.-Maastricht-Kriterium zu nennen.¹³⁶ Will man etwas genauer hinsehen, so betrachtet man die Primärdefizitquoten *ps*. Für sich genommen macht jedoch beides keinen Sinn. Angenommen, es gelänge der Politik, eine bestimmte

¹³¹ Balassone/Franco (2000a) und Benz/Fetzer (2006).

¹³² Blanchard (1990) S. 10, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) S. 270 und Raffelhüschen, et al. (2003) S. 5.

¹³³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001).

¹³⁴ Benz/Fetzer (2006), vgl. Afonso (2005) für die EU und Bohn (2005) für die USA.

¹³⁵ Vgl. Cuddington (1997).

¹³⁶ Siehe auch Kapitel C.3.9.

Defizitquote konstant zu halten, diese läge aber von vorneherein auf einem viel zu hohen Niveau, dann würde der betreffende Staat dennoch in den Bankrott rutschen.

Der zweite und wichtigere Blick muss sich daher auf die Schuldenstandsquote b richten. Diese sollte mittelfristig konstant bleiben.¹³⁷ Darauf zielt das 60 v.H. Maastricht-Kriterium. Dafür muss die Defizitquote entsprechend an das Wirtschaftswachstum n angepasst werden. Betrachtet man den Primärsaldo, so muss dieser positiv sein, wenn der Zinssatz das Wirtschaftswachstum übersteigt ($r > n$). Hier stellt sich jedoch wieder die Frage, warum die ursprüngliche Schuldenstandsquote ein angemessener Maßstab sein soll. Sie könnte ebenfalls zu hoch sein, so dass eine nachhaltige Politik auf die Senkung derselben hinarbeiten müsste. Außerdem ist es schwierig, schlüssig zu begründen, warum ausgerechnet ein bestimmter Referenzwert, wie z.B. 60 v.H. des BIP, angemessen ist, und alle anderen Werte nicht.¹³⁸

Auch die Erfüllung der „No-Ponzi-Bedingung“¹³⁹ wird als Tragfähigkeitsbedingung aufgeführt.¹⁴⁰ Demnach sind die Staatsfinanzen solide, solange der Staat seine Zinszahlungen nicht mit neuen Krediten bedienen muss. Ein weiterer Ansatz zur Messung der Nachhaltigkeit ist der Steuersatz. Demnach kann eine Finanzpolitik als nachhaltig angesehen werden, wenn der Steuersatz konstant gehalten werden kann.¹⁴¹

Schließlich gibt es Studien, die den Blick in die Zukunft richten und Nachhaltigkeit dann gegeben sehen, wenn die Verbindlichkeiten des Staates geringer sind, als der Barwert der zukünftigen Einnahmen.¹⁴² Dem lässt sich entgegenhalten, dass es auch andere wichtige Verwendungszwecke für die zukünftigen Einnahmen gibt, als den Schuldendienst. Außerdem krankt diese Betrachtung an der Frage zukünftiger Defizite, wie sie z.B. durch den demographischen Wandel entstehen. Dem kann man entgegenwirken, indem man die intertemporale Budgetrestriktion und zukünftige Zahlungsver-

¹³⁷ Blanchard, et al. (1990) S. 11.

¹³⁸ Zwar gibt es Studien, die darauf hindeuten, dass es bestimmte Schwellenwerte gibt, ab denen z.B. die Folgen für das Wirtschaftswachstum andere Ausmaße annehmen, doch heißt das nicht, dass diese Werte dadurch die optimalen Verschuldungsstände sind. So sehen Reinhart/Rogoff (2010b) die Schwelle, ab der Staatsverschuldung das Wirtschaftswachstum in entwickelten Ländern hemmt bei 90% des BIPs.

¹³⁹ Vgl. Kapitel A.1.2.

¹⁴⁰ Vgl. Blanchard/Fischer (1989) S. 49 und Chalk/Hemming (2000) S. 4.

¹⁴¹ Domar (1944) S. 148 und Balassone/Franco (2000a) S. 27.

¹⁴² Jochimsen/Konrad (2006) S. 17ff. und S. 35.

pflichtungen mit einbezieht, womit sich der Kreis zum vorherigen Kapitel und der impliziten Staatsverschuldung wieder schließt.

1.4 Staatsvermögen - „Goldene Regel“ der Staatsverschuldung

Die Bewertung von Verschuldung hängt entscheidend davon ab, inwieweit den Verbindlichkeiten Vermögen gegenübersteht. Es ist offensichtlich, dass ein erheblicher qualitativer Unterschied besteht, ob eine zukünftige Generation, die einen bestimmten Schuldenstand erbt, auch Vermögen in gleicher Höhe erbt, oder nicht. Zur besseren Unterscheidung werden in dieser Arbeit die Begriffe der *gedeckten* und der *ungedekten* Verschuldung verwendet. Die gedeckte Staatsverschuldung beschreibt diejenigen Verbindlichkeiten, welchen ein entsprechendes Vermögen gegenübersteht, die also keine Nettolast darstellen. Ceteris paribus beschreibt die ungedeckte Staatsverschuldung diejenigen Verbindlichkeiten, welchen kein entsprechendes Vermögen gegenübersteht. In diesen Fällen wird der Konsum früherer Generationen auf die Zukunft abgewälzt. Was für den Schuldenstand gilt, lässt sich auch auf die Neuverschuldung übertragen. Unter dem Stichwort der Goldenen Regel der Staatsverschuldung versteht man die Aufnahme von Krediten nur für investive Zwecke, so dass keine ungedeckte Staatsverschuldung entsteht. Jede Generation sollte die Kosten für den Nutzen tragen, den sie selber in ihrer Periode genießt.

Die Frage nach der Verwendung der aufgenommenen Mittel und die Unterscheidung zwischen konsumtiver und investiver Staatsverschuldung beschäftigte bereits Mitte des 19. Jahrhunderts Vertreter der Finanzwissenschaft wie Lorenz von Stein, Carl Dietzel oder Adolph Wagner.¹⁴³ Unter dem Begriff der objektbezogenen Schuldenpolitik sollten außerordentliche Ausgaben, wie Investitionen, durch außerordentliche Einnahmen, wie Kredite, finanziert werden. Dadurch sollte die intergenerative Gerechtigkeit gewahrt werden. So prägte Lorenz von Stein das berühmte Zitat:

„Ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zuwenig für seine Zukunft, oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.“¹⁴⁴

In den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts intensivierte sich die Debatte mit der Musgrave'schen Forderung nach der Einführung eines dualen Budgets.¹⁴⁵ Demnach

¹⁴³ Hansmeyer (1970) S. 48ff.

¹⁴⁴ Stein (1875) S. 716.

sollten Investitionen aus dem allgemeinen Staatshaushalt herausgehalten und in einem eigenen Rechnungswerk erfasst werden. Später verfeinerte Musgrave seine Gedanken zum „Pay as you use“-Prinzip (vgl. Kapitel A.2.3).¹⁴⁶ Auch hier steht die intertemporale Äquivalenz zwischen den Generationen im Mittelpunkt. Der Begriff der Goldenen Regel wurde schließlich in den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts von Phelps geprägt.¹⁴⁷ Die Diskussion um die Goldene Regel wurde seither weltweit intensiv geführt.¹⁴⁸ Ein prominentes Beispiel für die praktische Implementierung (oder zumindest den Versuch) ist die gegen Ende der Arbeit diskutierte alte Version des Artikel 115 des deutschen Grundgesetzes.¹⁴⁹ Auch in der Diskussion um die Ausgestaltung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde immer wieder die Einführung einer Goldenen Regel gefordert.¹⁵⁰

Für die Goldene Regel sprechen viele überzeugende Argumente. Kurz gefasst soll sie eine als gerecht empfundene Lastenverteilung bewirken, einerseits eine als „falsch“ empfundene Staatsverschuldung bremsen und andererseits zu geringen Investitionen vorbeugen.

Investitionen mit Krediten zu finanzieren ermöglicht eine Verteilung der Kosten auf den gesamten Nutzungszeitraum.¹⁵¹ Und da Investitionen typischerweise sehr langlebig sind, wird es als gerecht empfunden, wenn jeder, der von einer Investition profitiert, auch entsprechend seines Nutzens an der Finanzierung beteiligt wird. Müsste die Ausgangsgeneration alle Kosten alleine tragen, brächte dies eine Umverteilung zugunsten der zukünftigen Generationen mit sich.¹⁵²

Wird die Goldene Regel so ausgestaltet, dass die Aufnahme von Krediten nur noch zu investiven Zwecken möglich ist, kann unter Umständen die Entstehung ungedeckter Staatsverschuldung vermieden werden. Kredite können nur noch für diejenigen

¹⁴⁵ Musgrave (1939).

¹⁴⁶ Ders. (1959) S. 558.

¹⁴⁷ Phelps (1961) S. 642.

¹⁴⁸ Vgl. z.B. Goode/Birnbaum (1955), Premchand (1983), Poterba (1995), Robinson (1998b) und Balassone/Franco (2000b).

¹⁴⁹ Siehe Kapitel C.3.3.

¹⁵⁰ Vgl. Modigliani, et al. (1998) und Balassone/Franco (2000b).

¹⁵¹ Musgrave (1959) S. 558.

¹⁵² Ders. (1988) und Balassone/Franco (2000b) S. 210.

Ausgaben aufgenommen werden, denen ein entsprechender Gegenwert auch für zukünftige Perioden gegenübersteht. Es wird unmöglich, die Kosten des Gegenwartskonsums auf die Zukunft zu verschieben. Die Goldene Regel schiebt also unerwünschter Staatsverschuldung einen Riegel vor, ohne jedoch erwünschte und notwendige Investitionstätigkeit abzuwürgen. So lässt sich zeigen, dass es ohne Budgetregel zwar zu einer effizienten Investitionshöhe kommt, aber gleichzeitig auch zu überhöhten strategischen Defiziten. Wird das Defizit hingegen pauschal beschränkt, so kommt es im Modell zur Unterinvestition.¹⁵³ Diese Angst vor einer staatlichen Unterinvestition und aller damit einhergehenden negativen Zukunftsfolgen aufgrund eines Schuldenverbotes schwingt seit Lorenz von Stein in der Diskussion mit. In der Tat gäbe es bei einem Schuldenverbot einen erheblichen negativen Anreiz, große Investitionsvorhaben anzugehen, wenn die Kosten nicht mehr über verschiedene Perioden verteilt werden könnten.¹⁵⁴ Die Politische Ökonomie stützt diese Argumentation. Auf Wiederwahl bedachte Politiker haben keinen Anreiz, langfristige Investitionsvorhaben anzugehen, deren Nutzen auch Nachfolgeregierungen zu Gute kommt, deren Kosten aber komplett den eigenen Handlungsspielraum einschränken. Die Unsicherheit über den Ausgang zukünftiger Wahlen lässt Politiker gegenwärtige Güter höher bewerten als zukünftige.¹⁵⁵ Bei einer Goldenen Regel hingegen können sie investieren, ohne den eigenen Spielraum einzuschränken und so die Wiederwahl zu gefährden.¹⁵⁶ Selbst bei einem wohlmeinenden Politiker bestünde bei einem vollkommenen Schuldenverbot die Gefahr, dass die Investitionen zu einer Schwankungsmasse verkommen und damit oft zu gering ausfallen. Um die Wohlfahrt zu maximieren, wäre er darauf bedacht, die Steuersätze konstant zu halten, und müsste daher bei einer fixen Defizitquote im Zweifelsfall die Investitionen an die verfügbaren Einnahmen anpassen (s.u. Abschnitt A.2.2 für weitere Ausführungen zum »tax smoothing«).¹⁵⁷ Diverse Untersuchungen prognostizieren daher erhebliche Wohlfahrtsverluste, würde man auf schuldenfinanzierte Investitionen verzichten.¹⁵⁸ Noch gravie-

¹⁵³ Vgl. z.B. Dur, et al. (1997), welche die Wirkungen einer Goldenen Regel im Modellrahmen von Tabellini/Alesina (1990) analysieren.

¹⁵⁴ Vgl. Poterba (1995), der zeigt, dass Investitionen durch eine Goldene Regel 30% höher ausfallen, und Balassone/Franco (2000b) S. 209f.

¹⁵⁵ Tabellini/Alesina (1990).

¹⁵⁶ Balassone/Franco (1999).

¹⁵⁷ Barro (1979).

¹⁵⁸ Kitterer (1994), Poterba (1995) und Ewijk (1997).

render wären diese Probleme, wenn sich ein Land gerade in einer Phase der Haushaltskonsolidierung befände. Ausgaben für Investitionen gelten als die am leichtesten zu kürzenden Ausgaben, welche daher in schwierigen Zeiten als erstes gekürzt werden.¹⁵⁹ Dies bestätigt sich auch empirisch, z.B. wenn man die Erfahrungen im Vorfeld der Euro-Einführung betrachtet, bei der ein erheblicher Teil der Konsolidierungen über die Reduktion von Investitionen lief.¹⁶⁰ Eine Goldene Regel hebt diese Probleme aus und wirkt dem Anreiz zur Unterinvestition entgegen.¹⁶¹

Vergleicht man das Regime einer Goldenen Regel mit dem eines strikten Schuldenverbots (bzw. einer festen Grenze),¹⁶² so wird mit ihr, gleichsam als positiver Nebeneffekt, eine prozyklische Fiskalpolitik vermieden und somit die allgemeine Wohlfahrt erhöht. Eine Goldene Regel ermöglicht eine konstante Investitionspolitik, welche sich an dem Konjunkturzyklus und nicht an der Kassenlage ausrichtet.¹⁶³ Allerdings ließe sich dieses Problem auch anders lösen. Eine einfache konjunkturelle Komponente in Rahmen des allgemeinen Schuldenverbotes, wie sie z.B. in der Schweizer Schuldenbremse enthalten ist,¹⁶⁴ hat den gleichen Effekt. Sie glättet die Staatsausgaben über den Konjunkturzyklus hinweg, so dass auch ohne Goldene Regel keine prozyklische Investitionspolitik entstehen muss.

Somit lässt sich zusammenfassen, dass eine richtig ausgestaltete Goldene Regel unter bestimmten Umständen die Wohlfahrt erheblich erhöhen kann. Allerdings ist die Goldene Regel auch mit einigen Problemen verbunden, die eine wirksame Ausgestaltung zu einer nicht trivialen Angelegenheit werden lassen.

Einer der schwächeren Einwände richtet sich gegen das Argument der gerechten Lastenverteilung und moniert, dass die Gegenwart kein Recht hätte, Lasten auf die Zukunft zu verteilen, da sich die Präferenzen ändern könnten. Z.B. könnte der Investitionsgegenstand durch technischen Fortschritt obsolet werden,¹⁶⁵ oder durch veränderte

¹⁵⁹ Vgl. Oxley/Martin (1991), S. 161 und De Haan, et al. (1996).

¹⁶⁰ Vgl. Balassone/Franco (2000b) S. 212 und Toigo/Woods (2005) S. 70.

¹⁶¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980) S. 44, Dur, et al. (1997) und Ewijk (1997).

¹⁶² Groneck (2008).

¹⁶³ Modigliani, et al. (1998).

¹⁶⁴ Vgl. Kapitel C.3.4.

¹⁶⁵ Z.B. könnten Telefonnetze eines Tages obsolet werden, wenn alle Daten per Funk übertragen werden.

Wertevorstellungen seinen nutzenstiftenden Charakter verlieren.¹⁶⁶ Auch die Art der nötigen Investitionen kann sich ändern.¹⁶⁷ Daher sollte nach dieser Argumentation jede Generation für die von ihr gewünschten Investitionen zahlen und den zukünftigen Generationen wiederum die Entscheidung überlassen, welche Investition ihnen welche Ausgaben wert sind, statt der Zukunft die eigenen Präferenzen überzustülpen.¹⁶⁸

Gravierender ist die Frage nach der Abgrenzung des Investitionsbegriffs. Was sind Investitionen? Für welche Ausgaben sind Kredite gerechtfertigt? Strittige Bereiche sind immer wieder z.B. Ausgaben für Bildung (Investitionen in Humankapital) oder Verteidigung (Anschaffung von Waffen). Wo endet der Konsum, wo beginnt die Investition? Eine zu enge Definition würde zu einseitigen Anreizen führen, durch welche Ausgaben für intangible Güter vernachlässigt würden.¹⁶⁹ Eine zu weite Abgrenzung hingegen würde den Sinn der Goldenen Regel aushöhlen und Tür und Tor für Missbrauch öffnen. Grundsätzlich ist eine Staatsausgabe dann eine Investition, wenn sie einen über mehrere Perioden verteilten Nutzen generiert und öffentliches Vermögen erzeugt. Dabei kann zwischen der Wachstumswirksamkeit und der Vermögenswirksamkeit unterschieden werden.¹⁷⁰ Bei Ersterem wird untersucht, ob die Investition einen positiven Kapitalertrag hat, oder (was häufiger der Fall ist) im privaten Sektor positive Wachstumswirkungen hervorruft,¹⁷¹ die größer sind als die durch Staatsverschuldung verursachten Nachteile.¹⁷² Allerdings ist die Messung dieser Effekte zu ungenau, oft gar widersprüchlich, so dass diese Abgrenzung als Basis für eine Goldene Regel ungeeignet ist. Bei dem zweiten Unterscheidungskriterium, der Vermögenswirksamkeit, wird die Investition unabhängig von ihrer Produktivitätswirkung durch einen Zuwachs des öffentlichen Vermögens definiert. Auch hier gibt es eine Reihe fragwürdiger Effekte, aber immerhin ergibt sich ein klares Kriterium.¹⁷³ Aufgrund dieser Abgrenzungsprobleme

¹⁶⁶ Z.B. Denkmäler oder Symbolbauten.

¹⁶⁷ So sind heutzutage Bildungsinvestitionen wichtiger als in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg, als die Wiederherstellung der Infrastruktur im Mittelpunkt stand.

¹⁶⁸ Vgl. Kowalcky/LeLoup (1993), Schweizerischer Bundesrat (2000) S. 4675ff., Pünder (2007) und Kirchhof (2010).

¹⁶⁹ Colm/Wagner (1963) S. 125.

¹⁷⁰ Toillié (1980).

¹⁷¹ Greiner/Semmler (2000).

¹⁷² Thöne (2005).

¹⁷³ Toillié (1980), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980) S. 37 und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 75f.

der Investitionen gibt es immer wieder Stimmen, die den Einsatz Goldener Regeln ablehnen.¹⁷⁴

Das Beispiel Bildung steht exemplarisch für die Problematik. Einerseits ist es unstrittig, dass die Investitionen in Humankapital zu den wichtigsten Investitionen gehören, die unsere Gesellschaft tätigt, und dass Investitionen in die Köpfe nicht weniger wichtig sind als Investitionen in Gebäude und Straßen. Andererseits fällt es schwer, Ausgaben für laufende Gehälter des Lehrpersonals als dauerhafte Investition mit exakt messbarem Nutzen und möglichen Abschreibungen zu kategorisieren. Selbst wenn man alle Bildungsausgaben als Investitionen klassifiziert, stößt man auf methodische Probleme und auf extrem hohe Abschreibungen von bis zu 95 v.H. in 10 Jahren.¹⁷⁵ Die Einbeziehung des Humankapitals in das Regime einer Goldenen Regel wird daher zu meist abgelehnt.¹⁷⁶ Wird aber Bildung nicht in den Katalog der zulässigen Investitionen aufgenommen, so besteht die Gefahr, dass diese in Relation zu anderen, von der Goldenen Regel erfassten, Investitionen benachteiligt wird. Die Investitionspräferenz wird durch die Goldene Regel verzerrt.

Die Frage des Missbrauchs wird von der Neuen Politischen Ökonomie aufgegriffen. Diese bewertet die Goldene Regel zwar insgesamt positiv, da sie negative Investitionsanreize verhindert, weist aber darauf hin, dass die Politik stets einen erheblichen Verschuldungsdruck ausübt.¹⁷⁷ Jede amtierende Regierung wird versuchen, ihren Handlungsspielraum wo immer möglich auszudehnen. Und wie die Erfahrungen mit dem alten Artikel 115 GG gezeigt haben,¹⁷⁸ bietet sich die Ausdehnung des Investitionsbegriffs in besonderer Weise dafür an, die Verschuldungsspielräume unauffällig zu erweitern.

Damit ergeben sich zwei Kritikpunkte: Erstens kann die Goldene Regel die Ausgabenstruktur der öffentlichen Hand negativ verzerren, zweitens ist es schwer, eine saubere Abgrenzung der Investitionen zu erreichen und Missbrauch zu verhindern.

¹⁷⁴ Z.B. Balassone/Franco (2000b) S. 226, Wyplosz (2005) S. 71 und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008).

¹⁷⁵ Ewerhart (2002) und (2003).

¹⁷⁶ Vgl. z.B. Balassone/Franco (2000b) S. 218.

¹⁷⁷ Berthold/Koch (2008).

¹⁷⁸ Vgl. Kapitel C.3.3.

Der gewichtigste Einwand jedoch bezieht sich auf die Problematik der Abschreibungen und die Unfähigkeit der Goldenen Regel, tatsächlich intergenerative Gerechtigkeit herbeizuführen. Nimmt man den Grundgedanken der Goldenen Regel ernst, nach dem sichergestellt werden soll, dass allen Schulden ein entsprechender Gegenwert gegenüberstehen muss, so muss der Referenzpunkt jeder solchen Regelung die Nettoinvestition sein. Die Abschreibungen und Desinvestitionen müssen mit den Neuinvestitionen gegengerechnet werden.¹⁷⁹ Außerdem müssten konsequenter Weise nicht nur explizite, sondern auch implizite Lasten miteinbezogen werden. Daraus ergeben sich zwei Anfragen an die Sinnhaftigkeit einer Goldenen Regel:

1. Praktische Durchführbarkeit der Abschreibungen.
2. Begrenzte Wirkung bei konstantem Investitionsniveau in entwickelten Volkswirtschaften.

Praktische Durchführbarkeit

Die gesamten investiven Aufgaben des Staates richtig zu bewerten und dann adäquat abzuschreiben wäre nur mit viel Aufwand durchzuführen. Nicht nur, dass es in vielen Fällen nur schwer seriös zu bewerkstelligen wäre, auch hier ergäbe sich ein enormes Missbrauchspotential, welches in der Realität zu einer Aushöhlung der Regel führen könnte.¹⁸⁰ Ferner müssten intangible Kosten, wie Umweltzerstörung, mit einbezogen werden. Beide Probleme lassen sich jedoch lösen. Die Problematik des politökonomischen Missbrauchspotentials wird in dieser Arbeit zu einem späteren Zeitpunkt ausführlicher thematisiert.¹⁸¹ Kurz gesagt ließen sich die schädlichen Mechanismen durch die Schaffung unabhängiger Institutionen, die sich an den Erfahrungen der unabhängigen Geldpolitik orientieren, aushebeln. Die Messung notwendiger Abschreibungen und die Einbeziehung impliziter Lasten ließe sich durch entsprechende Rechnungslegungsstandards bewerkstelligen.¹⁸² Vor allem international wird schon lange diskutiert,¹⁸³ die Kameralistik mit ihrer ausschließlichen Konzentration auf kassenwirksame

¹⁷⁹ Auch dieser Gedanke lässt sich bis zu Musgrave (1939) zurückverfolgen.

¹⁸⁰ Balassone/Franco (2000b) S. 222 und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 80f.

¹⁸¹ Vgl. Kapitel A.4.

¹⁸² Robinson (1998b), (1999) und (2002).

¹⁸³ Und in zahlreichen Fällen schon umgesetzt.

Größen und den zahlreichen daraus resultierenden Problemen¹⁸⁴ durch eine Bilanzierung mit doppelter Buchführung (»Doppik«), vergleichbar zu der im Unternehmenssektor üblichen, zu ersetzen, oder wenigstens zu ergänzen. Unter den Stichwörtern »accrual accounting« und »accrual budgeting« werden Rechnungslegungsstandards entwickelt, die den tatsächlichen Gesamtzustand der Staatsfinanzen abbilden sollen. Diese wurde inzwischen in den „*International Public Sector Accounting Standards*“ (IPSAS) standardisiert. Sie zielen auf den Ressourcenverbrauch ab und zeigen den Vermögensverbrauch, implizite Lasten und nötige Rückstellungen.¹⁸⁵ Unter einer solchen Rechnungslegung ließe sich der Zielgedanke der Goldenen Regel verwirklichen, indem die Politik verpflichtet wird, die Nettovermögensbilanz konstant zu halten.¹⁸⁶ Außerdem gibt es auch Stimmen, die alternativ zu der Umstellung auf die Doppik eine Anpassung im Rahmen der geltenden Rechnungslegungsstandards für ausreichend halten.¹⁸⁷ Allerdings werden dann die Aspekte der langfristigen Tragfähigkeit nicht mehr erfasst und die Problematik der impliziten Staatsverschuldung bleibt ungelöst.

Begrenzte Wirkung

Dieser Punkt zielt darauf ab, dass eine konsequent auf Nettoinvestitionen bezogene Goldene Regel nur in einem Szenario mit unregelmäßigen oder konstant steigenden Investitionsniveaus Sinn macht. Sind die Nettoinvestitionen im Durchschnitt bei Null, so ist auch der durchschnittliche Verschuldungsspielraum bei Null. In diesem Fall verliert auch das Argument der gerechten intertemporalen Lastenverteilung seine Stichhaltigkeit. Wenn jede Generation in etwa gleich viel Substanz erbt und hinterlässt, ist es nicht mehr so entscheidend, jedes einzelne Investitionsobjekt exakt zuzuordnen. Die erste Generation wäre zwar benachteiligt, für alle folgenden Generationen aber wäre es egal, ob eine Goldene Regel existierte oder nicht.¹⁸⁸ Bei einer negativen Nettoinvestition müsste es eigentlich zu einer Schuldenreduktion kommen, d.h. die Haushalte müssten Überschüsse erwirtschaften, um die Entstehung ungedeckter Verschuldung zu vermeiden. Dieser Aspekt einer konsequent zu Ende gedachten Goldenen Regel wird in der

¹⁸⁴ Siehe Budäus/Hilgers (2009) S. 378f.

¹⁸⁵ Vgl. Lüder/Jones (2003), Adam (2004), Lüder (2007) und Budäus/Hilgers (2009).

¹⁸⁶ Robinson (1998b) S. 449. Siehe S. 456ff. für eine detaillierte Diskussion und leichte Modifikationen zur besseren Anwendbarkeit (»Balanced Accrual Budgets« statt »Constant Net Worth«).

¹⁸⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 75ff.

¹⁸⁸ Haller (1959) und Balassone/Franco (2000b) S. 210.

Literatur kaum erwähnt. Alles in allem kann die Goldene Regel in einem Umfeld mit konstanten Investitionen ihre Stärken kaum ausspielen, behält aber alle Nachteile und Risiken.

Betrachtet man die Situation in Deutschland, so sieht man, dass der Einwand durchaus relevant ist. Die Nettoinvestitionen sinken seit vielen Jahren. Die Nettoinvestitionen des gesamtstaatlichen Sektors in Deutschland sind seit 2003 sogar negativ (siehe Grafik),¹⁸⁹ d.h. das Vermögen sinkt. Folgt man dem Gedanken der Goldenen Regel, müssten in gleichem Umfang Schulden zurückgezahlt werden. Betrachtet man nur den Bund, ist das Bild etwas besser. Die Nettoinvestitionen gehen zwar auch gegen Null, waren aber immerhin nur 2005 negativ.¹⁹⁰

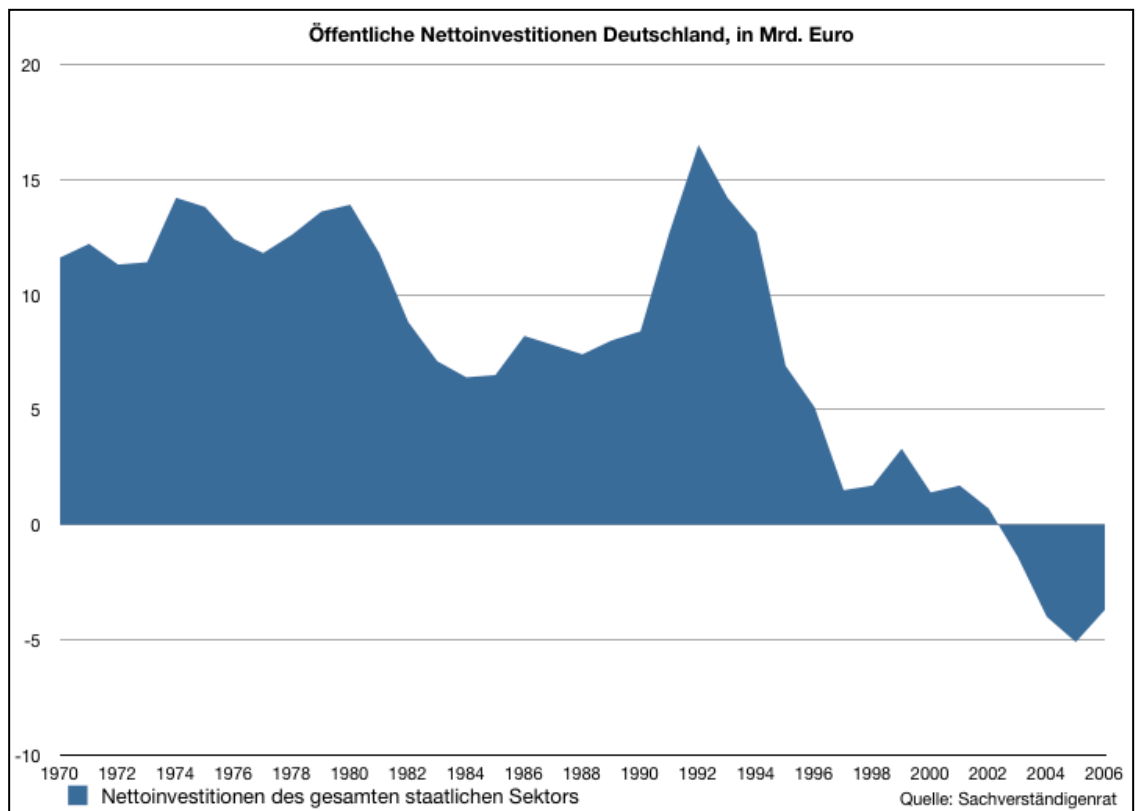


Abbildung 10: Öffentliche Nettoinvestitionen Deutschland

Hier lässt sich jedoch erwidern, dass die Goldene Regel bei negativen Nettoinvestitionen Haushaltsüberschüsse erzwingen könnte.¹⁹¹

¹⁸⁹ Weinert (2004) S. 18, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007a) S. 265 und Tabelle 23* S. 549.

¹⁹⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 77ff.

¹⁹¹ Siehe z.B. Groneck/Plachta (2008) für eine Simulationsrechnung.

Zwischenfazit

Ein abschließendes Urteil zur Goldenen Regel zu treffen fällt nicht leicht. Einerseits verheißt sie schwer wiegende Vorteile, andererseits drohen aber auch erhebliche Probleme, die mit einer schlechten Ausgestaltung einhergehen.

Eine gerechte Verteilung der Investitionslasten zu bewirken ist wichtig. Ist aber der Investitionsbegriff zu weit gefasst ist und werden die Abschreibungen nicht angemessen durchgeführt, dann entstünde im Endeffekt doch wieder ungedeckte Staatsverschuldung und die Goldene Regel hat ihre Daseinsberechtigung verfehlt. Man denke sich als Beispiel eine Brücke mit einer Nutzungsdauer von einhundert Jahren. Hier ist es vertretbar, diese Brücke über hundert Jahre hinweg abzubezahlen. Wenn aber die Brücke nach hundert Jahren abgerissen wird, und die ursprünglichen Schulden immer noch nicht abbezahlt sind, dann ist das Ziel der gleichmäßigen Lastenverteilung offensichtlich verfehlt worden. Auch wenn das Nettoinvestitionsniveau konstant ist, ist das Prozedere nicht der Mühe wert.

Unterinvestition zu vermeiden ist wichtig. Führt eine Goldene Regel aber zu verzerrten Investitionspräferenzen, oder wird sie zu einer verschleierte Ausdehnung der Staatsverschuldung missbraucht, so ist sie zu hinterfragen.

Antizyklische Fiskalpolitik zu ermöglichen, ist ein gutes Ziel. Wenn es jedoch einen anderen Weg gibt, wie einen Konjunkturfaktor für das Budget, der weniger Nebenwirkungen hat, dann sollte man lieber diesen Weg gehen. Konjunkturpolitik und Investitionsniveaus sind zwei verschiedene Paar Stiefel.

Sind Goldene Regeln also abzulehnen? Nein. Eine Goldene Regel ist auf jeden Fall besser als überhaupt keine Regel. Lieber Schulden für Investitionen als Schulden für Konsum. Aber auch im Vergleich zu einem strikten Schuldenverbot kann die Goldene Regel überlegen sein. Dabei ist das Nettoinvestitionsniveau der springende Punkt. Bei dauerhaft positiven Nettoinvestitionen spricht einiges für eine Goldene Regel. Dies gilt auch für andere Szenarien. Denn nur eine Goldene Regel kann erzwingen, dass bei negativen Nettoinvestitionen auch entsprechend Schulden reduziert werden. Zu groß wäre sonst das Risiko, dass bei negativen Nettoinvestitionen und konstanten Schuldenständen ungedeckte Staatsverschuldung entstünde.

Allerdings ist (besonders in reifen Volkswirtschaften wie Deutschland mit einem niedrigen Nettoinvestitionsniveau) eine Goldene Regel nur unter strikten Bedingungen

einem schlichten Schuldenverbot vorzuziehen.¹⁹² Eine konsequente Orientierung an den Nettoinvestitionen, also eine Abschreibung aller Investitionen, muss genauso garantiert sein wie eine transparente Abgrenzung von Investitionen und Konsum. Ist dies nicht gegeben, so ist ein Schuldenverbot das geringere Übel. Dann halten sich die Vorteile in zu engen Grenzen, um die Nachteile und praktischen Probleme aufzuwiegen. Dann empfiehlt es sich, dem »Lieber den Spatz in der Hand, als die Taube auf dem Dach«-Prinzip zu folgen, und auf die Implementierung einer Goldenen Regel zu verzichten.¹⁹³

1.5 Für diese Arbeit relevanter Verschuldungsbegriff

Zusammenfassend lässt sich für den weiteren Verlauf dieser Arbeit festhalten:

Diese Arbeit folgt dem umfassenden Staatsverschuldungsbegriff und versteht unter Staatsverschuldung alle zukünftigen Zahlungsverpflichtungen des Staates. Wer über die Begrenzung von Staatsverschuldung reden möchte, muss das ganze Problem im Blick haben und neben der expliziten Staatsverschuldung auch die implizite Staatsverschuldung mit einbeziehen. Zur Messung derselben bieten sich vor allem die Generationenbilanzen und die Tragfähigkeitslücke des Sachverständigenrates an. Hiermit lassen sich auch Aussagen über die zu erreichende Nachhaltigkeit öffentlicher Haushalte treffen.

Konjunkturelle Verschuldung, die über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen wird, sowie kurzfristige Verschuldung, ist zu unterscheiden von langfristiger Verschuldung aufgrund struktureller Defizite, welche zu stetig steigenden Schuldenständen führt.

Schließlich ist zwischen gedeckter und ungedeckter Verschuldung zu unterscheiden. Unter gedeckter Verschuldung wird hier verstanden, dass den Verbindlichkeiten ein entsprechender Wert gegenübersteht. Wenn also spätere Generationen diese bedienen müssen, so werden sie durch einen entsprechenden Nutzen entschädigt. Ungedeckte Verschuldung hingegen entstand z.B. durch die konsumtive Verwendung von Krediten, was die Nicht-Durchführung von Abschreibungen mit einschließt. Während erstere als grundsätzlich legitim empfunden wird, ist letztere zu hinterfragen.

¹⁹² Vgl. Darstellung des Schuldenverbots in Kapitel C.3.2.

¹⁹³ Vgl. für eine ausführliche Abwägung der beiden Alternativen in Kapitel C.4.2.

2 Rechtfertigungsgründe

Dieses Kapitel diskutiert Rechtfertigungsgründe für Staatsverschuldung, wofür sie eingesetzt wird und welchen Nutzen sie bringen kann. Dazu gibt es sehr konträre Meinungen. Die klassische Ökonomie lehnte sie rundheraus ab. Für Hume und Smith war sie der direkte Weg in den Staatsbankrott. Es herrschte der allgemeine Konsens, dass Staatsverschuldung nur in Sondersituationen, wie z.B. Kriegen, eingesetzt werden sollte.¹⁹⁴ Heute ist die Diskussion differenzierter. Während manche sagen, es gäbe keine ökonomisch überzeugenden Pro-Argumente,¹⁹⁵ sehen andere in der Staatsverschuldung ein wertvolles Instrument zur Mehrung des Wohlstandes.¹⁹⁶ Wenn sich Staatsverschuldung nutzbringend einsetzen lässt, dann ist es sinnvoll, dieses Instrument auch zu nutzen. Tatsächlich gibt es in der Literatur eine Vielzahl von Argumenten, wann und warum Staatsverschuldung gewinnbringend eingesetzt werden könnte. Im folgenden Kapitel sollen die wichtigsten Argumente dargestellt und kritisch diskutiert werden. Dabei richtet sich das Augenmerk auf drei zentrale Argumente: die Stabilisierungs-, Überbrückungs- und Lastenverschiebungsfunktion der Staatsverschuldung.¹⁹⁷

Es zeigt sich, dass Staatsverschuldung ein wichtiges Instrument sein kann, das nicht grundsätzlich abgelehnt werden sollte. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass die Pro-Argumente nur in engen Grenzen gelten und Staatsverschuldung nicht das Allheilmittel ist, für das es manche halten.

2.1 Die Stabilisierungsfunktion: Konjunkturpolitik

Die konjunkturellen Schwankungen, denen jede Volkswirtschaft unterliegt, haben per se schädliche Auswirkungen, da sie Unsicherheit erzeugen und zu Effizienzverlusten führen.¹⁹⁸ Sie laufen den Präferenzen der Konsumenten zuwider, welche einen möglichst stabilen Konsum wünschen, sie mindern besonders die Wohlfahrt derer, die im Abschwung arbeitslos werden, und können das Potentialwachstum einer Volkswirt-

¹⁹⁴ Vgl. Shaviro (1997) für einen Überblick über die klassische Debatte zur Staatsverschuldung.

¹⁹⁵ Weizsäcker (2004b) S. 3f.

¹⁹⁶ Schlecht (1968) S. 444.

¹⁹⁷ Für einen knappen Überblick siehe Berthold/Koch (2010).

¹⁹⁸ Vgl. Beaudry/Pages (2001) und Aghion/Marinescu (2007).

schaft mindern. Wenn es gelänge, diese Schwankungen zu glätten, ließen sich positive Wohlfahrtswirkungen erzielen. Seit Keynes wird daher versucht, durch antizyklische Fiskalpolitik ein Gegengewicht zu den Schwankungen der Wirtschaft zu bilden. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Bekämpfung von Wirtschaftskrisen. Der Staatsverschuldung wird hier eine alloкатive Funktion zugewiesen. Kreditfinanzierte Ausgaben sollen einen Multiplikator-Effekt auslösen und somit zur schnelleren Überwindung einer Rezession beitragen.¹⁹⁹

2.1.1 Überblick

Ursprung der theoretischen Diskussion um die aktive Fiskalpolitik ist die keynesianische Theorie. Ausgehend von Preisrigiditäten und überschüssigen Kapazitäten wird angenommen, dass der Output von der aggregierten Nachfrage bestimmt wird. So soll eine expansive Fiskalpolitik nicht nur Angebot und Nachfrage erhöhen, sondern darüber hinaus einen Multiplikator-Effekt auslösen. Dieser Effekt fällt bei kreditfinanzierten Mehrausgaben höher aus als bei einer Steuerreduktion.²⁰⁰

Tatsächlich zeigt sich, dass viele Staaten diesem Gedanken folgen und dass ein entsprechendes Handeln nicht wirkungslos ist. So weisen die meisten OECD-Staaten antizyklische Defizite auf.²⁰¹ Wie erhofft, gelingt es in gewissen Grenzen den privaten Konsum, aber auch die Wirtschaft als Ganzes, zu stabilisieren und die Schwankungen abzufedern. Studien zeigen, dass der Staat rund ein Drittel eines negativen Schocks abfangen kann.²⁰²

Nach Sorensen und Yosha konnten in den EU und OECD-Staaten im Zeitraum 1966 bis 1990 auf 1-Jahres-Sicht 40 v.H. eines Schocks durch antizyklische Fiskalpolitik geglättet werden, auf 3-Jahres-Sicht waren es immerhin noch 25 v.H.²⁰³ Betrachtet man detaillierter, welche Ausgaben wie wirken, so zeigt sich, dass auf 1-Jahres-Sicht 13 v.H. eines Schocks durch Staatskonsum geglättet werden, 18 v.H. durch Transfers und 5 v.H. durch Subventionen. Entgegen den üblichen Annahmen wirkten die Steuern hinge-

¹⁹⁹ Das volle Instrumentarium der Stabilisierungspolitik umfasst neben der aktiven Fiskalpolitik auch die Geldpolitik, auf welche hier jedoch nicht eingegangen werden soll.

²⁰⁰ Hemming, et al. (2002) S. 4f.

²⁰¹ Gavin/Perotti (1997).

²⁰² Vgl. Sorensen/Yosha (1998), Brunila, et al. (2003), Barrell/Pina (2004), Schamagl/Tödter (2004) und Aghion/Marinescu (2007).

²⁰³ Sorensen/Yosha (1998).

gen prozyklisch.²⁰⁴ Aghion und Marinescu weisen darauf hin, dass antizyklische Kreditaufnahme auch einen passiven Stabilisierungseffekt auf die Konjunktur haben kann.²⁰⁵ Diese positiven Aussagen sollten aber nicht voreilig verabsolutiert werden. Wie gleich zu zeigen ist, handelt es sich bei der aktiven Fiskalpolitik um ein zweiseitiges Schwert.

Grundsätzlich unterscheidet man zwei verschiedene Instrumentarien der Stabilisierungspolitik: Die automatischen Stabilisatoren sowie diskretionäre Eingriffe.

2.1.2 Automatische Stabilisatoren

Wie der Name schon sagt, wirken diese regelgebundenen Maßnahmen automatisch. Es bedarf keiner diskretionären gesetzgeberischen Handlung. In der Krise geben sie Impulse, im Boom dämpfen sie. Als wichtigste Beispiele wären Sozialtransfers, insbesondere die Arbeitslosenversicherung, und das progressive Steuersystem zu nennen. Ihre Wirksamkeit hängt von der konkreten Ausgestaltung der entsprechenden Systeme ab. So gilt gemeinhin: je progressiver ein Steuersystem und je großzügiger die Sozialtransfers, umso größer die automatische Stabilisierungswirkung. Die private Nachfrage wird in Krisen durch staatliche Zahlungen und niedrigere Steuersätze gestärkt und im Aufschwung gedämpft. Dies führt zugleich zu automatischen Defiziten, bzw. Mehreinnahmen für den Staatshaushalt. Daneben ist auch die Vermeidung von prozyklischer Ausgabenpolitik wichtig, also dass das allgemeine Ausgabenniveau des Staates nicht anhand der aktuellen Einnahmen schwankt, sondern relativ konstant bleibt.²⁰⁶

Eine Reihe von Studien bestätigt die positive Wirkung automatischer Stabilisatoren. Noord spricht ihnen für Deutschland die Fähigkeit zu, konjunkturelle Schwankungen um bis zu einem Drittel zu glätten.²⁰⁷ Scharnagl und Tödter untersuchen gezielt die Wirkung automatischer Stabilisatoren in einem Konsum-, Investitions- bzw. Nachfrageschock. Sie ermitteln dabei für Deutschland und einige andere Staaten ein durchschnittliches Absorptionspotential von 20 v.H. des negativen Schocks, wobei die Wirkung bei

²⁰⁴ Arreaza, et al. (1998). Sie weisen auch darauf hin, dass die Ausprägung der politischen Institutionen einen Einfluss auf die Wirksamkeit der fiskalischen Maßnahmen hat.

²⁰⁵ Aghion/Marinescu (2007).

²⁰⁶ Vgl. z.B. Brümmerhoff (2007) S. 371 und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) S. 167f.

²⁰⁷ Noord (2000).

einem Konsumschock am stärksten ausfällt.²⁰⁸ Barrell und Pina kommen zu ähnlichen, allerdings schwächer ausgeprägten, Effekten.²⁰⁹ Allerdings weisen Brunila, et al. darauf hin, dass die Wirkung der automatischen Stabilisatoren v.a. bei privaten Konsumschocks stark ist und sie bei angebotsseitigen Schocks weitgehend wirkungslos sind. Das sei aber kein Problem, da bei solchen Schocks strukturelle Reformen die angemessene Reaktion seien.²¹⁰ Insgesamt wird den automatischen Stabilisatoren also eine verhältnismäßig hohe Wirksamkeit zugesprochen, so dass sie in der Literatur kaum umstritten sind.

2.1.3 Diskretionäre Finanzpolitik

Hier entscheidet die Politik fallabhängig, ob und wie sie aktiv wird, z.B. durch gezielte temporäre Mehrausgaben oder Steuersenkungen. Wenn man über aktive Fiskalpolitik spricht, bezieht man sich meist auf dieses Instrumentarium. Es geht über die automatischen Stabilisatoren hinaus. Um angemessen zu wirken, müssen sie schnell in Kraft treten und zielgenau in betroffenen Bereichen wirken.

Die Wirkung diskretionärer Ausgabenprogramme, insbesondere der erreichten Multiplikator-Wirkung, ist uneindeutig. Dies liegt unter anderem an den methodischen Schwierigkeiten. Einerseits lässt sich die Wirkung nicht direkt beobachten und messen, andererseits gibt es eine Vielzahl von Einflüssen, die ihre Wirkung auf das BIP entfalten. Es müssen verschiedene Effekte voneinander isoliert und zudem verschiedene mögliche Verläufe simuliert werden. Hinzu kommen Fragen nach dem untersuchten Zeitraum, also der langfristigen Wirkung der Maßnahmen, und internationalen Einflüssen.

Während manche Studien betonen, dass sich die Wirkung nicht klar bestimmen lässt,²¹¹ kommen andere zu dem Schluss, dass Konjunkturprogramme das Wachstum eher reduzieren und prozyklisch wirken.²¹² Gemein ist ihnen, dass die Wirkung – unabhängig vom Vorzeichen – als insgesamt gering eingeschätzt wird.

²⁰⁸ Scharnagl/Tödter (2004).

²⁰⁹ Barrell/Pina (2004).

²¹⁰ Brunila, et al. (2003).

²¹¹ Siehe Roos (2007) für einen Überblick zur Literatur und das Fazit, dass keine klare Aussage getroffen werden kann.

²¹² Vgl. z.B. Cimadomo (2008) für eine Untersuchung über den Zeitraum von 1994-2006 und Badinger (2008) für eine internationale Untersuchung von 1960-2004.

Auerbach und Kotlikoff wiesen als erste auf die dynamischen Effekte der Fiskalpolitik hin. Wenn Crowding Out und Lohn-Preis-Spiralen erst mittelfristig wirken, dann können durchaus kurzfristig gute Multiplikator-Effekte ausgelöst werden, auch wenn die Maßnahmen langfristig schaden.²¹³ Eine Reihe von jüngeren Untersuchungen kommen im Detail zu leicht divergierenden aber von der Grundtendenz her ähnlichen Ergebnissen und stützen die Auerbach-Kotlikoff-These empirisch.²¹⁴ Demnach entfalten Konjunkturprogramme zur Bekämpfung negativer Schocks anfangs eine positive Wirkung, die sich jedoch nach Auslaufen der Mehrausgaben entweder verflüchtigen oder gar ins Gegenteil verkehren. Der Multiplikator-Effekt liegt anfangs etwas über oder unter Eins, später bei Null oder sogar darunter. Demnach könnten die Konjunkturprogramme eine Krise tatsächlich mildern, sie schwächen aber auch den folgenden Aufschwung. Der Gesamteffekt über den ganzen Zeitraum hinweg ist durchweg kleiner als Eins. Das heißt, dass sich die Konjunkturprogramme auf den ersten Blick nicht rentieren: Für jeden ausgegebenen Euro gibt es weniger als einen Euro Wirtschaftswachstum. Hinzu kommt, dass der negative Effekt von Steuern größer ist als Eins. Ein kreditfinanziertes Konjunkturprogramm, welches durch spätere Steuererhöhungen gegenfinanziert wird, ist also ein Verlustgeschäft. Allerdings bringt der konjunkturelle Glättungseffekt Vorteile mit sich.²¹⁵ Außerdem werden die Mittel des Konjunkturprogramms in der Regel nicht konsumtiv, sondern investiv verwendet, so dass sie über die Zeit hinweg weitere Erträge bringen können. Für eine möglichst ausgeprägte Wirkung der diskretionären Fiskalpolitik sollten die Mehrausgaben in Form von Investitionen und Transferausgaben an Arme ausgegeben werden. Hier sind die stärksten Wachstumsimpulse zu erwarten. Steuersenkungen hingegen haben kaum eine Wirkung.²¹⁶

2.1.4 Kritische Diskussion

Ogleich eine aktive Fiskalpolitik also offensichtlich eine glättende Wirkung entfalten kann, werden in der Literatur zahlreiche Kritikpunkte aufgeführt.²¹⁷ Neben

²¹³ Auerbach/Kotlikoff (1987).

²¹⁴ Vgl. Smets/Wouters (2003), Fagan, et al. (2005), Cwik/Wieland (2009), Freedman, et al. (2009), Ratto/Roeger (2009) und Barro/Redlick (2010).

²¹⁵ Aghion/Marinescu (2007).

²¹⁶ Freedman, et al. (2009).

²¹⁷ Vgl. Bradford De Long (2000), Manasse (2006) und Brümmerhoff (2007) S. 378f. für einen Überblick.

grundsätzlicher Ablehnung jeglicher Eingriffe, weil eine erfolgreiche Abfederung unmöglich sei,²¹⁸ gibt es eine Reihe spezifischer Bedenken:

Ein erster Einwand richtet sich nicht direkt gegen die fiskalischen Maßnahmen, sondern allgemein gegen die Verdrängungswirkung (»*Crowding Out*«), die von den Schulden ausgehen, welche zur Durchführung der Maßnahmen aufgenommen werden müssen. Dieses Thema wird weiter unten, im Kapitel 3.2 ausführlicher thematisiert.

Ein zweiter Argumentationsstrang bemängelt schädliche Auswirkungen für die allgemeine Funktionsfähigkeit des Marktes. So würde die Verantwortung an den Staat abgeschoben und der marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus außer Kraft gesetzt. Daher sollte sich der Staat so weit wie möglich mit Eingriffen zurückhalten.²¹⁹

Als Schwäche der Konjunkturpolitik wird drittens angeführt, dass sie in erster Linie bei nachfrageseitigen Problemen wirkt, nicht aber bei Angebotsschocks. Daraus abzuleiten, dass man sie überhaupt nicht einsetzen sollte, wäre jedoch verfehlt. Außerdem gibt es doch auch Stimmen, welche die Position vertreten, dass sich unter bestimmten Umständen auch bei Angebotsschocks gewisse Wirkungen erzielen ließen.²²⁰

Ein vierter Argumentationsstrang beruft sich auf das ricardianische Äquivalenztheorem²²¹ nach welchem die Finanzierung staatlicher Aktionen durch Staatsverschuldung oder Steuern äquivalent sind. Demnach wäre auch kreditfinanzierte Konjunkturpolitik wirkungslos.²²² Das Thema der ricardianischen Äquivalenz wird in Kapitel 3.2 thematisiert. Hier sei nur kurz gesagt, dass die Gültigkeit des Theorems nicht belegt ist und stark angezweifelt wird. Dieser Einwand wird daher hier nicht weiter beleuchtet.

Der fünfte und gewichtigste Einwand gegen die Funktionsfähigkeit speziell diskretionärer Maßnahmen sind die diversen Verzögerungen, die bei ihrer Anwendung zum Tragen kommen können.²²³ Beginnend mit Milton Friedmans »long and variable lags«²²⁴ wird argumentiert, dass sich beim Erkennen der Krise, dem Beschließen der

²¹⁸ Z.B. Schemmel/Borell (1992) S. 143ff. und Weizsäcker (2004b) konstatieren, dass aktive Konjunkturpolitik einhellig abgelehnt wird.

²¹⁹ Brümmerhoff (2007) S. 378f.

²²⁰ Auerbach (2002).

²²¹ Barro (1974).

²²² Wyplosz (2005) S. 64.

²²³ Vgl. z.B. Bradford De Long (2000) S. 84 und Manasse (2006).

²²⁴ Vgl. Friedman (1948), (1953), (1968) und Friedman/Meiselman (1963).

nötigen Maßnahmen, deren Umsetzung und schließlich der Entfaltung ihrer Wirkung so viele Verzögerungen ergeben, dass die Wirkung zu spät kommt. Bestenfalls entfaltet sich keine Wirkung, in der Regel jedoch werden die beschlossenen Maßnahmen prozyklisch wirken. So würde die Krise schließlich nicht gemildert, aber dafür die Schwankungen insgesamt verstärkt und obendrein der Schuldenstand erhöht werden. Dies wird erschwert durch Unsicherheiten über die Intensität der Wirkung und die Länge der Lags. Auch wenn die Anhänger dieser Theorie also nicht bestreiten, dass diskretionäre Maßnahmen wirken könnten, so raten sie doch dazu, auf dieselben zu verzichten. Auch Kydland und Prescott kommen, wenn auch mit einer etwas anderen Argumentation zu diesem Schluss. Sie zeigen, dass aktive Stabilisierungspolitik die wirtschaftlichen Schwankungen verstärkt und sogar eine stabile Wirtschaft destabilisieren kann.²²⁵ Sie begründen dies mit den rationalen Erwartungen aller Akteure, welche selbst wohlmeinenden Politikern die Erreichung des Optimums unmöglich machen.

Ebenfalls schwer wiegt der sechste Einwand, welcher von der Neuen Politischen Ökonomie vorgebracht wird. Er zieht nicht die grundsätzliche Möglichkeit der Konjunkturglättung in Zweifel, sondern weist darauf hin, dass dieses Instrument in der Realität nie angemessen eingesetzt wird, und daher überhaupt nicht eingesetzt werden sollte. Um den Einsatz des »Deficit Spendings« zu rechtfertigen, müssen beide Seiten der Medaille berücksichtigt werden: Einerseits Defizite und Mehrausgaben in der Krise, welche andererseits durch Überschüsse und Einsparungen im Boom ausgeglichen werden. Wenn dieser Ausgleich im Aufschwung unterbleibt, so führt die aktive Konjunkturpolitik zu immer weiter ansteigenden Schuldenständen. Genau dies ist in der politischen Praxis der Fall. Es ist zwar einfach, die politischen Mehrheiten für Mehrausgaben zu finden, aber offensichtlich oft unmöglich, die dann nötigen Einsparungen durchzusetzen. Selbst wenn also alle vorher genannten Einwände gegenstandslos wären und aktive Fiskalpolitik tatsächlich funktionieren könnte, so muss man dennoch berücksichtigen, dass es sich um ein nicht ungefährliches Instrument handelt, da es in der Praxis selten richtig eingesetzt wird.²²⁶

Dennoch gibt es auch Stimmen, die diese Einwände nicht teilen. Hier erfolgt eine andere Gewichtung, bei der einerseits die negativen Folgen der Staatsverschuldung

²²⁵ Kydland/Prescott (1977) S. 486.

²²⁶ Vgl. Kapitel A.4.

entweder nicht anerkannt, oder als nicht so schwerwiegend bewertet werden, während andererseits der mögliche Nutzen sehr hoch eingestuft wird. Aktive Konjunkturpolitik wird sehr positiv bewertet, der Möglichkeit zu einer flexiblen Fiskalpolitik daher eine hohe Bedeutung eingeräumt. Daher werden mögliche Begrenzungen sehr kritisch gesehen. Auch die Notwendigkeit einer Beschränkung wird in Frage gezogen. Die Höhe der gegenwärtigen Staatsverschuldung wird nicht als Zeichen von Politikversagen interpretiert, sondern als angemessen betrachtet. Wenn nun aber Staatsverschuldung offensiv für diskretionäre Fiskalpolitik eingesetzt werden sollte und man gleichzeitig davon ausgeht, dass dieses Instrument sinnvoll genutzt wird, so ist es ein folgerichtiger Schluss, Begrenzungsregeln abzulehnen.²²⁷ Diese beiden Annahmen werden jedoch, wie oben ausführlich diskutiert und begründet, in dieser Arbeit nicht geteilt.

Zusammenfassung

Aktuelle empirische Untersuchungen lassen darauf schließen, dass aktive Fiskalpolitik tatsächlich eine Wirkung entfalten, Krisen mildern und den Konjunkturverlauf glätten kann. Allerdings muss man zwischen automatischen Stabilisatoren und diskretionären Maßnahmen unterscheiden. Während erstere eindeutig positiv wirken, sind letztere umstritten und werden eher kritisch gesehen. Mittelfristig wirken Konjunkturprogramme schädlich, kommen oft zu spät und sind meist mit einer dauerhaft steigenden Staatsverschuldung verbunden. Insofern sind sie ein Instrument, das mit höchster Vorsicht einzusetzen ist. Diese Arbeit folgt der Position wie sie auch von den »Wirtschaftsweisen« oder Elmendorf und Mankiw vertreten wird. Hier wird Konjunkturpolitik zwar zurückhaltend, aber nicht grundsätzlich ablehnend beurteilt.²²⁸ Diskretionäre Aktionen werden in der Regel abgelehnt, automatische Stabilisatoren hingegen begrüßt. Der Einsatz von automatischen Stabilisatoren, also regelgebundenen Maßnahmen, entfaltet eine deutlich positive Wirkung, ohne mit den Problemen diskretionärer Maßnahmen verbunden zu sein. Sie können und sollten daher eingesetzt werden. Aktive Konjunkturpolitik, d.h. diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen, wird hingegen vom Sachverständigenrat, wie auch von weiten Teilen der Literatur kritisch gesehen. Aufgrund der damit verbundenen Probleme sollte man bei normalen Schwankungen keine

²²⁷ Siehe z.B. Schlecht (1968), Aschauer (1989), Romp/De Haan (2007), das Minderheitenvotum von Peter Bofinger in Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 157ff. oder Horn (2009).

²²⁸ Elmendorf/Mankiw (1999) S. 50f. und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) S. 76ff. und S. 166.

diskretionäre Finanzpolitik betreiben, sondern nur die automatischen Stabilisatoren wirken lassen. Lediglich in außergewöhnlichen Krisen, wie der jüngsten Finanzkrise, wird für den Einsatz diskretionärer Finanzpolitik plädiert.²²⁹ Sie wird mit einer Medizin verglichen, die zwar wirksam ist, wegen ihrer schweren Nebenwirkungen aber nur im Notfall verabreicht werden sollte.

2.2 Die Überbrückungsfunktion: Steuerglättung

Ständig schwankende Steuersätze können die allgemeine Wohlfahrt und das Wirtschaftswachstum erheblich beeinträchtigen: die Rentabilität von Investitionen kann nicht mehr genau berechnet werden, die Konsummöglichkeiten der Individuen schwanken im Zeitablauf stärker, die verzerrende Wirkung von Steuern wird verstärkt, die Zyklik der Wirtschaft angeheizt. Kurz, die schädliche Wirkung, die von Steuern ausgeht, nimmt weiter zu. Außerdem steigen die Zusatzlasten der Besteuerung quadratisch mit der Höhe des Steuersatzes. Bei einem konstanten Durchschnittssteuersatz sind die Effizienzverluste also geringer als bei einem einmal hohen und einmal niedrigem Steuersatz. Hinzu kommen hohe administrative Kosten und zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung von Steueranpassungen.²³⁰

So, wie bei der Stabilisierungsfunktion der Staatsverschuldung versucht wird, den allgemeinen Konjunkturverlauf zu glätten, so soll Staatsverschuldung im Rahmen der ebenfalls allokativen Überbrückungsfunktion die Steuersätze konstant halten. Statt die Steuern jährlich an den aktuellen Finanzbedarf anzupassen, z.B. um Mehrausgaben in der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren, sollen die Steuersätze auf einem möglichst optimalen Niveau konstant gehalten werden. Indem temporäre Finanzlücken und Liquiditätsschwankungen mit Schulden überbrückt werden, kann die Politik eine intertemporale Optimierung der durch Steuern verursachten Effizienzverluste betreiben.

Dieser Ansatz, der unter den Begriffen »Tax Smoothing« und »Equilibrium Approach« bekannt ist, geht auf Robert Barro zurück.²³¹ Er entwickelte den Gedanken von Frank Ramsey weiter, nachdem der Staat die marginalen Wohlfahrtsverluste verschie-

²²⁹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) S. 6, S. 76ff. und S. 166.

²³⁰ Corsetti/Roubini (1992) und Scherf (2009) S. 431f.

²³¹ Barro (1979), (1981) und (1985). Für eine Übersicht vgl. Aschauer (1988).

dener Steuerarten angleichen sollte.²³² Barro sprach anfangs vom »Tax Rate Smoothing« welches erst später²³³ zum »Tax Smoothing« verallgemeinert wurde.²³⁴

Im Gegensatz zu Vertretern der Neuen Politischen Ökonomie²³⁵ hat Barro eine positive Sicht der Politik. Er nimmt an, dass Staatsverschuldung gezielt und vernünftig zur Steigerung der Wohlfahrt eingesetzt wird. Das Modell geht von einer geschlossenen Ökonomie aus, mit einer Regierung, die als wohlmeinender sozialer Planer den Nutzen des repräsentativen Individuums maximiert. Regierung und repräsentatives Individuum haben den gleichen, unendlichen Zeithorizont. Intergenerative Aspekte und begrenzte Legislaturperioden werden vernachlässigt. Die Regierung muss ihre Ausgaben durch Steuern (insbesondere Einkommenssteuern) finanzieren, welche jedoch eine verzerrende Wirkung haben, da sie das Arbeitsangebot beeinflussen. Die Nutzenfunktion des repräsentativen Individuums hängt ab von privatem Konsum und Freizeit, nicht aber von der angebotenen Zahl öffentlicher Güter. Die intertemporale Budgetrestriktion muss eingehalten werden und das Ausgabenniveau ist exogen gegeben, wodurch auch die Höhe der Steuern gegeben ist. Das zentrale Ergebnis ist nun, dass der wohlmeinende Planer die Steuerhöhe konstant halten sollte. Dafür sollten Defizite und Überschüsse als Puffer verwendet werden, um Einnahmen- und Ausgaben-Schwankungen abzufedern. So erfolgt die staatliche Kreditaufnahme antizyklisch durch Defizite in Krisen und Überschüsse in wirtschaftlich starken Zeiten. Dadurch kann der Staat den Nutzen der Konsumenten und Unternehmen maximieren. Die Alternative, eine ständige Anpassung der Steuersätze, würde zu deutlichen Wohlfahrtsverlusten führen. Anpassungen der Steuersätze erfolgen nur noch, wenn sich das durchschnittliche Ausgabenniveau dauerhaft verändert. Vertreter des Tax Smoothings verstehen die Theorie als sowohl normativ, als auch positiv. D.h., sie beschreibt in ihren Augen nicht nur wie Staatsverschuldung eingesetzt werden sollte, sondern auch wie sie tatsächlich entsteht.²³⁶

Die normative Aussage des Tax Smoothings wird anerkannt und soweit als möglich befolgt. Tatsächlich halten viele Regierungen auch dank Staatsverschuldung ihre

²³² Ramsey (1927).

²³³ Lucas/Stokey (1983).

²³⁴ Vgl. Tanner (2004) S. 720 und Niepelt (2004).

²³⁵ Hier wird in der Tradition von Buchanan (1958) davon ausgegangen, dass repräsentative Demokratien eine chronische Tendenz zur Verschuldung haben.

²³⁶ Vgl. Alesina/Perotti (1995) S. 5f.

Steuersätze auch in Krisen recht stabil und versuchen so prozyklisches Verhalten zu vermeiden. Auch der positive Anspruch ist nicht unbegründet. Der Ansatz erklärt die Entwicklung der Staatsverschuldung in den 60er und 70er Jahre recht gut. Allerdings versagt er bei der Erklärung des enormen Anstiegs der Staatsverschuldung in den letzten Jahrzehnten und der unterschiedlichen Entwicklung in verschiedenen Ländern.²³⁷ Eine tatsächlich nur durch Steuerglättung verursachte Staatsverschuldung müsste im Zeitverlauf relativ konstant bleiben. In der Realität zeigt sich jedoch das gleiche Problem wie bereits im Rahmen der Stabilisierungspolitik diskutiert. In Zeiten des Abschwungs wird die Staatsverschuldung zwar entsprechend der Theorie eingesetzt, für die dann nötige Rückführung fehlt jedoch die politische Kraft.

Obleich das Tax Smoothing als allgemeiner Erklärungsansatz für die Staatsverschuldung – also als positive Theorie – zurückgewiesen wurde, ist ihr normativer Anspruch – also die Notwendigkeit der Steuerglättung – weitgehend anerkannt. Entsprechend wird auch meist gefordert, Staatsverschuldung als Überbrückungsinstrument zu erhalten. Vereinzelt richtet sich selten gegen das Tax Smoothing an sich, sondern eher allgemein gegen die Verschleierung der tatsächlichen Kosten durch Staatsverschuldung.²³⁸ Auch beim Tax Smoothing stellt sich also wieder die Frage, wie gewährleistet werden kann, dass das an für sich sinnvolle Instrument richtig eingesetzt wird.

2.3 Die Lastenverschiebungsfunktion: Pay as you use

Das dritte große Rechtfertigungsargument für Staatsverschuldung hat einen distributiven Charakter. Mit Hilfe der Lastenverschiebungsfunktion sollen die Lasten staatlicher Investitionen über den gesamten Nutzungszeitraum verteilt werden. Viele teure staatliche Investitionen generieren einen Nutzen, der sich über viele Jahre oder gar Generationen verteilt. Seit Musgrave²³⁹ wird daher argumentiert, dass auch die Lasten für diese Investition gemäß ihrem Nutzen verteilt werden sollte. Man spricht daher von der Lastenverschiebungsfunktion,²⁴⁰ oder mit Musgrave von »pay as you use«.

Der gezielte Einsatz der Lastenverschiebungsfunktion ist eine Voraussetzung für die Goldenen Regel. Die relevanten Punkte des »pay as you use«-Prinzips – Stärken,

²³⁷ Vgl. Roubini/Sachs (1989) S. 905, Alesina/Perotti (1995) S. 8ff. und Velasco (1997).

²³⁸ Niepelt (2005) S. 2.

²³⁹ Musgrave (1959) S. 558.

²⁴⁰ Wagschal/Wintermann (2006) S. 8.

Schwächen und Gefahren – wurden daher bereits oben in A.1.4 ausführlich dargestellt und diskutiert. Daher an dieser Stelle nur noch ein knapper Überblick.

Der Nutzen einer richtig eingesetzten Lastenverschiebungsfunktion liegt auf der Hand: Die Herstellung intergenerativer Gerechtigkeit und die Vermeidung von Unterinvestition. Wenn in der gegenwärtigen Diskussion der Einsatz von Staatsverschuldung gefordert, oder die Einführung von Schuldenbremsen abgelehnt wird, dann oft mit dem Verweis darauf, dass Staatsverschuldung offensiv für kreditfinanzierte Investitionen eingesetzt werden sollte, um Wachstum und Wohlstand zu steigern.²⁴¹

Doch so überzeugend der Grundgedanke an sich auch sein mag, so gravierend sind die Probleme, die sich bei der praktischen Anwendung auftun. Angefangen von dem Problem, dass späteren Generationen die Präferenzen der heutigen Akteure aufgezwungen werden,²⁴² über die Abgrenzung des Investitionsbegriffs²⁴³ und der praktischen Durchführbarkeit, insbesondere der adäquaten Abschreibungen,²⁴⁴ bis hin zu dem hohen Missbrauchspotential im Zusammenhang mit der Definition des Investitionskatalogs und der zeitlichen Streckung der Abschreibungen.²⁴⁵ Hinzu kommt, dass der tatsächliche Nutzen einer Investition kaum adäquat gemessen, über die Zeit verteilt und mit Zahlungsströmen abgeglichen werden kann.²⁴⁶ Wie ist z.B. der Nutzen einer Brücke mit der Nutzungsdauer von 100 Jahren zu bewerten? Jedes Jahr ein Hundertstel? Oder anhand des Verkehrsaufkommens? Noch schwieriger wird die Bewertung bei intangiblen Gütern wie dem Humankapital. Der reale Nutzen ist schwer zu periodisieren. Abgerundet wird die Kritik von der praktischen Beobachtung, dass das Prinzip in der Realität selten eingehalten wird. So lange der Staat keine Überschüsse erwirtschaftet, werden netto auch keine Schulden getilgt. Dann werden zwar die Investitionen mit Krediten finanziert, diese werden aber nicht entsprechend der Nutzung wieder getilgt. Faktisch steigt die Staatsverschuldung immer weiter.²⁴⁷ Wenn die genannte Beispielbrücke nach

²⁴¹ Vgl. z.B. Aschauer (1989) und Romp/De Haan (2007).

²⁴² Vgl. Kowalcky/LeLoup (1993), Schweizerischer Bundesrat (2000) S. 4675ff. und Pünder (2007).

²⁴³ Toillié (1980) und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980) S. 37.

²⁴⁴ Robinson (1998b), (1999) und (2002).

²⁴⁵ Balassone/Franco (2000b) S. 222, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 80f.

²⁴⁶ Scherf (1996) S. 6.

²⁴⁷ Weizsäcker (2004a).

100 Jahren abgerissen wird, sind in der Regel die korrelierenden Schulden noch nicht getilgt.²⁴⁸ In den nun folgenden Perioden müssen die Bürger für Schulden Zinsen zahlen, denen kein Nutzen mehr gegenübersteht.

So kommt man zu der Schlussfolgerung, dass die Realisierung des »pay as you use«-Prinzips zwar theoretisch durchaus wünschenswert wäre, praktisch aber nur erstrebenswert ist, wenn es gelingt, die – vor allem polit-ökonomischen – Probleme zu umgehen. Dies zeigt sich auch bei der Bewertung des Prinzips in der Literatur. Bei einer rein formalen, modellhaften Betrachtung wird es in der Regel begrüßt,²⁴⁹ in polit-ökonomischen Analysen eher kritisch gesehen.²⁵⁰

An dieser Stelle sei noch auf die Pigou'sche Argumentation hingewiesen, dass sich viele Investitionen selbst finanzieren können. In diesen Fällen scheint es gerechtfertigt, die Investitionen mit Krediten zu finanzieren.²⁵¹ So wie Privatunternehmen und -personen kreditfinanzierte Investitionen tätigen und die Schulden aus den Erträgen bedienen, so soll es auch der Staat tun. In solchen Fällen sind auch die aus der zusätzlichen Verschuldung resultierenden Zinszahlungen nicht als Last zu verstehen, da sie ja aus den neu generierten Einnahmen gedeckt werden.²⁵² Dabei kann man zwischen denjenigen Investitionen unterscheiden, die einen direkten positiven Kapitalertrag generieren, und denjenigen, die indirekt wirken, indem sie das Wirtschaftswachstum erhöhen.²⁵³ Bei Ersteren lässt sich recht einfach bestimmen, ob sich die Investition lohnt und ob die Kredite aus den Erträgen zurückgezahlt werden können. Allerdings ist sehr genau zu prüfen, ob die Investition tatsächlich vom Staat getätigt werden muss, oder ob nicht der Privatsektor die gleiche Leistung effizienter anbieten könnte. Bei positiven Kapitalerträgen liegt die Vermutung nahe, dass es auch Unternehmen möglich sein müsste, den Bereich abzudecken. Bei Letzterem ist offensichtlich, dass die Investition in der Regel vom Staat getätigt werden muss. Allerdings ist es schwerer, die Rentabilität der Investition zu messen. Steigert eine neue Autobahn das Wirtschaftswachstum so deutlich, dass aus den zusätzlichen Steuereinnahmen Zinsen und Tilgung finanziert werden können?

²⁴⁸ Siehe Grafiken in Kapitel A.1.1.

²⁴⁹ Vgl. Kitterer (1994), Greiner/Semmler (2000) und Mintz/Smart (2006).

²⁵⁰ Vgl. Schlesinger, et al. (1993).

²⁵¹ Pigou (1928) S. 232.

²⁵² Hansen (1941) S. 135-185.

²⁵³ Toillie (1980).

Grundsätzlich können kreditfinanzierte Investitionen das Wachstum erhöhen.²⁵⁴ Sie sind also ein potentiell wertvolles Instrumentarium. Allerdings ist ihre Wirkung umstritten. Dagegen wird argumentiert, dass es kaum gelingt, Staatsverschuldung so einzusetzen, dass sie sich selber finanziert. Zusammen mit den Problemen bei der Abschreibung und mit den Präferenzen künftiger Generationen, führt dies bei manchen zu der Gegenthese des »save before you use«.²⁵⁵ Auch sind hier wieder die andernorts diskutierten praktischen und polit-ökonomischen Probleme zu berücksichtigen.

2.4 Besondere Ereignisse

In der gesamten Literatur praktisch unumstritten ist die Notwendigkeit, Staatsverschuldung für die Bewältigung besonderer Ereignisse einzusetzen. Die außerordentlichen Lasten eines gravierenden singulären Ereignisses sollen nicht den Steuerzahlern einer einzigen Periode aufgebürdet werden, sondern über die Zeit verteilt werden. Die klassischen Beispiele sind Naturkatastrophen oder Kriege. Aber auch historische Umwälzungen, wie das Ende des kalten Krieges und die deutsche Wiedervereinigung, können hier subsumiert werden. Die Bewältigung solch herausragender Ereignisse würde einen einzelnen Haushalt überfordern, weshalb die Lasten verteilt werden. Vereinzelt werden sogar die Lasten größerer politischer Reformen unter diesen Punkt subsumiert. So fallen z.B. bei einer großen Steuerreform in einer Übergangsphase Defizite an, die nicht sofort gegenfinanziert werden können. Um diesen Transformationszeitraum zu überbrücken, können Kredite gerechtfertigt sein.²⁵⁶ Dies ist aber kritisch zu hinterfragen, da es sich bei politischen Reformen um gegenwartsbezogene Kosten handelt, die keine übergeordnete Bedeutung für spätere Generationen haben. Solche Defizite sollten auch zeitnah wieder abgebaut werden. Ein weiterer diskussionswürdiger Punkt sind außergewöhnlich schwere Finanz- und Wirtschaftskrisen, wie die gegenwärtige, oder auch Staatskrisen, wie in Griechenland und Irland. Die Bewältigung dieser Herausforderungen ist nur mit Hilfe enormer Kredite gelungen, welche die Schuldenstände deutlich aufgebläht haben. Sind solche Krisen »besondere Ereignisse«, deren Lasten über mehrere Generationen verteilt werden sollten? Einerseits lässt sich argumentieren, dass die Bewältigung der gegenwärtigen Krisen ohne Staatsverschuldung nicht gelungen wäre

²⁵⁴ Greiner/Semmler (2000).

²⁵⁵ Schlesinger, et al. (1993) S. 146ff.

²⁵⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 88.

und ein Kollaps der Wirtschaft und einzelner Staaten zu gravierenden Folgen auch für spätere Generationen führen könnte. Man denke nur an die Folgen der großen Depression der 1930er Jahre. Andererseits kann man einwenden, dass die gegenwärtigen Probleme weitgehend hausgemacht und von der gegenwärtigen Generation verschuldet sind, so dass es keine normative Berechtigung für die Überwälzung der Lasten auf zukünftige Generationen gibt. Hier zeigt sich eine Überschneidung mit dem weiter oben diskutierten Bereich der Konjunkturpolitik. Die Frage ist, wo stabilisatorische Eingriffe enden und wo die besonderen Ereignisse beginnen. Die Grenze dürfte dort liegen, wo sich die Defizite nicht mehr innerhalb eines Konjunkturzyklus' ausgleichen lassen.

So sehr jedes Staatswesen die Fähigkeit zur flexiblen und kraftvollen Reaktion auf außergewöhnliche Ereignisse benötigt, so sehr muss auch darauf geachtet werden, dass dieses Instrument nicht missbraucht wird. Die Erfahrung, z.B. mit dem alten Artikel 115 GG hat gezeigt, dass es der politischen Mehrheit allzu leicht fällt, „außergewöhnliche Störungen“ festzustellen, selbst wenn sich alle Fachleute einig sind, dass keine solche vorliegt.²⁵⁷ Es bedarf also entsprechend hoher Mehrheitsanforderungen für die Feststellung einer solchen Sondersituation.

Daneben stellt sich die Frage nach der Rückzahlung der Schulden. Wenn, wie im Falle der gegenwärtigen Finanzkrise, Schulden nicht vermeidbar sind, aber gleichzeitig eine langfristige Lastenverteilung nicht gerechtfertigt ist, dann bedarf es eines Mechanismus', der die Flexibilität erhält, aber gleichzeitig eine Lastenüberwälzung wirksam unterbindet. Diese Frage wird in Teil C ausführlicher zu thematisieren sein.

2.5 Weitere Aspekte

Neben den vier genannten Hauptargumenten finden sich immer wieder Nebenaspekte in der Diskussion. Da diese Punkte jedoch keine große Rolle spielen, werden sie hier nur der Vollständigkeit halber kurz angerissen.

Beispielsweise könnte Staatsverschuldung einen Beitrag zum Funktionieren des Kapitalmarktes leisten, indem sie die Liquidität beeinflusst und das Bedürfnis nach sicheren Anlagen stillt.²⁵⁸ Ob dies jedoch wirklich Aufgabe oder gar Leitmotiv der Fiskalpolitik sein sollte, sei hier angezweifelt.

²⁵⁷ Vgl. Bundesrechnungshof (2004) und die Diskussion in Kapitel C.3.3.

²⁵⁸ Vgl. Wagschal (2002).

Gelegentlich wird der Staatsverschuldung auch die Funktion zugeschrieben, die Sparquote zu erhöhen. Der Staat könnte zwei Vorteile auf ein Mal realisieren und den Bürgern einerseits eine gute Möglichkeit zur Geldanlage bieten und gleichzeitig die Steuern niedrig halten.²⁵⁹ Es wird darauf hingewiesen, dass die Individuen mehr sparen sollten²⁶⁰ und dies durch Staatsverschuldung befördert werden könnte. Allerdings gilt es als eher zweifelhaft, ob dies gelingen kann.²⁶¹ Auch ob es wirklich den Staat braucht, um ausreichend Geldanlagemöglichkeiten zu schaffen, sei dahin gestellt.

Schließlich könnte man mit Hilfe der Staatsverschuldung im Sinne des Utilitarismus den Nutzen aller Generationen maximieren. Dafür könnte man den Wohlstand so umverteilen, dass die Grenzproduktivität des Kapitals den Nutzendiskontsatz übersteigt.²⁶² Da es aber kaum möglich ist, einen verbindlichen sozialen Abdiskontierungssatz festzulegen, lässt sich diese Überlegung kaum in die Praxis umsetzen. Der allgemeine Nutzen könnte auch gesteigert werden, wenn es doch möglich wäre, wohlfahrtssteigernde Ponzi-Spiele durchzuführen, was vereinzelt für möglich gehalten wird.²⁶³ Insgesamt wird diese theoretische Möglichkeit jedoch als wenig plausibel betrachtet.²⁶⁴

Alles in Allem fallen diese Punkte kaum ins Gewicht, so dass sie in der weiteren Diskussion vernachlässigt werden können.

²⁵⁹ Vgl. Birkeland/Prescott (2006) und Prescott (2006).

²⁶⁰ Vgl. Feldstein (1985) und Hubbard/Skinner (1996).

²⁶¹ Elmendorf/Mankiw (1999) S. 50ff.

²⁶² Rawls (1971) und Romer (1988).

²⁶³ Ball, et al. (1998).

²⁶⁴ Siehe Kapitel A.1.2. Vgl. Abel, et al. (1989), Blanchard/Fischer (1989) Kapitel 2 und Homburg (1992).

3 Auswirkungen

Das folgende Kapitel untersucht die Auswirkungen von Staatsschulden und geht der Frage nach, welche Folgen das Auftürmen impliziter und expliziter Verpflichtungen mit sich bringt. Dies ist zentral für die Frage, warum Staatsverschuldung überhaupt begrenzt werden sollte. Dies sind grundlegende Themen für den weiteren Verlauf der Arbeit. Wenn, wie manche sagen, Staatsverschuldung keine Auswirkungen hätte, müsste man sich keine Gedanken über ihre Begrenzung machen. Erst wenn sich negative Folgen zeigen lassen, kann man aus diesen ökonomische Argumente für eine Begrenzung ableiten.²⁶⁵

Zuerst werden die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und die damit verbundenen intergenerativen Auswirkungen untersucht. Es wird gezeigt, dass Staatsverschuldung zukünftige Generationen schlechter stellt und eine intergenerative Umverteilung bewirkt. Anschließend wird mit der These von der Staatsschuldneutralität die Gegenposition diskutiert. Hier liegt der Schwerpunkt auf dem ricardianischen Äquivalenztheorem, das nach ausführlicher Diskussion verworfen wird. Anschließend werden weitere Auswirkungen der Staatsverschuldung beleuchtet, namentlich die fiskalischen, intergenerativen und politischen. Dabei wird deutlich, dass sie eine Reihe von negativen Auswirkungen entfaltet.

Eine Schwäche der meisten hier vorgestellten Überlegungen sei gleich zu Beginn genannt: die Überlegungen beziehen sich in der Regel nur auf die explizite Staatsverschuldung. Auswirkungen der impliziten Staatsverschuldung werden kaum berücksichtigt. Dies ist verkraftbar, da sie in manchen Fällen keine Rolle spielt, so lange sie nicht explizit ist, und in anderen ähnlich wirken dürfte wie die explizite Staatsverschuldung. Dennoch wäre eine bessere Erforschung der Thematik wünschenswert.

3.1 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen und intergenerative Umverteilung

Hier lässt sich anknüpfen an die Diskussion um Konjunkturpolitik in Kapitel A.2.1. Kreditfinanzierte Ausgaben führen kurzfristig zu einer erhöhten gesamtwirt-

²⁶⁵ Für eine Übersicht siehe Schemmel/Borell (1992) S. 143ff. und Elmendorf/Mankiw (1999).

schaftlichen Nachfrage, langfristig jedoch zu Wachstumseinbußen.²⁶⁶ Offensichtlich führen Anpassungsverzögerungen in der Wirtschaft (»*stickyness*«) zu einem kurzfristig keynesianischen Verhalten, langfristig jedoch schadet Staatsverschuldung dem Wirtschaftswachstum. Im Folgenden wird dargestellt, wie es zu diesen Einbußen kommt und wie sie sich auf die Verteilung der Lasten zwischen den Generationen auswirken.

Eingangs wird die heute allgemein anerkannte, so genannte orthodoxe, oder gängige Sicht (»*conventional view*«) dargestellt.²⁶⁷ Doch sei darauf hingewiesen, dass das Thema lange Zeit umstritten war und die volkswirtschaftliche Zunft keine Einigkeit über die Frage nach der Wirkung der Staatsverschuldung erzielen konnte.²⁶⁸

3.1.1 Crowding Out und Wachstumseinbußen

Es wird allgemein davon ausgegangen, dass Staatsverschuldung Wachstumseinbußen hervorruft.²⁶⁹ Vielen Forschern gilt dies als Hauptproblem der Verschuldungsproblematik.²⁷⁰ Wenn der Staat sein Defizit erhöht, fragt er zusätzliches Kapital nach. Um diese zusätzliche Nachfrage auszugleichen, müssen entweder die privaten Ersparnisse zunehmen, oder die Investitionen oder Nettokapitalexporte des Privatsektors zurückgehen. In der Regel ist Letzteres der Fall.²⁷¹ Wenn aber nun in der Gegenwart die Inlands- oder Auslandsinvestitionen zurückgehen, so führt dies dazu, dass für die Zukunft ein geringerer Kapitalstock aufgebaut wird. D.h., das Wirtschaftswachstum fällt geringer aus, das zukünftige Bruttonationaleinkommen je Einwohner sinkt und somit auch Konsumniveau und Wohlfahrt. Staatsverschuldung entfaltet eine negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, die Leute sind ärmer, als sie ohne Staatsverschuldung gewesen wären.

In einer geschlossenen Volkswirtschaft erfolgt die Einbuße über einen Anstieg des Zinssatzes. Dies führt zu einer Verdrängung privater Investitionen, dem so genannten »*Crowding Out*«. In einer kleinen offenen Volkswirtschaft ist der Zinssatz exogen

²⁶⁶ Auerbach/Kotlikoff (1987), Cwik/Wieland (2009) und Barro/Redlick (2010).

²⁶⁷ Vgl. Elmendorf/Mankiw (1999).

²⁶⁸ De Haan (1987).

²⁶⁹ Vgl. Bonin/Patxot (2004), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) S. 179.

²⁷⁰ Vgl. z.B. Schlesinger, et al. (1993) S. 146ff.

²⁷¹ Ersteres (mehr private Ersparnis) entspräche dem ricardianischen Äquivalenztheorem und wird im nächsten Kapitel diskutiert.

gegeben durch das Niveau des Weltmarktzinses. Hier bleibt der Zinssatz trotz höherer Defizite konstant. Allerdings verändert sich die Kapital- und Leistungsbilanz. Es müssen höhere Nettozinszahlungen an das Ausland geleistet werden, so dass der selbe Effekt eintritt.²⁷²

Diese Argumentation beruht auf dem so genannten »*Aggregated Investment Approach*«, welcher mit den Arbeiten von Musgrave und Modigliani begründet wurde.²⁷³ Zur Analyse dieser Effekte gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle mit zum Teil divergierenden Aussagen.²⁷⁴ Die beiden bekanntesten sind die Modelle von Solow und Romer. Im neoklassischen Wachstumsmodell nach Solow, führt die erhöhte Nachfrage nach Kapital zu höheren Zinsen und dadurch zu einer Verdrängung privater Investitionen.²⁷⁵ Im Endogenen-Wachstums-Modell von Romer bleiben die Zinsen konstant, es kommt aber dennoch zu einer Verdrängung von Investitionen und damit zu niedrigerem Wachstum und niedrigeren Löhnen.²⁷⁶ Der Crowding-Out-Effekt wird auch im large-scale-overlapping-generations-Modell von Auerbach und Kotlikoff bestätigt.²⁷⁷ Einen zusätzlichen Erklärungsansatz für diese Effekte liefern Bertola und Drazen. Demnach steigt das Wirtschaftswachstum bei sinkender Staatsverschuldung aufgrund der positiven Vermögenseffekte, welche die zusätzlichen zukünftigen Erträge für die Bürger auslösen.²⁷⁸

Etliche empirische Studien bestätigen die These, dass eine niedrigere Verschuldung zu höherem Wirtschaftswachstum, mehr Investitionen, niedrigeren Zinsen und niedrigerer Arbeitslosigkeit führt.²⁷⁹ Selbst die glaubhafte Ankündigung einer nachhaltigen Konsolidierung kann schon positive Effekte entfalten.²⁸⁰ Eine aktuelle Studie des IWF zeigt, dass ein dauerhafter Anstieg der Schuldenquote (des Verhältnisses von

²⁷² Vgl. Frenkel/Razin (1992) Kapitel 7-11.

²⁷³ Musgrave (1959) und Modigliani (1961).

²⁷⁴ Vgl. Fontana (2009) S. 589ff. für eine Übersicht über die verschiedenen Modelle und ihre Aussagen.

²⁷⁵ Solow (1956), siehe Wiese (2005) S. 19-30 für eine Übersicht und Blanchard (1985), sowie Maußner/Klump (1996) für eine Weiterentwicklung des ursprünglichen Modells. Weitere Modifikationen finden sich z.B. bei Bräuninger (2003) und Bersch (2004).

²⁷⁶ Romer (1986).

²⁷⁷ Auerbach/Kotlikoff (1987).

²⁷⁸ Bertola/Drazen (1993).

²⁷⁹ Ebd., Zaghini (2001) und Wagschal/Wintermann (2006) S. 55ff.

²⁸⁰ Zaghini (2001).

Staatsverschuldung und BIP) um 0,5 v.H. 0,3 bis 0,6 v.H. der Wirtschaftsleistung kostet.²⁸¹ Elmendorf und Mankiw gehen davon aus, dass das US-BIP um 3 v.H. höher wäre, wenn das Land keine Verschuldung hätte.²⁸² Reinhart und Rogoff kommen zu dem Ergebnis, dass Staatsverschuldung zwar das Wachstum schwächt, aber erst, wenn eine bestimmte Schwelle überschritten wird. Demnach entfaltet sich die negative Wachstumswirkung in entwickelten Volkswirtschaften erst ab einem Schuldenstand von 90 v.H. des BIP, in Schwellenländern liegt diese Grenze bereits bei 60 v.H. des BIP.²⁸³ Clinton et al. prognostizieren, dass selbst eine moderate Konsolidierung der Staatsfinanzen signifikant positive Wachstumswirkungen nach sich zieht.²⁸⁴

Auch die These des Crowding Out wird von zahlreichen empirischen Studien gestützt.²⁸⁵ Für die USA werden verhältnismäßig starke Effekte von – je nach Studie – 20 bis 40 Basispunkten²⁸⁶ bis hin zu 50 bis 100 Basispunkten²⁸⁷ höheren Zinsen pro 1 v.H. höherer Defizitquote gemessen. Die Ergebnisse für Europa sind zwar schwächer, aber ebenfalls signifikant. Der Anstieg der Zinsen pro 1 v.H. höherer Defizitquote wird bei 10 Basispunkten gesehen,²⁸⁸ unter Berücksichtigung von Spill-Over-Effekten bei 40 Basispunkten.²⁸⁹ Die Höhe der Crowding-Out-Effekte hängen u.a. an der Kapitalproduktivität und dem Humankapital.²⁹⁰ Nicht nur die aktuelle Fiskalpolitik mit dem gegenwärtigen Defizit, auch der Schuldenstand hat Auswirkungen auf den Zinssatz und erhöht diesen um 7 bis 12 Basispunkte.²⁹¹ Auch hier zeigt sich, dass bereits glaubhafte Ankündigungen der Politik eine Wirkung entfalten.²⁹² Außerdem scheint es auch beim Crowding Out so zu sein, dass der Effekt stärker ausfällt, wenn ein Land höher ver-

²⁸¹ Freedman, et al. (2009).

²⁸² Elmendorf/Mankiw (1999) S. 16ff. und 25f.

²⁸³ Reinhart/Rogoff (2010b).

²⁸⁴ Clinton, et al. (2010).

²⁸⁵ Siehe Gale/Orszag (2004) für einen Überblick. Es fällt auf, dass das Crowding-Out-Phänomen in jüngeren Publikationen meist einhellig unterstützt wird, wohingegen ältere Publikationen, vgl. z.B. Caesar (1984) S. 89, meist darauf hinweisen, dass die Ergebnisse die These des Crowding Out zwar tendenziell unterstützen, aber uneinheitlich sind. Krupp/Edler (1982) lehnen es gar komplett ab.

²⁸⁶ Elmendorf (1993) und Dai/Philippon (2005).

²⁸⁷ Gale/Orszag (2003).

²⁸⁸ Codogno, et al. (2003) und Afonso/Strauch (2004).

²⁸⁹ Faini (2006).

²⁹⁰ Vgl. Mankiw, et al. (1992) und Mankiw, et al. (1995).

²⁹¹ Chinn/Frankel (2003) und Paesani, et al. (2006).

²⁹² Knot/de Haan (1999).

schuldet ist.²⁹³ Umgekehrt entfaltet eine Konsolidierungspolitik positive Crowding-In-Effekte.²⁹⁴

Obwohl also weitgehende theoretische und empirische Einigkeit darüber besteht, dass Staatsverschuldung zu niedrigerem Wachstum führt, gibt es im Detail noch intensive Diskussionen, insbesondere um die Entwicklung von Löhnen und Konsum.²⁹⁵

Allerdings gibt es auch nach wie vor eine Fraktion von Forschern, welche die negativen Folgen der Staatsverschuldung als weniger gravierend beurteilt und die positiven Folgen ihres Einsatzes in den Mittelpunkt stellt. Demnach sei es wenig sinnvoll sie zu begrenzen. Vielmehr sollte sie offensiv für diskretionäre Fiskalpolitik und kreditfinanzierte Investitionen eingesetzt werden.²⁹⁶ Diese Position wird jedoch aufgrund der hier und in Kapitel A.2.1 genannten Argumente nicht geteilt.

Neben dem Crowding Out kann Staatsverschuldung weitere negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen nach sich ziehen. Die historische Erfahrung zeigt, dass schwere Schuldenkrisen oder ein Staatsbankrott oft masive wirtschaftliche Probleme nach sich ziehen.²⁹⁷

Wenn Staatsverschuldung zu Wohlfahrtsverlusten führt, dann bedeutet dies, dass immer mindestens eine Generation Wohlfahrtsverluste hinnehmen muss. Damit kann Staatsverschuldung nicht paretoeffizient sein.²⁹⁸ Dies führt zu der Frage der intergenerativen Umverteilung, welche im nächsten Abschnitt beleuchtet wird.

3.1.2 Intergenerative Umverteilung

In der Literatur wird oft wie selbstverständlich postuliert, dass die künftigen Generationen ausgebeutet werden²⁹⁹ und dass es „*inzwischen unumstritten [ist], daß späte-*

²⁹³ Ardagna, et al. (2007).

²⁹⁴ Deutsche Bundesbank (1982).

²⁹⁵ Vgl. Perotti (2007) und Fontana (2009).

²⁹⁶ Schlecht (1968), Aschauer (1989), Romp/De Haan (2007) und Peter Bofinger in seinem Minderheitenvotum in Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 157ff.

²⁹⁷ Reinhart/Rogoff (2008).

²⁹⁸ Saint-Paul (1992).

²⁹⁹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 31.

re Generationen benachteiligt werden.³⁰⁰ Die Staatsschuld-Problematik ist für viele vor allem eine Frage der Generationengerechtigkeit.³⁰¹ Auch in der Politik gilt die Lastüberwälzung auf die Zukunft als Standard-Argument für die Begründung von Defizitreduktionen.³⁰² Kurzum: „*There is wide agreement that large government budget deficits are undesirable.*“³⁰³ Diese zentrale Aussage über die Wirkung der Staatsverschuldung soll im Folgenden diskutiert werden.

Es gibt zwei zentrale Effekte, die zu einer Benachteiligung von zukünftigen Generationen führen. Zum Einen die eben diskutierten schädlichen Wachstumswirkungen. Dadurch, dass sich die Gegenwart verschuldet, ist die Zukunft ärmer. Zum Anderen die höheren Steuerzahlungen, welche in Zukunft geschultert werden müssen, um die Zinsen für die höheren Schulden zu bedienen.

Erbt eine Generation ungedeckte Staatsverschuldung, so muss sie – vorausgesetzt sie möchte einen Staatsbankrott vermeiden – für diesen Schuldenstand Zinsen zahlen, obgleich sie nicht von dem Nutzen profitiert, der anfiel, als die Verschuldung entstand. Während also die verschuldende Generation einen Nutzen hat, werden spätere Generationen ärmer. Hierin sehen Teile der Literatur eine intergenerative Umverteilung.³⁰⁴ Nimmt man unter Maßgabe der intertemporären Budgetrestriktion an, dass eine Generation die Kredite gar nicht zurückzahlen müssen, so kann man Staatsverschuldung als direkte intergenerative Reallokation von Ressourcen betrachten.³⁰⁵ Hierin liegt der große Unterschied zwischen den Schulden eines Privathaushaltes und denen eines Staates. Bei privaten Schulden ist die Lastenverschiebung auf unbeteiligte Dritte nicht möglich.³⁰⁶

Diese Sicht geht zurück auf Buchanan und seinen so genannten Nutzenansatz.³⁰⁷ Darin argumentiert er,³⁰⁸ dass der Entzug von Ressourcen in der Periode, in welcher die

³⁰⁰ Schemmel/Borell (1992) S. 143.

³⁰¹ Z.B. Auerbach, et al. (1991), Schlesinger, et al. (1993), Bonin (2001), Hamm (2002) und Kotlikoff (2002). Die ganze Theorie des Generational Accounting beruht implizit auf dieser Annahme.

³⁰² Vgl. z.B. Emmerson, et al. (2006) die damit die britischen Budgetregeln verteidigen.

³⁰³ Arreaza, et al. (1998) S. 2.

³⁰⁴ Vgl. z.B. Richter (1992), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 41 und (2009) S. 10.

³⁰⁵ Cukierman/Meltzer (1989) S. 722.

³⁰⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 44f.

³⁰⁷ Buchanan (1958), vgl. Gandenberger (1981) S. 30 und Blankart (2006) S. 337 für eine Übersicht.

Kredite aufgenommen werden, keine Last darstellt, da die Kapitalgeber dies ja freiwillig tun und ihr Geld ansonsten anderweitig angelegt hätten. Die späteren Steuerzahlungen hingegen, welche für die Bedienung der Zinsen anfallen, erfolgen nicht freiwillig, stellen daher eine Last für die Betroffenen dar. Er lehnt auch das Argument ab, dass die Steuerzahlungen kein Problem darstellten, weil die Steuerzahler ja auch die Empfänger der Zinszahlung sein und es sich somit um ein Nullsummenspiel handele. Dazu weist Buchanan darauf hin, dass die Zinsen als Gegenleistung gezahlt werden und außerdem Steuerzahler und Anleiher oft auseinanderfallen. Modellhaft wurde die intergenerative Lastenverschiebung in Form von in die Zukunft verschobenen Steuerzahlungen von Diamond gezeigt, der dazu das OLG-Modell („*overlapping generations*“) von Samuelson verwendete.³⁰⁹ Blanchard sowie Auerbach und Kotlikoff entwickeln den Ansatz weiter.³¹⁰

Allerdings ist der Nutzenansatz nicht unumstritten. Gandenberger konstatiert, dass die Brauchbarkeit durch fehlende intersubjektive Vergleichbarkeit und die mangelnde kardinale Messbarkeit des Nutzens reduziert wird.³¹¹ Teile der Literatur übernehmen die Argumentation Buchanans nicht und sehen die Last der Staatsverschuldung nur in den Wachstumsverlusten.³¹² Hier werden Zinszahlungen nicht als Last empfunden, sondern als Umverteilung innerhalb der jeweiligen Generation.³¹³ Allerdings werden die verzerrenden Wirkungen, welche die Steuern ausüben, als zusätzliche Last empfunden.

Der Vollständigkeit halber sei hier noch mal auf die bereits in Kapitel 1.2.2.1 und 2.5 diskutierten und ausgeschlossenen Ponzi-Spiele verwiesen. Wenn das Wachstum über dem Zinssatz läge, wäre die Situation eine vollständig andere. In diesem Fall könnte Staatsverschuldung den Nutzen aller steigern.

Diese Arbeit schließt sich der umfassenden Sicht des Sachverständigenrates an: Staatsverschuldung entfaltet eine intergenerative Verteilungswirkungen. Durch die Wachstumsverluste stellt Staatsverschuldung spätere Generationen schlechter. Darüber

³⁰⁸ Im Gegensatz zu Lerner, s.u. Kapitel A.3.2.

³⁰⁹ Diamond (1965) und Samuelson (1958).

³¹⁰ Blanchard (1985) und Auerbach/Kotlikoff (1987).

³¹¹ Gandenberger (1981) S. 30.

³¹² Vgl. z.B. Elmendorf/Mankiw (1999).

³¹³ Sie bleiben damit recht nahe am lerner'schen »we owe it to ourselves«.

hinaus verschiebt die Kreditaufnahme die Besteuerung in die Zukunft und bewirkt so eine Umverteilung von Jung zu Alt. Unter dem Strich bezahlen die späteren Generationen den Konsum der früheren.³¹⁴ Blankart sieht durch diese Lastenverschiebung die Legitimität der Staatsverschuldung in Frage gestellt.³¹⁵

3.2 Staatschuldneutralität

Im Gegensatz zu der eben geschilderten, oft als orthodoxe, oder als gängige Sicht (»*conventional view*«) bezeichneten Position,³¹⁶ gibt es Meinungen, nach denen die Staatsverschuldung keine Lastenverschiebung, oder gar überhaupt keine Last darstelle. Auch wenn diese hier nicht geteilt werden, sollen sie doch dargestellt und diskutiert werden.

3.2.1 Das ricardianische Äquivalenztheorem

Das von Ricardo erstmals entwickelte und von Barro wiederentdeckte und bekannt gemachte Äquivalenztheorem³¹⁷ gilt als bedeutendste Neutralitätstheorie und einflussreichste Kritik an der klassischen Staatsverschuldungstheorie.³¹⁸ Es ist unter den Namen »ricardianisches Äquivalenztheorem« oder »Barro-Ricardo-Äquivalenzproposition« bekannt. Seine Wirksamkeit oder Unwirksamkeit ist entscheidend für die Beurteilung der Staatsverschuldung insgesamt. Es spielt nach wie vor in der Diskussion eine Rolle. In seiner Tradition wird die Position vertreten, dass die Staatsverschuldung selber kein Problem darstelle, sondern lediglich die Höhe des Defizits („*It's the spending stupid – Not the Deficit*“³¹⁹). Demnach ist die Möglichkeit sich zu verschulden nur der Türöffner für das eigentliche Problem, nämlich eine zu hohe Staatsquote.³²⁰ Unstrittig ist, dass die beiden Probleme Staatsverschuldung und Staats-

³¹⁴ Allerdings gibt es vereinzelte Stimmen, die dem widersprechen. Scherf (2009) kommt zu dem Schluss, dass künftige Generationen keinen Ressourcenentzug durch Innlandsverschuldung erfahren. (S. 430.)

³¹⁵ Blankart (2006) S. 334ff.

³¹⁶ Vgl. Elmendorf/Mankiw (1999).

³¹⁷ Barro (1974) und Ricardo (2010).

³¹⁸ Vgl. Elmendorf/Mankiw (1999) S. 26ff. zu nachfolgendem Kapitel. Siehe z.B. Wellisch (1999) 79ff. für eine Modelldarstellung.

³¹⁹ Barro (2004).

³²⁰ Vgl. ebd. und Mulligan (2010).

quote zusammenhängen. Die These jedoch, dass die Verschuldung kein eigenes Problem mit negativen Folgen ist, wird im Folgenden diskutiert (und verneint).

3.2.1.1 Aussage

Das Äquivalenztheorem besagt, dass Staatsverschuldung und höhere Steuern äquivalente Finanzierungsmethoden sind.³²¹ Die Staatsverschuldung ist neutral, sie verschiebt lediglich die Besteuerung in die Zukunft. Es ist unerheblich, auf welche Art der Staat seine Ausgaben finanziert. Jede Veränderung bei der Staatsverschuldung wird durch die private Ersparnis wieder ausgeglichen. Es geht davon aus, dass die verschiedenen Generationen durch ein altruistisches Vererbungsmotiv und eine gemeinsame Nutzenfunktion verbunden sind. Wenn also der Staat z.B. die Verschuldung heute erhöht, so erkennen die Bürger, dass die nächste Generation höhere Steuern zahlen müssen, und sparen mehr (genau so viel, dass die Ersparnis dem Barwert der zukünftigen Last entspricht), um die höheren Lasten durch höhere Vererbung wieder auszugleichen. Umgekehrt vererben sie eben weniger, wenn der Staat die Steuern erhöht, um Staatsverschuldung zu vermeiden. Das Lebenseinkommen eines Haushalts bleibt so oder so unverändert.

Die Bürger wissen, dass sie irgendwann die Steuern zahlen müssen, um die Staatsausgaben zu finanzieren. Sie sind über Höhe und Ausmaß der Verschuldung, sowie die entsprechenden Steuern voll informiert. Wenn also der Staat seine Ausgaben erhöht, wissen sie, welche Mehrkosten dies für sie bedeutet. Da rationale Individuen eine intertemporale Nutzenmaximierung betreiben und beliebig auf- und abdiskontieren können, ist es unerheblich, ob die tatsächliche Steuerzahlung jetzt oder später anfällt. Sollte der Staat seine Ausgaben durch Kredite finanzieren, so antizipieren die Bürger die höheren Steuern in der Zukunft und erhöhen ihre Ersparnis um genau den Betrag, den sie ansonsten in der Gegenwart an höheren Steuern hätten zahlen müssen.

Dafür muss jedoch der Zeithorizont, über den maximiert wird, unendlich sein. Barro löst dieses Problem ebenso elegant wie einfach: Er verweist auf die interpersonelle Nutzenfunktion, welche Eltern und Kinder verbindet.³²² Demnach beziehen Eltern den Nutzen der Kinder in ihre eigenen Überlegungen ein und gleichen Veränderungen

³²¹ Vgl. Barro (1979), Elmendorf/Mankiw (1999) und Barro (2004).

³²² Dabei baut er auf der Familientheorie von Becker (1974) auf.

durch eine entsprechende Anpassung ihrer Ersparnis aus. Die verschiedenen Generationen sind damit keine unabhängigen ökonomischen Akteure mehr, wie in klassischen Modellen mit überlappenden Generationen (*»Overlapping Generation Model«* - OLG). Das altruistische Erbschaftsmotiv verhindert eine Überwälzung der Lasten von einer Generation auf die nächste. Somit wird der individuelle Planungshorizont genauso unendlich wie der des Staates.

Da die Finanzierung von Staatsausgaben durch Steuern oder Schulden in dieser Theorie äquivalent sind, verliert Staatsverschuldung ihre Wirkung. Da die höhere Ersparnis die höheren Defizite stets ausgleicht, kommt es zu keinem Crowding Out und keinen Folgen für die Wirtschaft. Konjunkturpolitik wird unmöglich. Es gilt die Staatsschuldneutralität.³²³ Vor diesem Hintergrund ist auch Barro's Theorie der Steuerglättung zu sehen.³²⁴ Wenn Staatsverschuldung neutral ist, bleibt nur noch das Tax-Smoothing als Funktion. Vor diesen theoretischen Annahmen sind auch konkrete finanzpolitische Aussagen zu verstehen, nach denen nur die Höhe der Staatsausgaben relevant sei, nicht die Höhe der Defizite.³²⁵

Die Fiskalpolitik wird jedoch auch jenseits der optimalen Steuersätze nicht irrelevant. Wenn z.B. der Staat die Steuern senkt, die Bürger aber davon ausgehen, dass diese Steuersenkung in der Zukunft nicht durch Steuererhöhungen, sondern durch Einsparungen ausgeglichen werden, so erhöht sich ihr erwartetes Einkommen und damit auch der Gegenwartskonsum. Der Zusammenhang von Defiziten und Erwartungen spielt also die entscheidende Rolle.³²⁶ Dies macht jedoch die empirische Überprüfung des Äquivalenztheorems schwierig. So gibt es einzelne Studien, die es unterstützen,³²⁷ manche, die es in der Reinform ablehnen, aber als Näherung zulassen,³²⁸ eine Vielzahl von ablehnenden Stimmen,³²⁹ und solche, die davon ausgehen, dass keine eindeutige Aussage getroffen werden kann.³³⁰ Wenn, wie z.B. in der Ära Reagan, die Staatsver-

³²³ Vgl. Blankart (2006) S. 337.

³²⁴ Barro (1979).

³²⁵ Ders. (2004).

³²⁶ Elmendorf/Mankiw (1999) S. 27.

³²⁷ Vgl. Aschauer (1985) und Kormendi/Meguire (1986).

³²⁸ Vgl. Seater (1993).

³²⁹ Vgl. Modigliani/Sterling (1986), Graham/Himarios (1996) und Stanley (1998).

³³⁰ Vgl. Ricciuti (2003).

schuldung deutlich steigt, die Sparquote aber nicht, so ist es unklar, ob dies die Ungültigkeit des Theorems belegt, oder nur die Erwartung der Menschen, dass der Staat seine Ausgaben bald reduzieren werde.³³¹

3.2.1.2 Kritische Diskussion

Von Anfang an hat das Äquivalenztheorem heftigen Widerspruch erfahren.³³² Ironischerweise lehnte David Ricardo selber die Gültigkeit des nach ihm benannten Theorems ab.³³³ Für ihn war es nur eine theoretische, nicht zutreffende Gedankenübung. Dies wird deutlich, wenn man seine Zusammenfassung des Äquivalenztheorems wiedergibt:

„In point of economy there is no real difference in either of the modes, for 20 millions in one payment, 1 million per annum for ever, or 1,200,000 for forty-five years, are precisely of the same value; but the people who pay the taxes never so estimate them, and therefore do not manage their private affairs accordingly. We are apt to think that the war is burdensome only in proportion to what we are at the moment called to pay for it in taxes, without reflecting on the probable duration of such taxes.“³³⁴

Eine erste Kritik gegen das Äquivalenztheorem zweifelt also an der Weitsicht aller Individuen. Eine zweite richtet sich gegen die Vollständigkeit des von Barro postulierten altruistischen Erbschaftsmotivs. Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer empirischer und theoretischer Einwände.³³⁵

Kurzsichtigkeit

Die Argumentation des ricardianischen Äquivalenztheorems fußt auf dem Menschenbild des Homo Oeconomicus. Nur ein rational optimierendes, weit vorausschauendes und in allen (wirtschaftlichen) Belangen voll informiertes Individuum kann das Theorem erfüllen und alle Defizite exakt durch zusätzliche Ersparnis ausgleichen. Wenn die Wirtschaftsakteure jedoch aus irgendeinem Grund kurzfristig sind und die zukünft-

³³¹ Elmendorf/Mankiw (1999) S. 27.

³³² Vgl. Buchanan (1976).

³³³ Vgl. Blankart (2006) S. 337.

³³⁴ Ricardo (2010).

³³⁵ Für eine umfassende Diskussion vgl. z.B. Barro (1989), Elmendorf/Mankiw (1999) und Akerlof (2007).

tigen Kosten eben nicht voll erfassen und entsprechend ihre Ersparnis nicht erhöhen, verliert das Theorem seine Gültigkeit.

Zwei Szenarien sollen beispielhaft angedacht werden, in denen sich die Individuen so verhalten, selbst wenn alle anderen Annahmen des Äquivalenztheorems gegeben wären:

- **Rationale Unwissenheit.** Schon Downs wies darauf hin, dass rationale Bürger ihre Informationskosten senken, indem sie sich nicht in allen Bereichen gleich gut informieren. Tatsächlich lässt sich beobachten, dass in der Realität nicht alle Menschen über alle Themen gleich gut informiert sind und dass nicht alle das gleiche Interesse für die Details der aktuellen Finanzpolitik aufbringen. Downs schreibt: „*Jede Auffassung von Demokratie, die eine Wählerschaft von gleich gut informierten Bürgern zugrunde legt, setzt voraus, daß sich die Menschen irrational verhalten.*“³³⁶ Sobald aber nicht alle Bürger vollständig über die aktuellen Entwicklungen des Schuldenstandes informiert sind und entsprechend darauf reagieren, wankt die Äquivalenz.
- **Eingeschränkte Rationalität.** Seit Buchanan und Wagner gehen weite Teile der Finanzwissenschaft davon aus, dass die Wähler einer gewissen Fiskalillusion unterliegen. D.h. sie überschätzen den Nutzen gegenwärtiger öffentlicher Güter und unterschätzen dabei die zukünftigen Kosten in Form von Zins- und Tilgungsverpflichtungen.³³⁷ Diese Sichtweise wird massiv durch die jüngeren Forschungsergebnisse der politischen Ökonomie gestützt.³³⁸ Elmendorf und Mankiw sehen die Möglichkeit, dass die Wirtschaftsakteure kurzsichtig sind und nicht alle zukünftigen Steuern genau abschätzen können.³³⁹ Auch Blankart hält durchgängig rationale Erwartungen für nicht realistisch.³⁴⁰ Die Ergebnisse der empirischen Wirtschaftsforschung gehen sogar noch weiter und stellen das Menschenbild des Homo Oeconomicus grundsätzlich in Frage.³⁴¹

³³⁶ Downs (1968) S. 216.

³³⁷ Buchanan/Wagner (1977) Kapitel 7.

³³⁸ Siehe Kapitel A.4.

³³⁹ Elmendorf/Mankiw (1999) S. 42f.

³⁴⁰ Blankart (2006).

³⁴¹ Vgl. z.B. Fehr, et al. (2002), Charness/Rabin (2002), Falk (2003) und Henrich, et al. (2004).

Diese Einwände schließen nicht aus, dass das Äquivalenztheorem zumindest in Teilen und von der Wirkrichtung her gilt. Allerdings lässt sich bezweifeln, dass es vollständig gilt und somit die Staatsschuldneutralität herbeiführt.

Empirische Untersuchungen zeigen,³⁴² dass sich die These der vollständigen intertemporalen Konsumglättung nicht bestätigt. Vielmehr wird der Konsum durch das gegenwärtig verfügbare Einkommen beeinflusst.³⁴³ Auch reagiert der Konsum auf Veränderungen bei Steuern und Transfers.³⁴⁴ Dies weckt ernsthafte Zweifel an den Annahmen des Äquivalenztheorems. Diese werden durch direkte empirische Studien weiter genährt. Fallstudien an hochverschuldeten Ländern haben wenige Anhaltspunkte für eine Gültigkeit gegeben.³⁴⁵ Selbst in Japan³⁴⁶ mit seinen offensichtlichen, hohen und lang anhaltenden Defiziten lässt sich kein ricardianisches Verhalten beobachten.³⁴⁷

Verschiedene Erbschaftsmotive

Der zweite Kritikpunkt fragt, ob die verschiedenen Generationen tatsächlich so eng miteinander verknüpft sind, dass sie über eine einzelne, gemeinsame Nutzenfunktion verfügen, und ob damit tatsächlich der Planungshorizont der Individuen genauso unendlich ist wie der des Staates. Gleicht die ältere Generation tatsächlich eine höhere Staatsverschuldung durch höhere Ersparnisse aus? Die Art, wie die verschiedenen Generationen miteinander verknüpft sind, ist entscheidend für die Gültigkeit des ricardianischen Äquivalenztheorems.

Es ist offensichtlich, dass in erheblichem Umfang Vermögen vererbt wird. Auch kinderlose Individuen hinterlassen Erbschaften. Dieser Umfang ist nicht nur mit nicht verbrauchten Reserven für den Fall extremer Langlebigkeit zu erklären. Es wird also tatsächlich bewusst Vermögen von einer Generation auf die andere übertragen.³⁴⁸ Dies heißt aber nicht notwendigerweise, dass die Nutzenfunktionen der verschiedenen Generationen miteinander verknüpft sind. Neben dem altruistischen Erbschaftsmotiv gibt es

³⁴² Vgl. Bernheim (1987) und Seater (1993) für einen ausführlichen Überblick.

³⁴³ Vgl. Campbell/Mankiw (1989) und Carroll/Summers (1991).

³⁴⁴ Vgl. Poterba (1988) und Shapiro/Slemrod (1995).

³⁴⁵ Vgl. Hemming, et al. (2002).

³⁴⁶ „If forward-looking savers were to offset government debt anywhere, it would be in Japan in the 1990s.“ Kuttner/Posen (2001) S. 134.

³⁴⁷ Ebd.

³⁴⁸ Vgl. Kotlikoff/Summers (1981), Modigliani (1988) und Gale/Scholz (1994).

eine Reihe weiterer Erbschaftsmotive. Die bekanntesten sind die nutzensteigernde Schenkung und das strategische Erbschaftsmotiv.³⁴⁹ Bei Ersterem zieht die ältere Generation einen Nutzen aus dem Akt des Schenkens.³⁵⁰ Bei Letzterem wird die Erbschaft gezielt eingesetzt, um erwünschtes Verhalten bei der nachfolgenden Generation zu bewirken. Beiden gemein ist, dass die Höhe der Erbschaft nicht mit dem Nutzen der nachfolgenden Generation korreliert. Das bedeutet, dass eine Erhöhung der Staatsverschuldung nicht zu einer entsprechenden Erhöhung der Ersparnis führt. Wenn z.B. ein Individuum von dem Motiv der strategischen Erbschaft geleitet wird, dann wird es nur so viel Vermögen übrig lassen, wie notwendig ist, um die gewünschte Verhaltensanpassung auszulösen. Diese ist unabhängig von der Entwicklung der Staatsverschuldung. Der für das Äquivalenztheorem notwendige Zusammenhang löst sich auf.

In der Regel dürfte die Gesamterbschaft durch eine Mischung der verschiedenen Motive veranlasst sein. Insbesondere bei Individuen mit Kindern kann also zumindest in Teilen eine ricardianische Wirkung vorhanden sein. Bei Kinderlosen ist hingegen davon auszugehen, dass es keine interpersonelle Nutzenverknüpfung gibt, die Erbschaft also von nicht-ricardianischen Motiven geprägt ist. Für sie besteht, ökonomisch betrachtet, ein Interesse an höheren Schulden.³⁵¹ Selbst bei Gültigkeit des Theorems ist Staatsverschuldung für Kinderlose eine Möglichkeit, Wohlstand von späteren Generationen auf sich zu übertragen.³⁵² Auch für die Gesamtbevölkerung wird das Vorliegen eines vollständigen Altruismus angezweifelt.³⁵³ Der für die Wirksamkeit des Theorems notwendige Zusammenhang ist also ausgesprochen löchrig. Auch in diesem Punkt fallen empirische Untersuchungen für das Äquivalenztheorem negativ aus.³⁵⁴

Poterba und Summers weisen darauf hin, dass das Äquivalenztheorem durch ein unvollständiges altruistisches Erbschaftsmotiv noch nicht alle Relevanz verliert. Immerhin fällt ein beträchtlicher Teil der Zinszahlungen noch zu Lebzeiten der Ursprungsgeneration an.³⁵⁵ So lange alle anderen Annahmen gelten, würde zwar eine ge-

³⁴⁹ Bernheim, et al. (1985) und Elmendorf/Mankiw (1999) S. 34.

³⁵⁰ Andreoni (1989) und Laitner/Ohlsson (2001).

³⁵¹ Cukierman/Meltzer (1989) S. 721f.

³⁵² Ebd. S. 726.

³⁵³ Altonji, et al. (1992), Auerbach, et al. (1994) S. 90 und Raffelhüschen (1999) S. 25.

³⁵⁴ Vgl. Kotlikoff (2002) Kapitel 7.

³⁵⁵ Poterba/Summers (1987).

wisse Restlast auf die nächste Generation verschoben, so dass das Theorem langfristig nicht gilt, für die Ausgangsgeneration und die kurze Frist würde es jedoch seine Gültigkeit behalten.³⁵⁶

Daneben gibt es weitere Argumente, die an der Gültigkeit des Äquivalenztheorems zweifeln lassen. Unperfekte Kapitalmärkte, asymmetrische Informationen, Unsicherheit über zukünftiges Einkommen, verzerrende Steuern, Hochzeiten, unterschiedliche Präferenzen und staatliche Ponzi-Spiele können es außer Kraft setzen.³⁵⁷ Auf eine ausführliche Darstellung all dieser Aspekte soll jedoch hier verzichtet werden. Es genügt zu sehen, dass es eine Vielzahl valider Argumente gegen das ricardianische Äquivalenztheorem gibt. Ein weiteres, von der Literatur nicht beachtetes Argument gegen das Theorem findet sich, wenn man in eine benachbarte Teildisziplin der VWL blickt: Die Neue Politische Ökonomie hat gezeigt, dass die Politik Staatsverschuldung als strategisches Instrument gebraucht.³⁵⁸ Dieses ausreichend belegte Phänomen wäre gar nicht möglich, wenn das Äquivalenztheorem volle Gültigkeit hätte. Schließlich zeigen empirische Studien, dass Staatsverschuldung die Zinssätze beeinflusst, was dem Theorem ebenfalls widerspricht.³⁵⁹

Das ricardianische Äquivalenztheorem wird zwar von einer signifikanten Minderheit der Ökonomen unterstützt oder für zumindest möglich gehalten, aber dennoch von einer großen Mehrheit abgelehnt. Zu schwer wiegen die Kritikpunkte.³⁶⁰ Diese Arbeit schließt sich der ablehnenden Haltung gegenüber dem Barro-Ricardo-Äquivalenztheorem an. Die Annahme, dass alle Individuen sich vollumfänglich aller zukünftigen Steuerlasten bewusst sind und diese stets durch eine erhöhte Ersparnis und Vererbung vollständig ausgleichen, mag als theoretische Annahme geeignet sein, aber sicher nicht als positive Beschreibung der Realität. Es mag vorkommen, dass die Menschen tatsächlich mehr sparen, wenn der Staat eine extreme Verschuldungspolitik fährt. Es mag also einen gewissen Wirkzusammenhang geben, der in die Richtung des Äquivalenztheorems geht. Solange dieser jedoch nicht in der Nähe von eins liegt, d.h., dass

³⁵⁶ Poterba/Summers (1987) und Kotlikoff (2002).

³⁵⁷ Vgl. Elmendorf/Mankiw (1999) S. 36ff.

³⁵⁸ Siehe Berthold/Koch (2008) für eine Übersicht und Kapitel A.4.

³⁵⁹ Siehe für einen Überblick Gale/Orszag (2003) und (2004).

³⁶⁰ Vgl. Elmendorf/Mankiw (1999) S. 26ff. und S. 32, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 44 und Fontana (2009) S. 594.

die Staatsverschuldung voll ausgeglichen wird, was jedoch empirisch und theoretisch ausgeschlossen werden kann, solange bleibt eine Lücke, in der Neutralität und Äquivalenz nicht gelten. Selbst wenn das Theorem also wenigstens in Teilen gelten sollte, so lindert es nur die Problematik, beseitigt sie jedoch nicht.

Diese Feststellung ist entscheidend für den weiteren Verlauf der Arbeit. Von der Annahme oder Ablehnung des Äquivalenztheorems hängt ab, ob man der Staatsverschuldung eine negative Wirkung zuschreibt, oder nicht und damit, ob man sie begrenzen muss oder nicht. Eine Bestätigung der Äquivalenz hätte die zuvor und im Folgenden geschilderten negativen Konsequenzen widerlegt. Mit der eben erfolgten Ablehnung der Äquivalenz, hingegen bestätigt sich die Notwendigkeit einer Regulierung der Staatsverschuldung.

3.2.2 Die Lerner'sche Neue Orthodoxie

Ein zweiter Neutralitätsansatz ist die so genannte »Neue Orthodoxie« nach Lerner,³⁶¹ welche lange Zeit für die keynesianische Sicht stand. Dieser Ansatz gilt jedoch als überholt und wurde theoretisch wie auch empirisch verworfen.³⁶² Er soll daher nur der Vollständigkeit halber in aller Kürze erwähnt werden.

Auch hier wird davon ausgegangen, dass keine Lastenverschiebung stattfindet. Unter dem Schlagwort »*We owe it to ourselves*« argumentiert Lerner, dass immer die gegenwärtige Generation Ressourcenverzicht üben muss, egal ob Staatsausgaben durch Staatsverschuldung oder Steuern finanziert werden. In einer geschlossenen Volkswirtschaft, in der eine feste Menge an Ressourcen vorhanden ist, ist es unerheblich, ob der Staat den Bürgern diese nun in Form von Steuern oder Krediten entzieht. Auch schaden die Kredite nicht, da die Zinszahlungen ja an die Steuerzahler als Besitzer der Anleihen ausgeschüttet werden.³⁶³ Folglich hat Staatsverschuldung keine realen Effekte.

Mit den bahnbrechenden Arbeiten von Buchanan, Musgrave und Modigliani wurde die Lerner'sche Sicht jedoch in Frage gestellt³⁶⁴ und gilt inzwischen als über-

³⁶¹ Lerner (1948).

³⁶² Vgl. Blankart (2006) S. 335.

³⁶³ Lerner sieht Lastenverschiebung nur bei Auslandsverschuldung gegeben, da hier Steuerzahler und Zinsempfänger auseinanderfallen.

³⁶⁴ Buchanan (1958), Musgrave (1959) und Modigliani (1961).

holt.³⁶⁵ Lerner's Argumente sind nur noch insofern noch relevant, als keine Einigkeit darüber besteht, ob die Last der Staatsverschuldung nur in den Wachstumsverlusten oder auch in den zukünftigen Steuerzahlungen besteht. Damit kann These von der Irrelevanz der Staatsverschuldung verworfen und die in 3.1 und im Folgenden geschilderten negativen Auswirkungen als realistische Beschreibung angenommen werden.

3.3 Fiskalische Folgen

Ganz unabhängig von den bisher diskutierten Fragen der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Staatsverschuldung haben steigende Schuldenstände Einfluss auf die Spielräume der Fiskalpolitik. Steigende Schuldenstände und Zinszahlung können die Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigen, bis hin zu einem Staatsbankrott.³⁶⁶ Die Staatsverschuldung bringt in der ersten Periode eine einmalige Mehreinnahme und damit zusätzliche Spielräume. Diese bezahlt man jedoch mit langfristigen Ausgabenverpflichtungen und somit mit fiskalischen Einschränkungen.³⁶⁷ Wenn dann irgendwann Steuern und Krediteinnahmen nicht mehr erhöht werden können, entsteht eine langfristige Unfreiheit in der Budgetgestaltung.³⁶⁸

Für die Analyse der fiskalischen Folgen der Staatsverschuldung gilt das Modell von Domar³⁶⁹ – trotz gelegentlicher Kritik³⁷⁰ – als Standard³⁷¹ und Vorbild für diverse Weiterentwicklungen, wie das „Primary-Budget-Gap“-Konzept von Blanchard.³⁷² Es zeigt, welche Probleme entstehen, wenn der Schuldenstand ansteigt, und unter welchen Bedingungen die dauerhafte Kreditfinanzierung von Deckungslücken keine fiskalischen Zwänge auslöst.

Das Modell von Domar analysiert die finanzwirtschaftlichen Langzeitfolgen einer fortwährenden öffentlichen Kreditaufnahme, zeigt ökonomische Grenzen und gilt als Indikator für den daraus möglicherweise resultierenden Verlust an finanzpolitischem

³⁶⁵ Vgl. Ferguson (1964).

³⁶⁶ Vgl. auch Kapitel A.1.3. Vgl. Reinhart/Rogoff (2008) für einen historischen Überblick.

³⁶⁷ Vgl. Kolms (1976) S. 74.

³⁶⁸ Vgl. Cansier (1982) S. 92, Rürup (1982b) S. 302 und Blankart (2006) S. 332.

³⁶⁹ Domar (1944).

³⁷⁰ Vgl. Gantner (1979) S. 150ff. und Rürup (1982b) S. 303.

³⁷¹ Vgl. Ziffzer (1980) S. 116, Rürup (1982b) S. 303 und Mückl (1983) S. 519.

³⁷² Blanchard (1990).

Handlungsspielraum. Bei einem Primärbudgetdefizit finanziert der Staat neben den Zinszahlungen auch einen Teil der sonstigen Ausgaben durch Kreditaufnahme, was dauerhaft zu einer explodierenden Staatsverschuldung führen würde.³⁷³ Der Zinsendienst, der ebenfalls aus der Kreditaufnahme finanziert wird, wird als Sekundärdefizit bezeichnet. Selbst wenn das Primärbudget ausgeglichen ist, entwickelt sich bei einer Anfangsverschuldung > 0 eine Dynamik der Verschuldung, die den Handlungsspielraum der Budgetgestaltung einschränkt, da der Schuldenstand und mit ihm die Zinszahlungen anwachsen.³⁷⁴

Wenn die Wachstumsrate n des BIP im Modell exogen gegeben ist und sich somit das BIP im Zeitablauf ändert, lässt sich ableiten: Erst wenn die Zinszahlungen stärker steigen als das BIP, erhöht sich die Belastung der Wirtschaftssubjekte. Die Zinsen auf die Staatsschuld sind nach Domar damit die eigentliche Last der Staatsverschuldung, welche durch eine Ausweitung des BIP leichter getragen werden kann.³⁷⁵ Aus diesem Grund wird der Schuldenstand, wie in Kapitel A.1.1 gesehen, auf das BIP bezogen.³⁷⁶ Steigt das BIP schneller als der Schuldenstand, dann verringert sich die Quote, es kommt zur sogenannten passiven Tilgung und damit zu einem Rückgang der volkswirtschaftlichen Belastung durch eine Verringerung der Schuldenlast und umgekehrt.

Um ein Sekundärdefizit als Möglichkeit der Finanzierung der Zinszahlungen auf die Staatsschuld zu vermeiden, kann sowohl eine Steuer erhoben als auch eine Kürzung der Primärausgaben vorgenommen werden. Da die entsprechende Steuer um die Zinslastquote erhöht werden muss oder die Primärausgaben um die Zinslastquote gekürzt werden müssen, wird deutlich, dass die durchschnittliche Belastung der Wirtschaftssubjekte dann zunimmt, wenn die Zinszahlungen stärker steigen als das BIP.

Unter der Annahme, dass sich der Staat in jeder Periode im festen Verhältnis zum BIP verschuldet, d.h. dass die Schuldenstandsquote wächst, ergibt sich die Wachstumsrate der Schuldenstandsquote aus der Differenz der Wachstumsrate des Schuldenstandes und der Wachstumsrate n des BIP. Wenn das BIP mit der Wachstumsrate n zunimmt, dann nimmt die Schuldenstandsquote einen konstanten Wert an und konver-

³⁷³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001) S. 10.

³⁷⁴ Vgl. Kampmann (1995) S. 48f. und Blankart (2006) S. 386.

³⁷⁵ Vgl. Domar (1944) S. 799ff., Ziffzer (1980) S. 144 und Blanchard, et al. (1990).

³⁷⁶ Vgl. Edling (2001) S. 221.

giert langfristig gegen einen Grenzwert, dessen Höhe dabei vom Ausmaß des Primärdefizits und der Wachstumsrate n des BIP abhängt.

Bei einer Finanzierung des Sekundärdefizits durch eine Zinssteuer oder die Reduzierung der staatlichen Ausgaben wächst Zinslast nicht. Anders verhält es sich, wenn die Finanzierung der Zinsausgaben durch Kreditaufnahme erfolgt. Wenn $it > n$, trägt die Schuldenstandsquote selbst zu ihrer stetigen Erhöhung bei und die Kreditaufnahme wird zu einem unbegrenzten Anwachsen der Zinslastquote führen. Die öffentlichen Haushalte wären nicht mehr nachhaltig. Für $n > it$ stellt sich ein erfreulicheres Ergebnis ein. Hier vermindert sich die Schuldenstandsquote und konvergiert gegen einen festen Wert. Die öffentlichen Haushalte haben trotz Neuverschuldungen einen langfristig höheren zusätzlichen Ausgabenspielraum. Doch gilt diese optimistische Annahme nur, wenn sich das Primärdefizit, die Wachstumsrate des BIP und der Zinssatz im Zeitablauf nicht ändern. Sowohl n als auch i_{st} sind im Domar-Modell exogen gegeben und es werden keine Aussagen darüber getroffen, wie diese Größen durch die stetige Staatsverschuldung beeinflusst werden. Tatsächlich ist zu erwarten, dass die Zinsen aufgrund der Schulden steigen,³⁷⁷ und dass die Zinssätze über der Wachstumsrate liegen.³⁷⁸

Damit kann man zwischen zwei Möglichkeiten der Finanzierung des Sekundärdefizits, d.h. dem Zinsendienst der Staatsschuld, unterscheiden. Wird die Finanzierung des Sekundärdefizits durch eine Zinssteuer oder die Reduzierung der staatlichen Ausgaben realisiert, dann wächst die Zinslast nicht unbegrenzt. Die Grenze der Staatsverschuldung ist in diesem Fall dann erreicht, wenn die Belastbarkeit der Wirtschaftssubjekte überschritten wird. Allerdings können auch vor Erreichen der Belastbarkeitsgrenze zusätzliche Störungen des Wirtschaftsablaufs durch eine Einschränkung des Faktorangebots und der damit verbundenen Abwanderung der Produktionsfaktoren auftreten. Eine hohe Belastbarkeit der Wirtschaftssubjekte führt darüber hinaus zu einer deutlichen Verringerung der Sparquote, was zu einer starken Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums führt.³⁷⁹ Für den Fall der Kreditfinanzierung des Sekundärdefizits muss eine differenzierte Betrachtung erfolgen. Ist die Wachstumsrate des BIP kleiner als der Zinssatz, dann steigt die Schuldenstandsquote stetig an und die Kreditaufnahme

³⁷⁷ Chouraqui, et al. (1986) S. 129-131 und Paesani, et al. (2006).

³⁷⁸ Vgl. Abel, et al. (1989), Blanchard/Fischer (1989) Kapitel 2 und Homburg (1992).

³⁷⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001) S. 21.

des Staates gilt als nicht nachhaltig. Nur wenn die Wachstumsrate des BIP größer als der Zinssatz ist, wird die Schuldenstandsquote gegen einen festen Wert konvergieren, d.h. ein Ansteigen der Schuldenstandsquote und der Zinsbelastung wird verhindert. Das Ergebnis der modelltheoretischen Annahmen Domars ist demnach so zu beschreiben, dass ohne ausreichendes Wachstum des BIP die Zinsbelastung aus dem Schuldenstand zu Größenordnungen führt, die nicht ohne ein Gegensteuern durch Einführung einer Zinssteuer oder durch Ausgabenreduzierungen des Staates verkraftet werden können. Das Staatsschuldproblem hängt zusammen mit dem Wachstum des BIP.³⁸⁰ In diesem ungünstigen, aber wahrscheinlichsten Szenario kommt es zu einer immer weiteren Einschränkung der fiskalischen Spielräume.³⁸¹

Eine erweiterte Sichtweise argumentiert, dass die ökonomische Grenze der Staatsverschuldung nicht schon erreicht ist, wenn die Zinszahlungen durch neue Kredite finanziert werden müssen, sondern erst, wenn der Staat keine weiteren Einnahmen erzielen kann, also, wenn dem Staat von niemandem mehr neue Kredite gewährt werden.³⁸² Auf diese formale Grenze abzustellen ist jedoch in diesem Fall wenig sinnvoll. Entscheidend ist hier nicht, wann eine Katastrophe eintritt, sondern vielmehr, ab wann man auf dieselbe zusteuert. Entsprechend wird mehrheitlich für die engere Sichtweise plädiert.³⁸³ Zur Erkennung kritischer Entwicklungen eignen sich diverse Indikatoren, wie die Zins-Ausgaben-, Zins-Steuer- oder Kreditfinanzierungsquote.³⁸⁴

3.4 Intragenerative Verteilungswirkung

Staatsverschuldung bewirkt nicht nur eine Umverteilung zwischen den Generationen, sondern auch eine Änderung der Einkommensverteilung innerhalb einzelner Generationen.

Eine ältere, inzwischen überholte Argumentationslinie ist der so genannte »Transferansatz«. Demnach profitieren in erster Linie wohlhabende Individuen von den staatlichen Zahlungen für Kredite, da diese mehr Staatsanleihen halten. Die Lasten in

³⁸⁰ Vgl. Kampmann (1995) S. 51.

³⁸¹ Wie im Kapitel A.4 zu sehen sein wird, wird dieser Umstand gezielt eingesetzt um nachfolgenden Regierungen die eigene Agenda aufzuzwingen.

³⁸² Cassel (1982) S. 670 und Augsten (2002) S. 18f.

³⁸³ Vgl. Ziffzer (1980) S. 129 und Rürup (1982a) S. 617.

³⁸⁴ Wagschal/Wintermann (2006) S. 9.

Form von Steuern zur Bedienung der Zinsen hingegen müssen von allen Bürgern getragen werden. Dadurch entstehe eine Einkommensumverteilung. Dem wird entgegengehalten, dass die Zinseinnahmen der Vermögenden nicht durch die Staatsverschuldung entstehen. Ob diese ihr Geld in Unternehmens- oder Staatsanleihen anlegen ist unerheblich, sie beziehen so oder so Zinseinkommen.³⁸⁵

Der Effekt der Einkommensverschiebung entsteht also nicht über die Tatsache, dass vermögende Bürger mehr Staatsanleihen halten. Vielmehr ist es das bereits diskutierte Crowding Out, welches diesen Effekt herbeiführt. Das durch Staatsverschuldung verursachte Ansteigen der Zinsen erhöht die Kapitalerträge. Davon profitieren offensichtlich insbesondere Haushalte mit hoher Ersparnis, also vermögende Personen. Unter bestimmten Umständen kann es obendrein zu einer Verringerung der Lohnquote aufgrund der geringeren Kapitalintensität kommen. Diese würde vor allem die ärmeren Bevölkerungsschichten schlechter stellen.³⁸⁶ Aus polit-ökonomischer Sicht müssten also Individuen mit hohem Vermögen eine höhere Staatsverschuldung befürworten, solche mit hohem Humankapital sie ablehnen.³⁸⁷

3.5 Politische Auswirkungen

Staatsverschuldung verändert die Politik. Einerseits handeln Akteure, denen dieses Instrument zur Verfügung steht, anders als wenn es ihnen nicht zur Verfügung steht. Andererseits schränkt frühere Staatsverschuldung die gegenwärtige Politik ein.

3.5.1 Das Beispiel Griechenland

Die in 2010 virulent gewordene griechische Schuldenkrise kann geradezu als Musterbeispiel für die wichtigsten Aspekte dieses Kapitels herangezogen werden: Seit dem Bekanntwerden des enormen Ausmaßes der Verschuldung steht das Land politisch am Pranger. Es verliert wichtige Teile seiner Souveränität an EU und IWF, muss sich von außen auferlegten Sparvorgaben beugen und kann die eigene Politik nicht mehr frei bestimmen. Griechenland hat gegenüber seinen Partnern fast jegliche Reputation verspielt und somit auf Jahre hinaus auch seinen Einfluss in internationalen Gremien.

³⁸⁵ Vgl. Andel (1969) und Gandenberger (1970).

³⁸⁶ Vgl. Tolkemit (1975), Schemmel/Borell (1992) S. 143ff., Fehr, et al. (1999), Niepelt (2004) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 38.

³⁸⁷ Cukierman/Meltzer (1989) S. 728.

Ebenso ergeht es dem Land an den Kapitalmärkten. Das Rating griechischer Staatsanleihen wurde auf das Niveau von „Ramschanleihen“ reduziert, das Vertrauen der Kapitalgeber ging verloren. So wurde es dem Land unmöglich, sich selber zu refinanzieren und es musste durch die Intervention anderer Staaten und des IWF vor einer drohenden Zahlungsunfähigkeit bewahrt werden. Die griechische Krisenregierung leidet nicht nur unter politischen Abhängigkeiten nach außen, sie hat auch nach innen einen Großteil ihres Handlungsspielraums verloren. Die enormen Zinskosten und die Probleme der Refinanzierung strangulieren den Staatshaushalt. Die griechische Regierung verfügt über kaum einen Spielraum mehr für die Gestaltung der aktuellen Politik. Die Schuldenpolitik der Vorgängerregierungen hat die politische Agenda der gegenwärtigen Regierung auf fast nur noch einen Punkt reduziert: sparen. Wünschenswerte öffentliche Leistungen können nicht mehr erbracht werden. Es gibt schwere innenpolitische Auseinandersetzungen, bis hin zu blutigen Straßenschlachten. Die Krise hatte und hat erhebliche Auswirkungen auch auf die Währung. Der Kurs des Euro stürzte ab und es wurde über ein Zerbrechen der Währungsunion spekuliert. Sogar die Notenbank sah sich gezwungen, ihre Regeln und Grundsätze zu ändern, um Griechenland zu stützen. Sie akzeptierte erstmals Anleihen mit niedrigerem Rating als Sicherheiten und erklärte sich schließlich sogar bereit, erstmals direkt Staatsanleihen zu kaufen. Dies wurde von vielen Beobachtern als Tabubruch und Verlust der politischen Unabhängigkeit der EZB bewertet. Diese Vorgänge führten in der Öffentlichkeit zu Inflationsängsten und einem Vertrauensverlust in den Euro. Die Ursachen der Verschuldungskrise liegen in der allzu leichtfertigen Ausgabenpolitik der Vergangenheit. Der griechische Staatssektor gilt seit langem als aufgebläht, die Sozialleistungen und Militärausgaben als überhöht. Solange es der Regierung jedoch möglich war, sich günstig zu refinanzieren, fehlte der politische Wille oder die Kraft, die nötigen Einsparungen vorzunehmen.³⁸⁸

Das Beispiel Griechenland deckt in verblüffender Weise die meisten Punkte ab, die in der Literatur zu den politischen Folgen der Staatsverschuldung genannt werden.³⁸⁹ Im Folgenden werden sie in allgemeiner Form dargestellt.

³⁸⁸ Vgl. Der Spiegel (2010a), Der Spiegel (2010b), Der Spiegel (2010c), Europäischer Rat (2010), Europäische Zentralbank (2010) und Handelsblatt (2010a).

³⁸⁹ Einige der hier genannten Aspekte werden im Folgekapitel A.4 ausführlicher thematisiert.

3.5.2 Veränderte Ausgabenpolitik

Die politischen Veränderungen beginnen mit einer leichtfertigeren Ausgabenpolitik in der Ausgangsperiode. Staatsverschuldung verzerrt den Preis öffentlicher Güter. Diese wirken günstiger, als sie tatsächlich sind, so dass die Nachfrage steigt. Dieser Gedanke geht zurück auf Wicksell und wurde seitdem immer wieder aufgegriffen, insbesondere von Musgrave und Wagner.³⁹⁰ Auch der bereits genannte Investitionsansatz geht davon aus, dass sich die Bürger durch Staatsverschuldung reicher fühlen und mehr konsumieren.³⁹¹ Durch die Staatsschuldillusion, der viele Bürger unterliegen,³⁹² wirken die gegenwärtigen Ausgaben geringer, da die zukünftigen Kosten nicht voll internalisiert werden. Die Erwartung zukünftiger Steuern zur Abbezahlung der Schulden bewirkt nicht den gleichen Spardruck, den gegenwärtige Steuern auslösen würden. Auch unwichtige Ausgaben werden viel leichtfertiger beschlossen, solange die Politik noch die Möglichkeit hat, die Kosten via Staatsverschuldung auf die Zukunft abzuwälzen. Müsste jedes neue Ausgabenprogramm sofort durch Einsparungen oder Steuererhöhungen gegenfinanziert werden, wäre es weitaus schwerer, diese durchzusetzen. Politische Entscheider und Öffentlichkeit würden sich mehr Gedanken darüber machen, ob die entsprechende Ausgabe wirklich nötig ist.³⁹³ Entsprechend argumentiert Wicksell, dass die Regierung nur solche Ausgaben beschließen sollte, die auch tatsächlich allgemeine Zustimmung finden und daher auch in der Gegenwart gegenfinanziert werden können.

Staatsverschuldung erleichtert also auch Klientelpolitik, d.h. die Bedienung von Partikularinteressen zur Sicherung der eigenen Wiederwahl. Sie täuscht nicht vorhandene Verteilungsspielräume vor.³⁹⁴ Somit führt die Möglichkeit der Staatsverschuldung zu insgesamt höheren Staatsausgaben, einem ineffizient großen öffentlichen Sektor und einer suboptimalen Ausgabenstruktur.³⁹⁵ Langfristig folgen aus einer übertriebenen Verschuldungspolitik weitere politische Probleme.

³⁹⁰ Musgrave (1959), Buchanan/Wagner (1977) und Wicksell (1994).

³⁹¹ Modigliani (1961).

³⁹² Gandenberger (1971) S. 372f., Buchanan/Wagner (1977) Kapitel 9, Schemmel/Borell (1992) S. 143ff. und Hagen/Harden (1995).

³⁹³ Elmendorf/Mankiw (1999) S. 14f.

³⁹⁴ Schlesinger, et al. (1993) S. 149.

³⁹⁵ Vgl. Musgrave (1959), Gandenberger (1971), Buchanan/Wagner (1977) S. 131, Schemmel/Borell (1992) S. 143ff., Wicksell (1994), Feldstein (1995), Berthold/Koch (2008) und Mulligan (2010).

3.5.3 Staatsverschuldung und Inflation

Ein anderer Aspekt ist, dass hohe Defizite den Inflationsdruck erhöhen können. So warnen z.B. Notenbankpräsidenten immer wieder vor Inflationsgefahren aufgrund höherer Defizite.³⁹⁶

Die direkte Wirkung erfolgt über die erhöhte Nachfrage aufgrund der staatlichen Kreditaufnahme³⁹⁷ und durch die Unsicherheit der Notenbank über die zukünftige Entwicklung und der daraus resultierenden bestmöglichen Geldpolitik.³⁹⁸ Allerdings gilt die Gefahr einer per se inflationserhöhenden Staatsverschuldung als relativ gering, solange die Notenbank unabhängig ist und ein Preisstabilitätsmandat hat.³⁹⁹ Erst wenn die Zentralbank zur direkten Finanzierung der Defizite verpflichtet wäre, verlöre sie die Hoheit über die Geldbasis und ggf. die Fähigkeit zur wirksamen Inflationsbekämpfung. Erst dann werden in der Literatur ernsthafte Inflationsgefahren durch Staatsverschuldung gesehen.⁴⁰⁰ Empirische Untersuchungen zeigen, dass Staatsverschuldung die Inflation in entwickelten Ländern tatsächlich nicht erhöht, in Schwellenländern hingegen durchaus.⁴⁰¹

Weitaus umstrittener ist die indirekte Wirkung der Staatsverschuldung auf die Inflation: Ein Aspekt sind die durch Staatsverschuldung verursachten höheren Zinsen und ihre negativen Folgen für die Wirtschaft (»*Crowding Out*«). Die Politik könnte versucht sein, Druck auf die Notenbank auszuüben, den Zinssatz zu niedrig zu halten, um die Wirtschaft zu schonen. Dies könnte dann jedoch zu Inflation führen.⁴⁰² Bedeutsamer noch ist der Aspekt einer möglichen Entschuldung durch Inflation. Je höher der Schuldenstand, so wird oft argumentiert, umso höher der Anreiz sich dieser Schulden zu entledigen, indem man sie durch Inflation entwertet.⁴⁰³ Diese Frage soll aufgrund ihrer politischen Brisanz etwas ausführlicher diskutiert werden.

³⁹⁶ Z.B. Volcker (1985) S. 10 und Greenspan (1995) S. 141.

³⁹⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) S. 74f.

³⁹⁸ Woodford (1996).

³⁹⁹ Dornbusch (1997).

⁴⁰⁰ Vgl. Illing (1997) S. 289.

⁴⁰¹ Reinhart/Rogoff (2010b).

⁴⁰² Vgl. Elmendorf/Mankiw (1999) S. 13.

⁴⁰³ Barro-Gordon (1983) weisen auf den Inflationsanreiz der Regierungen bei steigender Inflation hin und begründen ihn mit dem Zeitinkonsistenzproblem.

Ist es überhaupt möglich, die Staatsverschuldung durch Inflation zu senken? Keynes nennt Inflation als eine von drei Möglichkeiten eines Staates, neben Steuererhöhungen und Abwertung der Währung, seine Schuldenlast zu reduzieren.⁴⁰⁴ Seitdem wird Inflation – gerade in der öffentlichen Debatte – als die einfachste Möglichkeit des Staates gesehen, sich seiner Schulden zu entledigen.⁴⁰⁵ Aber auch in Fachkreisen gibt es nennenswerte Stimmen, die eine reale Abwertung von Staatsschulden durch Inflation für möglich und wahrscheinlich halten.⁴⁰⁶ Es wird darauf verwiesen, dass die USA ihre reale Schuldenlast nach dem zweiten Weltkrieg durch Inflation um 40 v.H. reduzieren konnte.⁴⁰⁷ Eine weitere Studie zeigt, dass die Reduktion der US-Schuldenquote von 1946 bis 2003 zu 56 v.H. auf steigende Preise zurückgeht und nur 44 v.H. auf das Wirtschaftswachstum zurückzuführen sind.⁴⁰⁸ Ebenso könnte auch heute – trotz kürzerer Laufzeiten der Staatsanleihen – die Schuldenlast gesenkt werden. Eine Inflationsrate von 10 v.H. würde den realen Schuldenstand im Laufe von fünf Jahren um 40 v.H. senken. Bei einem hohen Grad an Auslandsverschuldung könnte diese »Inflationssteuer« auch ausländischen Akteuren aufgebürdet werden. Dies macht sie für Regierungen zusätzlich attraktiv, da die Widerstände ihrer Wähler geringer wären als bei Steuererhöhungen, die nur Inländer trafen. Verstärkt würde der Effekt durch den nominalen Anstieg des BIP, durch welchen auch die Schuldenquote (Schuldenstand/BIP) schneller sänke. Außerdem würden höhere Einnahmen, z.B. durch erhofftes Wirtschaftswachstum, die so genannte »kalte Progression« oder Notenbankgewinne, und geringere reale Ausgaben, z.B. bei fixierten Sozialleistungen, die Situation des Staates weiter verbessern.⁴⁰⁹ War Inflation lange Zeit geradezu ein Tabu-Thema, fordern derzeit namhafte Wirtschaftswissenschaftler wie Blanchard, Blanchflower, Mankiw und Rogoff höhere Inflationsraten zwischen 4 v.H. und 6 v.H.⁴¹⁰

Dieser gerade in der öffentlichen Meinung weit verbreiteten Ansicht wird jedoch entgegen gehalten, dass es für den Staat kaum möglich sei, sich durch Inflation zu ent-

⁴⁰⁴ Keynes (1924).

⁴⁰⁵ Vgl. Illing (1997) S. 299 und Aizenman/Marion (2009).

⁴⁰⁶ Z.B. Calvo (1989), Andreopoulos (2010) und Junius/Tödtmann (2010).

⁴⁰⁷ Aizenman/Marion (2009).

⁴⁰⁸ Andreopoulos (2010).

⁴⁰⁹ Vgl. Junius/Tödtmann (2010) S. 2f.

⁴¹⁰ Bloomberg (2009), Andreopoulos (2010) und Blanchard, et al. (2010). Allerdings nicht nur wegen der Staatsverschuldung, sondern auch z.B. um die Handlungsspielräume der Notenbanken zu erhöhen.

schulden.⁴¹¹ Immerhin würden rationale Wirtschaftssubjekte die Inflationspolitik antizipieren und einen entsprechend höheren Nominalzins verlangen. Unter Umständen könnte die Unsicherheit über eine als unsolide empfundene Politik sogar noch zu Risikoaufschlägen führen. Dadurch würden die Kosten der Staatsverschuldung real gleich bleiben, wenn nicht gar steigen. Somit könnte der Staat seine Verschuldungslasten nur noch durch überraschende Inflation senken. Aber diese Täuschung würde ihm nicht (mehrmals) gelingen. Hinzu kämen die durch eine höhere Inflation verursachten Effizienzverluste und wirtschaftlichen Verwerfungen.⁴¹² Es wird darauf verwiesen, dass ein Großteil der Staatsanleihen eine eher kurze Laufzeit hat,⁴¹³ so dass sich die Zinssätze schnell an die höhere Inflation anpassen würden. Die Anreize zur Inflationierung hängen also stark von der durchschnittlichen Restlaufzeit der Staatsanleihen ab. Eine Analyse derselben ergibt, dass sich die fiskalischen Entlastungen durch Inflation für die meisten Länder in sehr engen Grenzen halten.⁴¹⁴

Es lassen sich also drei relevante Sichtweisen zusammenfassen:⁴¹⁵ die beiden Extrem-Positionen halten Inflation für ein voll, bzw. überhaupt nicht funktionsfähiges Instrument zur Senkung der realen Verschuldung. Die Mittelposition stellt auf die Laufzeiten der bereits ausgegeben Anleihen ab und hält Einmaleffekte für möglich.

Bei dem Versuch ein Fazit zu ziehen und die durchaus überzeugenden Argumente beider Seiten gegeneinander abzuwägen, kann man zu folgendem Schluss kommen: Der Staat kann seine Schuldenlast durch Inflation senken, insgesamt überwiegen aber die Nachteile, so dass er es besser unterlassen sollte. Die völlige Wirkungslosigkeit von Inflation gilt nur in Modellen mit zu restriktiven Annahmen. Aufgrund von Markttrigidi-

⁴¹¹ Vgl. Illing (1997) 299ff. für eine ausführliche, auch formale Analyse und Donovan (2009) für einen knappen Überblick.

⁴¹² Calvo (1989) hält eine Schuldenreduktion durch Inflation zwar für möglich, argumentiert aber, dass die Schäden den Nutzen übersteigen. Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Inflation vgl. z.B. Samuelson/Nordhaus (2007) S. 930ff. und Hades/Uhly (2007) S. 337ff.

⁴¹³ Junius/Tödtmann (2010) S. 10.

⁴¹⁴ Ebd. S. 14.

⁴¹⁵ Aus akademischem Interesse, soll eine weitere Variation der Thematik kurz angerissen werden, die jedoch von keiner großen Relevanz ist und nicht unmittelbar zur Thematik gehört. Sie wird lediglich in Labonte/Makinen (2005) S. 4f. kurz angesprochen. Demnach kann zwar Inflation die Verschuldung nicht substantiell senken, wenn man aber Inflation in Kauf nimmt, lässt sich das Defizit senken. Eine Regierung kann ihre Ausgaben finanzieren, indem sie Geld druckt, statt es durch Anleihen am Kapitalmarkt aufzunehmen. So wird ein Ansteigen der Verschuldung vermieden, im Gegenzug jedoch Inflation ausgelöst. Inflation wird als eine Steuer auf Geldhaltung verstanden. Sie verdrängt im Gegenzug zur Staatsverschuldung mehrheitlich privaten Konsum. Somit fallen die Lasten der Inflation in der Gegenwart an, statt wie bei Staatsverschuldung in die Zukunft verschoben zu werden.

täten und imperfekten Informationen kann der Staat seine Verschuldung entwerten. Dies zeigen die historischen Ereignisse, die langen Laufzeiten vieler Anleihen und die derzeit trotz hoher Inflationserwartungen niedrigen Zinsen. Als Beispiel könnte ein Anleger genannt werden, der kurz vor dem Ausbruch der – für die meisten Marktteilnehmer überraschenden – Finanzmarktkrise Staatsanleihen gekauft hat. Sollte in der Folgezeit Inflation auftreten, so würde er aufgrund der fixen Zinsen einen Verlust erleiden. Allerdings ist dieser Effekt begrenzt, da sich die Zinsen schnell erhöhen würden. Neu ausgegebene Anleihen wären höher verzinst, so dass sich die staatlichen Zinslasten bald erhöhen werden. Somit sinken die realen Lasten nur ein wenig, nämlich im Bezug auf die Restlaufzeit der zum Zeitpunkt des Ausbruchs der überraschenden Krise ausgegebenen Anleihen. Hinzu kommt allerdings noch die sinkende Schuldenquote aufgrund des stärkeren Anstiegs des nominalen BIP. D.h., es fällt den Regierungen leichter, die Lasten der Verschuldung zu schultern. Auf den ersten Blick lohnt sich Inflation also. Berücksichtigt man jedoch die Begleitkosten der Inflation, ändert sich das Bild. Aufgrund der mit Inflation verbundenen Verzerrungen überwiegen die gesamtwirtschaftlichen Kosten den Nutzen. Die Staaten sollten daher der Versuchung widerstehen, ihre Schulden durch Inflation abtragen zu wollen.⁴¹⁶ Dennoch zeigt eine mehrere Jahrhunderte überblickende Analyse von Reinhart und Rogoff, dass staatliche Schuldenkrisen de facto oft auch eine hohe Inflation nach sich ziehen.⁴¹⁷

Inflation und implizite Staatsverschuldung

Wie bereits oben diskutiert, bezieht sich diese Arbeit nicht nur auf die explizite, sondern auch die implizite Staatsverschuldung. Erstaunlicher Weise finden sich in der Literatur keine⁴¹⁸ Überlegungen zu der Frage, wie sich Inflation auf die implizite Staatsverschuldung auswirkt. Die Höhe der impliziten Staatsverschuldung bemisst sich nach dem Umfang, in dem zukünftige Zahlungsverpflichtungen zukünftige Einnahmen übersteigen. Es gilt also zu prüfen, wie Inflation die (realen) Einnahmen und Ausgaben in den für die implizite Staatsverschuldung besonders wichtigen Bereichen verändert. Diese sind die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung, die Pensionen und die

⁴¹⁶ Weitere Analysen des Zusammenhangs von Inflation und Fiskalpolitik finden sich in McCallum (1984).

⁴¹⁷ Reinhart/Rogoff (2008).

⁴¹⁸ Soweit dies der Autor nach gründlicher Recherche feststellen konnte.

Pflegeversicherung.⁴¹⁹ Unter der Annahme, dass sich das Lohnwachstum entsprechend der Inflationsrate erhöht, ist davon auszugehen, dass sich die realen Einnahmen kaum verändern. Die nominalen Beitragszahlungen würden sich um die Inflationsrate erhöhen, die realen somit unverändert bleiben. Ebenso dürften auch die realen Kosten in der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung weitgehend konstant bleiben. Die Kosten der Gesundheitssysteme stiegen mit der Inflationsrate, die Renten – über den Umweg der Koppelung an die Lohnentwicklung – ebenfalls. Selbst wenn die Reallohnentwicklung zurückfiel, weil es den Arbeitnehmern nicht gelänge, einen entsprechenden Inflationsausgleich bei den Nominallöhnen durchzusetzen, würde sich nicht viel ändern. Einerseits hätte der Staat zwar Einsparungen bei real sinkenden Renten und real niedrigeren Lohnkosten im Gesundheitswesen. Andererseits sänke auch der reale Wert der gezahlten Sozialbeiträge. Welcher Effekt überwiegt, müsste im Detail untersucht werden. Allerdings gibt es einen Faktor, welcher das Bild etwas verändern könnte. Die von der Bundesregierung beschlossene Rentengarantie verhindert ein Absinken der Renten. Diese wäre aber aufgrund der Lohnentwicklung nötig gewesen. Die nicht vorgenommenen Kürzungen sollen in der Zukunft mit ausfallenden Rentensteigerungen wieder kompensiert werden. Wenn nun eine höhere Inflation zu schneller steigenden Nominallöhnen führte, und die Politik tatsächlich die Renten konstant ließe, so dass sie real sanken, würde die Inflation bewirken, dass die vorgesehene Einsparung bei den Renten schneller erreicht würde. Allerdings ist dies nur ein recht unbedeutender Einmaleffekt, der nichts an der grundsätzlichen Einschätzung ändert. Etwas anders ist die Sachlage bei den Pensionslasten. Die Pensionen sind an die Entwicklung der Beamtengehälter gekoppelt, diese wiederum werden von der Politik bestimmt. Die nominale Absenkung von Zahlungen ruft meist weit mehr Widerstand hervor, als eine graduelle reale Absenkung bei konstanten Nominalzahlungen. Inflation wäre daher eine Möglichkeit, die realen Beamtengehälter und somit auch die Pensionslasten zu senken. In diesem Bereich könnte Inflation als Hilfsmittel genutzt werden, die implizite Staatsverschuldung zu reduzieren. Ob die Politik diesen Weg wirklich gehen würde, sei dahin gestellt. Dass diese Reduktion der impliziten Staatsverschuldung die sonstigen Kosten der Inflation aufwiegen würde, darf bezweifelt werden. Es ändert sich also nichts an der Gesamteinschätzung, dass Inflation kein empfehlenswertes Mittel zur Schuldenreduktion ist.

⁴¹⁹ Vgl. Kapitel A.1.2.1 Abbildung 7: Implizite Staatsverschuldung in Deutschland.

Inflationserwartungen

Ein dritter Wirkzusammenhang von der Staatsverschuldung zu höheren Inflationsraten geht über die Inflationsängste der Bevölkerung. Trotz einer langen Periode der Stabilität und relativ unabhängiger Notenbanken gibt es in dieser Hinsicht noch immer ein historisch bedingtes Misstrauen der Bürger gegen den Staat. Dies zeigt die öffentliche Debatte über eine angeblich drohende Inflation nach der gegenwärtigen Finanz- und Staatsschuldenkrise.⁴²⁰ Je höher die Schulden, umso höher der angenommene Anreiz des Staates, sie zu inflationieren, umso höher der vermutete politische Druck auf die Notenbank, eine lockere Geldpolitik zu fahren, und umso höher unter bestimmten Bedingungen die Inflationserwartungen der Bürger. Je nach dem, wie unabhängig die Notenbank ist und wie stark sie sich der Geldwertstabilität verpflichtet fühlt, kann sie entweder dem Druck nachgeben und eine höhere Inflation zulassen, oder aber dieser vorbeugen. So können allein die Ängste vor einer Inflation aufgrund von Staatsverschuldung entweder zu höher Inflation führen, oder aber zu einer restriktiveren Geldpolitik, mit entsprechenden negativen Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung.⁴²¹

Dabei korreliert Staatsverschuldung nicht nur mit dem inneren Wert einer Währung, sondern auch mit dem äußeren. Werden die Schuldenstände eines Landes zu hoch, kann es passieren, dass Investoren einen Ausfall ihrer Kredite oder eine Entwertung durch Inflation befürchten. Dies erschwert und verteuert nicht nur die Refinanzierung des Landes, sondern kann auch zu einer Abwertung der Währung führen.⁴²²

3.5.4 Weitere Politische Auswirkungen

Reduzierter Handlungsspielraum

Die wohl gravierendste politische Auswirkung der Staatsverschuldung ist die langfristige Abnahme des Handlungsspielraums der Regierung.⁴²³ Ein hoher Schuldenstand erschwert die Reaktion auf Krisen und die laufenden Zinslasten engen die Entscheidungsfreiheit der Regierung ein.⁴²⁴ Dies ist auch demokratietheoretisch bedenklich,

⁴²⁰ Vgl. z.B. Focus (2010).

⁴²¹ Reinhart/Rogoff (2010a).

⁴²² Handelsblatt (2010c).

⁴²³ Vgl. Fasten (2006), Schemmel (2006) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) S. 9.

⁴²⁴ Schemmel/Borell (1992) S. 143ff.

da man den zukünftigen Regierungen die Möglichkeit nimmt, ihren Wählerauftrag umzusetzen. Je höher der übernommene Schuldenstand, umso höher der nötige Primärüberschuss.⁴²⁵ Statt alle in der Gegenwart erzielten Einnahmen entsprechend der Präferenzen der gegenwärtigen Steuerzahler verwenden zu können, muss ein steigender Anteil für die Entscheidungen der Vergangenheit aufgebracht werden. So beläuft sich in Deutschland der Anteil der Zinszahlungen am staatlichen Gesamthaushalt auf 16,4 v.H.⁴²⁶ Der Anteil am Bundeshaushalt liegt noch darüber. Im Durchschnitt sind die Zinszahlungen für frühere Schulden inzwischen höher als die Neuverschuldung. Man stelle sich die politische Situation vor, wenn es diese Belastung gar nicht gäbe.

Politische Abhängigkeiten

Ein in der Literatur eher selten genannter Aspekt sind politische Abhängigkeiten. Eine Regierung, die ein hohes Haushaltsdefizit decken, oder einen hohen Schuldensockel refinanzieren muss, ist darauf angewiesen, dass es ihr gelingt, sich über die Kapitalmärkte zu refinanzieren.⁴²⁷ Solange dies problemlos möglich ist, entstehen keine Schwierigkeiten, insbesondere wenn die Staatsanleihen von inländischen Wirtschaftsakteuren gekauft werden. Wenn sich aber die Finanzierung schwierig gestaltet und/oder die Anleihen in erheblichem Ausmaß durch das Ausland gehalten werden, kann es sein, dass die Regierung einen Teil ihrer Entscheidungsfreiheit einbüßt. So kann es passieren, dass die Regierung ihre politische Agenda an die Wünsche der (potentiellen) Gläubiger anpassen muss, um diese zu weiteren Krediten zu bewegen.⁴²⁸ In einer schwachen Ausprägung wären dies allgemeine Reformen, die von »den Kapitalmärkten« gefordert werden. Eine starke Ausprägung wären von einer internationalen Institution oder Gläubigerstaaten, z.B. IWF oder EU, detailliert vorgeschriebene Sparmaßnahmen. Dass dies legitimatorische und demokratietheoretische Probleme mit sich bringt, ist offensichtlich. Selbst wenn es keine akuten Refinanzierungsprobleme gibt, kann eine hohe Auslandsverschuldung Abhängigkeiten mit sich bringen. Wenn es einen einzelnen Gläubiger gibt, der einen erheblichen Anteil der Verschuldung und Neuverschuldung finanziert, so wird allein die Möglichkeit, dass dieser aufhören könnte, dem verschuldeten Land Geld

⁴²⁵ Vorausgesetzt die Regierung verzichtet auf Ponzi-Spiele, die langfristig zum Staatsbankrott führen würden.

⁴²⁶ Statistisches Bundesamt (2009) S. 992.

⁴²⁷ Vorausgesetzt, dass eine Finanzierung durch die Notenbank ausgeschlossen ist.

⁴²⁸ Vgl. Oatley/Yackee (2004).

zu leihen, genügen, das Verhalten des Schuldner-Staates zu verändern. Der Schuldner weiß um die Probleme, die er bekäme, wenn der Gläubiger aufhörte, ihm Mittel zur Verfügung zu stellen. Entsprechend wird er sich bemühen, diesen nicht zu verärgern. Die Position des Gläubigers hingegen bringt Macht und Einfluss mit sich.⁴²⁹ Dieser Zusammenhang wurde lange Zeit gezielt in der Entwicklungshilfepolitik eingesetzt. Ein weiteres prominentes Beispiel wäre das Verhältnis der USA zu China.⁴³⁰

Ein eigenes Feld sind die polit-ökonomischen Aspekte der Staatsverschuldung, wie der strategische Einsatz von Staatsverschuldung um die Agenda der Nachfolgeregierung zu beeinflussen. Diese Themen sollen im folgenden Kapitel behandelt werden.

⁴²⁹ Friedman (1988) S. 13: "*World power and influence have historically accrued to creditor countries. It is not coincidental that America emerged as a world power simultaneously with our transition from a debtor nation [...] to a creditor supplying investment capital to the rest of the world.*"

⁴³⁰ Vgl. Walter (2009) und Meerwaldt (2010).

4 Politische Ökonomie der Staatsverschuldung

In den letzten Jahrzehnten ließ sich in weiten Teilen der Welt ein signifikanter Anstieg der Schuldenstände beobachten, der durch die klassischen Erklärungsansätze nicht gedeckt ist.⁴³¹ Die Neue Politische Ökonomie wandte sich daher der Frage zu, ob die Entwicklung der Staatsverschuldung vielleicht weniger von ökonomischen Notwendigkeiten als vielmehr von politischen Prioritäten abhängt. Wenn Staatsverschuldung nicht oder nur zum Teil aufgrund von Effizienzüberlegungen eingesetzt wird, sondern vielmehr als politisches Instrument oder aufgrund von Politikversagen, dann ergeben sich daraus erhebliche Konsequenzen für den Umgang mit derselben.

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Erkenntnissen der Neuen Politischen Ökonomie zur Staatsverschuldung und dabei insbesondere mit den Faktoren, die ihre Entstehung erklären können. Es wird gezeigt, dass öffentliche Verschuldung mit negativen externen Effekten verglichen werden kann, und dass Politiker einer Dilemma-Situation ausgesetzt sind, die sie immer wieder zur Verwendung der Staatsverschuldung zwingt. Daraus lässt sich ableiten, dass es im gegenwärtigen Regulierungssystem fast zwangsläufig wieder zu neuen Defiziten kommen wird, und auch, dass bestimmte, immer wieder diskutierte Wege zur Defizitvermeidung grundsätzlich zum Scheitern verurteilt sind. Daraus lässt sich andererseits aber auch ableiten, welche Ansätze grundsätzlich Erfolg versprechend sein könnten.

Im ersten Teil des Kapitels werden die Mechanismen diskutiert, die immer wieder zu einem Auftreten der Staatsverschuldung führen. Es beginnt mit einer knappen Schilderung der Annahmen und beschäftigt sich anschließend eingehend mit der Bedeutung der Staatsverschuldung im politischen Wettbewerb. In den beiden folgenden Abschnitten wird daraus abgeleitet, warum es immer wieder zu Defiziten kommt, und wann solide Finanzpolitik doch möglich ist.⁴³²

4.1 Staatsverschuldung und Wettbewerb auf politischen Märkten

Im folgenden Abschnitt werden die grundlegenden polit-ökonomischen Entstehungsgründe für Staatsverschuldung analysiert. Es wird gezeigt, dass sich die Erkennt-

⁴³¹ Roubini/Sachs (1989).

⁴³² Für einen knappen Überblick siehe Berthold/Koch (2008).

nisse über Marktwettbewerb, Dilemmastrukturen und die Bekämpfung negativer externer Effekte auf die Politik und die Bekämpfung von Staatsverschuldung übertragen lassen. Dabei wird Staatsverschuldung als ein negativer externer Effekt betrachtet, den politische Akteure ausüben, um ihre Preise zu senken. Solide Fiskalpolitik wird als gewünschte Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil gesehen, die jedoch durch ein Gefangenendilemma verhindert wird. Der politische Wettbewerb führt zwangsläufig zu einer überhöhten Staatsverschuldung.

4.1.1 Wettbewerb auf politischen Märkten

Politische Märkte können mit Gütermärkten verglichen werden. Dabei stehen die Politiker unter einem ähnlichen Wettbewerbsdruck zur Verteidigung ihrer Ämter wie private Unternehmen.⁴³³

Es gibt zahlreiche Anbieter (die Politiker oder Parteien), die mit einem Produkt (der von ihnen vorgeschlagenen Politik) um die Gunst der Nachfrager (die Wähler) konkurrieren. Der Preis des politischen Angebots ist der zur Finanzierung nötige Steuersatz, bzw. der Umfang der angebotenen öffentlichen Güter. Die Wähler kaufen das günstigste Produkt, d.h. wählen die Partei, deren Politikvorschlag ihnen den größten Nutzen bringt.

Dabei genügt für die Zwecke dieser Arbeit das Basis-Modell, wie man es so ähnlich häufig in der Literatur finden kann.⁴³⁴ Die zahlreichen Verfeinerungen ändern nichts am Grundgedanken, werden daher hier nicht berücksichtigt, um das Prinzip möglichst deutlich herauszustreichen.

Eine beliebige Zahl von Politikern oder Parteien $P = A, B, \dots N$ stehen zur Wahl. Sie sind eigennutzorientiert.⁴³⁵ Ziel der politischen Akteure ist es, gewählt zu werden (*office-seeking*), wobei es hier egal ist, ob sie die absolute Stimmenzahl π maximieren ($\max \pi_P$) oder nur die Wahrscheinlichkeit p ins Amt gewählt zu werden ($\max p_P = \text{Prob}[\pi_P > 1/2]$). Es wird ausgegangen von pre-election-politics: Im Wahlkampf geben die Kandidaten simultan und nicht-kooperativ bindende Versprechen ab, welche Politik q_P

⁴³³ Buchanan/Wagner (1977) S. 96.

⁴³⁴ Vgl. z.B. Downs (1957), Besley/Coate (1997) oder Persson/Tabellini (2000).

⁴³⁵ Die Standard-Annahme seit 1942, vgl. Schumpeter (1993). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) weißt aber auch darauf hin, dass die These nicht verabsolutiert werden sollte und es sehr wohl auch zukunftsorientierte Politik gebe (S. 54).

sie im Falle ihrer Wahl realisieren werden. Diese besteht aus einem Bündel an öffentlichen Gütern g_P und dem Steuersatz τ_P , der erhoben werden muss, um die öffentlichen Güter zu finanzieren. g und τ können nicht zielgruppenspezifisch ausgestaltet werden. Die Bürger verfügen über die indirekte Nutzenfunktion $W^i(q)$. Sie wählen denjenigen Politiker, dessen q_P ihnen das höchste $W^i(q)$ verspricht.

Es wird nun davon ausgegangen, dass es unter allen Politikalternativen einen klaren Condorcet-Sieger gibt, d.h. ein bestimmtes g^* , das alle anderen dominiert und die Siegchancen maximiert. Dabei ist es hier unerheblich, ob dies die Folge homogener Präferenzen ist, oder weil trotz heterogener Präferenzen ein Medianwähler-Gleichgewicht vorliegt. Aspekte wie Ideologie, Sympathie für Kandidaten, probabilistic voting, etc. werden vernachlässigt.⁴³⁶ Folglich wird die Struktur der Staatsausgaben in den Vorschlägen der verschiedenen Kandidaten identisch sein, alle Kandidaten werden $g_P = g^*$ vorschlagen. Die vorgeschlagenen q_P können sich aber sehr wohl im Steuersatz τ_P unterscheiden.

Die Kandidaten seien keine perfekten Substitute, sondern unterscheiden sich bei den Kosten der Erstellung der öffentlichen Güter. Der Effizienzparameter θ_P zeigt, wie effizient ein Politiker sein Programm umzusetzen vermag. θ_P wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Es kann ein Ausdruck der persönlichen Kompetenz des Kandidaten sein,⁴³⁷ oder von den Renten, die er sich selbst genehmigt, oder von anderen Faktoren. Dieser Punkt wird im nächsten Kapitel noch einmal aufgegriffen. Ein effizient arbeitender Politiker hat ein niedrigeres θ_P , er stellt die öffentlichen Güter also billiger her und kann einen niedrigeren Steuersatz τ_P in Aussicht stellen. Hier findet der Wettbewerb zwischen den Kandidaten statt. Der Steuersatz τ_P entspricht dem Preis der angebotenen Politik und jeder Kandidat wird sich bemühen, möglichst billig anzubieten, also möglichst niedrige Steuern zu erheben.⁴³⁸

⁴³⁶ Persson/Tabellini (2000).

⁴³⁷ Wie es Rogoff (1990) es erstmals vorgeschlagen hat.

⁴³⁸ Man könnte genauso gut von einem festen τ und einem variablen g_P ausgehen, und den Wettbewerb über den Umfang der Staatsausgaben, z.B. die Höhe der Transfers, modellieren. Hier entspräche der Umfang des Angebots dem Preis, es wäre also dasjenige Angebot am billigsten, das den größten Umfang hätte. Oder man gibt sowohl τ als auch g frei und lässt den Wettbewerb über den Gesamtnutzen des Politikbündels q laufen. Am Kerngedanken des Preiswettbewerbs auf dem politischen Markt würde sich nichts ändern, die Arbeit bleibt also bei der einfachsten Variante.

Es gilt also festzuhalten, dass auch auf dem politischen Markt ein Preiswettbewerb um die Zustimmung der Bürger herrscht. Wie auf dem Gütermarkt, folgt auch auf dem politischen Markt aus dem Wettbewerb der Zwang, zu einem möglichst niedrigen Preis anzubieten. Denn letztlich werden die nutzenmaximierenden Bürger sich am Wahltag für den Anbieter entscheiden, der den niedrigsten Preis hat. Wer einen zu hohen Preis verlangt, wird nicht gewählt.⁴³⁹

4.1.2 Bedeutung der Staatsverschuldung im politischen Wettbewerb

Im folgenden Abschnitt wird dargelegt, welche Rolle die Staatsverschuldung in diesem Modell einnimmt. Sie wird als Instrument betrachtet, mit deren Hilfe Politiker versuchen, die Preise ihrer Politik zu senken, um ihre Wahlchancen zu erhöhen. Dabei verursachen sie jedoch negative externe Effekte.

Staatsverschuldung ermöglicht es, Nutzen von der Zukunft in die Gegenwart zu transferieren, oder anders gesagt, das heutige Angebot an öffentlichen Gütern zu erhöhen, bzw. die heutigen Steuern zu senken, und spätere Akteure dafür zahlen zu lassen. Diese Abwälzung von Lasten auf Dritte ermöglicht es der amtierenden Regierung, die Preise für ihre politischen Angebote zu senken. So, wie – um das klassische Beispiel zu bemühen – ein Chemiewerk seine Gewinne steigern kann, indem es ungeklärtes Wasser in den Fluss ableitet, um seine Kosten zu senken, dabei aber den Fischern schadet, so kann die Politik Schulden als eine Methode nutzen, ohne eigene Anstrengungen die Preise senken und einen Wettbewerbsvorteil erlangen zu können. Alle Kandidaten antizipieren diese Option und senken entsprechend die Steuersätze in ihrem vorgeschlagenen Politikbündel. Staatsverschuldung wird damit zu einem Einflussfaktor für θ_p . Somit wird Staatsverschuldung zu einem negativen externen Effekt, den Politiker ausüben um ihre Preise zu senken und damit ihre Wahlchancen zu erhöhen.

Damit diese These gilt, müssen drei Fragen bejaht werden können:

- Liegt tatsächlich ein negativer Effekt vor?
- Liegt tatsächlich ein externer Effekt vor?
- Kann sich ein Politiker durch höhere Staatsverschuldung Vorteile verschaffen?

⁴³⁹ Natürlich gibt es auch einige Charakteristika, die den Wettbewerb auf dem Gütermarkt und dem politischen Markt unterscheiden, vgl. z.B. Buchanan/Wagner (1977) Kapitel 7.

Die beiden ersten Fragen wurden in der so genannten »Lastenverschiebungsdebatte« thematisiert, welche in den ersten Kapiteln bereits dargestellt wurde. Allerdings nicht unter dem Stichwort negativer externer Effekt. Doch letztlich ging es darum: Welche Wirkung hat die Staatsverschuldung? Gehen tatsächlich negative Effekte von ihr aus? Lassen sich Lasten auf Dritte abwälzen? Um Redundanzen zu vermeiden, werden diese beiden ersten Fragen hier nur noch sehr kursorisch beantwortet.

Zur ersten Frage: Liegt ein negativer Effekt vor? Die Frage nach den Auswirkungen von Staatsverschuldung wurde in Kapitel A.3 diskutiert. Abgesehen von Ausnahmen wird vor den negativen Folgen gewarnt und eine Reduktion und Begrenzung der öffentlichen Schuld gefordert.⁴⁴⁰ Insbesondere die negativen Wachstumswirkungen, unerwünschte Verteilungswirkungen und politischen Nachteile werden kritisiert. Die Frage kann somit bejaht werden.

Damit zur zweiten Frage: Liegt ein externer Effekt vor? Wenn es negative Folgen gibt, wen treffen sie? Ist der negative Effekt tatsächlich auch ein externer? Lerner argumentierte „we owe it to ourselves“,⁴⁴¹ womit die Sache als ein internes Problem abgetan werden kann, da diejenigen, die es verursachen, auch die Lasten tragen müssen.⁴⁴² Doch auch hier wurde in Kapitel A.3 gezeigt, dass diese Sicht inzwischen überholt ist und Lasten sehr wohl in die Zukunft verschoben werden können. In der Finanzwissenschaft herrscht daher Konsens darüber, dass Staatsverschuldung zu einer intergenerativen Umverteilung führt. Auch innerhalb der Politik lässt sich ein externer Effekt konstatieren: Die Neue Politische Ökonomie zeigt, dass Regierungen Staatsverschuldung als strategisches Instrument zur Beeinflussung ihrer Nachfolgeregierung verwenden.⁴⁴³ So lassen sich Fakten schaffen und zukünftige Spielräume derart verengen, dass es künftigen Regierungen schwer fällt, ihre eigene Agenda umzusetzen. Obgleich auch hier nie von externen Effekten gesprochen wird, stützt dies unsere Interpretation.

Unter diesen Punkt fällt eine weitere Frage: Werden Eigentumsrechte verletzt? Um von negativen externen Effekten sprechen zu können, müssen nicht nur negative

⁴⁴⁰ Siehe Kapitel A.3 oder z.B. Cukierman/Meltzer (1989), Wenzel (1992), Schlesinger, et al. (1993), Blankart (1998), Bersch (2004) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b).

⁴⁴¹ Vgl. Kapitel A.3.2.

⁴⁴² Lerner (1948).

⁴⁴³ Vgl. Persson/Tabellini (2000) S. 351ff.

Auswirkungen auftreten, es müssen auch Eigentumsrechte von Dritten verletzt werden. Hier herrscht ein breiter Konsens, dass es das Recht der jüngeren Generation gibt, keine Lasten ohne entsprechenden Gegenwert aufgebürdet zu bekommen.⁴⁴⁴ Außerdem werden in gewisser Weise auch Eigentumsrechte künftiger Parlamente verletzt, da ihre Budgethoheit reduziert wird. Daraus folgt, dass tatsächlich Eigentumsrechte verletzt werden, wenn ungedeckte Schulden vererbt werden. Da sich aber noch ungeborene Individuen schlecht wehren können, liegt hier ein Fall zuordenbarer, aber nicht durchsetzbarer Eigentumsrechte vor.

Bleibt die dritte Frage: Kann sich ein Politiker durch höhere Staatsverschuldung Vorteile im politischen Wettbewerb verschaffen? Diese Frage kommt erst durch eine kleine Besonderheit auf: Normalerweise kommt der Nutzen eines negativen externen Effekts direkt dem Verursacher zugute. Dann stellt sich die Frage nicht, ob es ihm etwas nutzt. Hier sind es aber die gegenwärtigen Wähler, die von dem höheren Konsum, der durch die Staatsverschuldung möglich wird, profitieren. Sie sind es, die z.B. die höheren Transfers empfangen. Die Verursacher, die politischen Akteure, profitieren nur indirekt, nämlich, wenn die Wähler den höheren Konsum bei der Wahl honorieren.⁴⁴⁵

Auf den ersten Blick ist man geneigt, diese Frage recht schnell zu bejahen. Ein Politiker der gewillt ist, Staatsverschuldung zur Finanzierung seiner Politik einzusetzen, kann diese ohne Frage zu einem niedrigeren Steuersatz verwirklichen, als einer der dies nicht tun wird. Damit kann er zu einem niedrigeren Preis anbieten und erhöht die Wahrscheinlichkeit, die Wahl zu gewinnen. Auf den zweiten Blick wird die Sache etwas diffiziler. Denn die eben gegebene Antwort impliziert, dass die Bürger die negativen Folgen der Staatsverschuldung nicht berücksichtigen und sich bei ihrer Wahlentscheidung einzig von dem gegenwärtigen Preis des Politikangebots leiten lassen. Eigentlich müssten sie doch die Folgekosten antizipieren und beim »Preisvergleich« mit einkalkulieren. Dann wäre der vermeintliche Preisvorteil aber schnell dahin und die Verschuldung wäre eher ein Nachteil bei der Wahl. Staatsverschuldung ist also nur dann für einen Politiker vorteilhaft, wenn die Wähler ihr nicht ablehnend gegenüberstehen. Dies ist bei mindestens drei Annahmen der Fall: Reine Rationalität, andere Prioritäten und Staatsschuldillusion.

⁴⁴⁴ Vgl. dazu Teil B dieser Arbeit.

⁴⁴⁵ Natürlich profitiert auch ein Politiker in seiner Eigenschaft als Bürger von diesen Ausgaben. Doch ist dieser Vorteil nur marginal. In seiner Eigenschaft als Politiker hat er keinen direkten Vorteil.

Reine Rationalität

Die Bürger kennen die negativen Folgen der Staatsverschuldung, nehmen diese aber bewusst in Kauf, um ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Cukierman und Meltzer sprechen gar von einer bewussten Ausbeutung der jungen Generation.⁴⁴⁶ Ihrer Ansicht nach korreliert Staatsverschuldung positiv mit der Zahl derer, die eine negative Erbschaft hinterlassen möchten. Da Staatsverschuldung den eigenen Nutzen zu Lasten anderer erhöht, ist es rational für die heutige Generation, dieses Instrument zu nutzen. In diesem Szenario befürworten die Wähler Staatsverschuldung also ausdrücklich.

Andere Prioritäten

Es geht weiterhin um die Frage, unter welchen Bedingungen Politiker sich durch höhere Staatsverschuldung im politischen Wettbewerb Vorteile verschaffen können. Hier ein weiteres Szenario. Es wäre auch denkbar, dass die Wähler Staatsverschuldung grundsätzlich ablehnen. Dies widerspricht zwar dem traditionell interpretierten Rationalitätsprinzip, wäre aber aus verschiedenen Gründen denkbar.⁴⁴⁷ Denkbar wäre, dass die Wähler sich der Nachteile voll bewusst sind und dass diese so bald eintreten, dass bereits die jetzige Generation darunter leiden muss und sie daher ablehnt. Denkbar wären auch intergenerativ verknüpfte Nutzenfunktionen wie beim Äquivalenztheorem.⁴⁴⁸ Schließlich wären auch soziale Normen als Ursache gut denkbar. Die Verhaltensökonomik hat in den letzten Jahren gezeigt, dass Normen wie Fairness einen großen Einfluss auf das Verhalten der Menschen haben, so dass sie sich oft nicht so verhalten, wie es nach Maßgabe des homo oeconomicus zu erwarten wäre. Dies könnte auch für Staatsverschuldung gelten.⁴⁴⁹ Gestützt wird diese These von Umfragen, in denen Staatsverschuldung immer wieder von einer Mehrheit der Befragten abgelehnt wird.⁴⁵⁰

Aus welchem Grund auch immer, es wäre denkbar, dass sich die Wähler des Umfangs der Staatsverschuldung bewusst sind und sie ablehnen, aber trotzdem nicht

⁴⁴⁶ Cukierman/Meltzer (1989).

⁴⁴⁷ Umfragen bestätigen die grundsätzlich ablehnende Haltung der Wähler gegen Staatsverschuldung, vgl. Bundesverband Deutscher Banken (1998), Forsa (2003), Stern (2009) und (2010).

⁴⁴⁸ Die Kernaussage des Äquivalenztheorems wird in dieser Arbeit abgelehnt, was aber nicht heißt, dass es keine intergenerativ verknüpften Nutzenfunktionen geben kann.

⁴⁴⁹ Vgl. Fehr/Schmidt (1999), Bolton/Ockenfels (2000), Black (2001), Henrich, et al. (2001), Fehr/Fischbacher (2002) und Dohmen, et al. (2006).

⁴⁵⁰ Vgl. Bundesverband Deutscher Banken (1998), Forsa (2003) und Stern (2009).

bestrafen. In diesem Fall wären ihnen trotz der Ablehnung andere Dinge wichtiger. Sie achten z.B. in erster Linie darauf, wie die Politik auf ihre individuelle Situation wirkt, so dass nicht die Höhe des Defizits, sondern die selber erlittenen Einsparungen das Wahlverhalten bestimmen. Während die Wähler bei der reinen Rationalität Staatsverschuldung aktiv befürworten (»Lasst uns die späteren Generationen ausbeuten!«), lehnen sie Schulden in diesem Fall zwar ab, bestrafen sie aber nicht, da sie ihre Wahlentscheidung von anderen Aspekten abhängig machen (»Sparen ja, aber nicht bei mir!«). Obwohl Schulden also abgelehnt werden, steigen sie doch weiter, weil ein sparsamer Politiker von denen abgestraft wird, bei denen er gespart hat, und von den anderen nicht fürs Sparen belohnt wird.

Staatsschuldillusion

Man kann aber auch annehmen, dass die Bürger einer Staatsschuld-, bzw. Fiskalillusion unterliegen. D.h., dass sie die Kosten von staatlichen Maßnahmen unterschätzen, Ausmaß und Folgen der Verschuldung nicht erkennen und sich daher von den niedrigen Preisen täuschen lassen.⁴⁵¹ Ursache könnten unvollkommene Informationen, rationale Unwissenheit oder eingeschränkte Rationalität sein.⁴⁵² Diese Annahme, dass eine Fiskalillusion besteht, liegt etlichen Theorien und Erklärungsansätzen der Neuen Politischen Ökonomie zugrunde, wie weiter unten noch gezeigt wird. Sie wurde schon von Hume und Ricardo propagiert,⁴⁵³ und auch Buchanan und Wagner konstatieren die Existenz einer Fiskalillusion, die systematisch zu höheren öffentlichen Ausgaben führt.⁴⁵⁴ Sie argumentierten, dass die Bürger aufgrund von Informationsasymmetrien die künftigen Probleme nicht antizipieren würden, daher keine höheren Steuern akzeptieren würden und somit das Entstehen von Staatsverschuldung begünstigen.⁴⁵⁵ Auch ermöglichte es Staatsverschuldung, eine staatliche Leistung zu bieten, die scheinbar nichts kostet, da die zukünftigen Kosten von den Wählern nicht berücksichtigt würden. Hinzu

⁴⁵¹ Im Unterschied dazu verstehen Hagen/Harden (1995) unter „fiscal illusion“ eine Fehlbewertung der Staatsschuld durch die Politiker.

⁴⁵² Vgl. Blankart (2006) S. 117. Als Beispiel, das man unter der eingeschränkten Rationalität subsumieren könnte, nennt er den Umstand, dass Wähler frühere Taten der Regierung vergessen, bzw. abdiskontieren. Dies ermöglicht die politischen Konjunkturzyklen nach Nordhaus (1975), in denen Regierungen meist kurz nach der Wahl Einschnitte vornehmen um dann kurz vor der Wahl die Wohltaten verteilen zu können.

⁴⁵³ Elmendorf/Mankiw (1999).

⁴⁵⁴ Ebd. S. 125.

⁴⁵⁵ Buchanan/Wagner (1977) Kapitel 7.

kommt, dass der Nutzen einer Maßnahme oft für eine bestimmte Gruppe deutlich spürbar ist, die Kosten aber für die Gesamtheit nur unmerklich steigen.⁴⁵⁶ Zahlreiche Autoren haben diese Argumentation aufgegriffen und unterstützen die These, dass die langfristigen Folgen der Staatsverschuldung nicht vollständig internalisiert werden, was eine schleichende Ausweitung der staatlichen Ausgaben ermöglicht. Es werden nicht vorhandene Verteilungsspielräume vorgetäuscht.⁴⁵⁷ Die vollständige Internalisierung der Staatschuld durch die Bürger wird in der Neuen Politischen Ökonomie kaum noch angenommen und das Auftreten ineffizient hoher Verschuldung kaum noch bestritten. Das Postulat der Chicago School, nach dem politischer Wettbewerb zu optimalen Politikergebnissen führt, wird heute nur noch in besonderen Ausnahmefällen anerkannt.⁴⁵⁸ Ein klassisches Beispiel für die strategische Verwendung der Staatsverschuldung durch die Politik sind die so genannten „electoral cycles“.⁴⁵⁹ Hier lässt sich beobachten, dass die Staatsverschuldung oft im Vorfeld von Wahlen hochgefahren wird, um die Wiederwahl zu sichern, indem z.B. kreditfinanzierte Wohltaten verteilt werden. Die Tatsache, dass diese Strategie funktioniert und dass sich die Bürger von solchen Aktionen täuschen lassen, zeigt, wie ausgeprägt die Staatschuldillusion sein kann. Es ist also plausibel, davon auszugehen, dass die Bürger Folgen und Ausmaß der Staatsverschuldung nicht immer (voll) überblicken.⁴⁶⁰ Die Wähler bestrafen Staatsverschuldung also oft nicht, weil sie ihre Folgen nicht erkennen.⁴⁶¹

Wahrscheinlich liegt die Wahrheit irgendwo zwischen „Andere Prioritäten“ und „Staatsschuldillusion“, da es viele Hinweise gibt, die auf diese beiden Thesen hindeuten. Die bewusste Ausbeutung jüngerer Generationen hingegen dürfte nur eine unterge-

⁴⁵⁶ Hagen/Harden (1995) S. 772.

⁴⁵⁷ Vgl. Ganderberger (1971), Schemmel/Borell (1992), Schlesinger, et al. (1993), Besley/Coate (1997), Persson/Tabellini (2000), Schemmel (2006) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b).

⁴⁵⁸ Vgl. z.B. Stigler (1982) und Becker (1985).

⁴⁵⁹ Vgl. Rogoff/Sibert (1988), Rogoff (1990) und Persson/Tabellini (2000).

⁴⁶⁰ Besonders wenn man bedenkt, wie lange selbst die Ökonomen darüber gestritten haben, oder wie lange es gedauert hat, bis selbst die Fachleute erkannten, dass z.B. die implizite Verschuldung von hoher Relevanz ist.

⁴⁶¹ Oder weil sie sich aus rationalem Desinteresse heraus nicht dafür interessieren (vgl. Pitlik (1997) S. 209).

ordnete Rolle spielen.⁴⁶² Jedoch ist es für diese Arbeit letztlich unerheblich, welche der Prämissen realistischer ist, da sie alle gleichermaßen zu dem Schluss führen, dass die Bürger die zukünftigen Kosten der Staatsverschuldung nicht, oder nicht ausreichend bei der Wahlentscheidung berücksichtigen, so dass ihr Einsatz einem Politiker also tatsächlich bei der Wahl Vorteile bringt. Im Abschnitt A.4.1.4 werden Ausnahmen diskutiert, aber in der Regel kann davon ausgegangen werden, dass Staatsverschuldung nicht ausreichend von den Wählern bestraft wird. David Hume hatte also Recht, als er bereits 1752 anmerkte, dass es für einen Minister sehr verführerisch sei, mit Hilfe des Staatskredits »den großen Mann« zu spielen, ohne das Volk mit höheren Steuern ärgern zu müssen.⁴⁶³

Zusammenfassend lässt sich sagen: Staatsverschuldung übt einen negativen Effekt aus, dieser wirkt auf Externe, verletzt deren Eigentumsrechte und bringt dem ausübendem Akteur Vorteile. Es wird in der Gegenwart ein Nutzenzuwachs realisiert, dessen Last spätere Akteure tragen müssen. Die Politiker erkaufen sich politische Vorteile, indem sie den Nutzen der heutigen zu Lasten der morgigen Bürger erhöhen und die Handlungsfreiheit späterer Regierungen einschränken.

Damit kann festgehalten werden: Es kann auf den politischen Märkten zum Marktversagen kommen. Staatsverschuldung kann als negativer externer Effekt interpretiert werden, den Politiker ausüben, um ihre Preise zu senken und damit ihre Chancen im politischen Wettbewerb zu erhöhen.

4.2 Warum es immer wieder zu Defiziten kommt

Es sei also davon ausgegangen, dass sich die Politiker in einem vollkommenen Preiswettbewerb um die Gunst der Wähler befinden, dass es keine gesetzliche Beschränkung von Staatsverschuldung gibt, dass Staatsverschuldung einen negativen Effekt auf spätere Generationen ausübt, dass dieser negative externe Effekt von den Wählern nicht internalisiert wird und dass das Hauptziel der Politiker die Wiederwahl ist.

In einem solchen Szenario kann man – abgesehen von später zu diskutierenden Ausnahmen – von einer Unmöglichkeit ausgeglichener Haushalte sprechen. Jede Hoff-

⁴⁶² Die empirische Wirtschaftsforschung liefert immer mehr Hinweise darauf, dass die Menschen keineswegs immer nur ihren eigenen Nutzen maximieren und sich gegenseitig auszubeuten, sondern auch auf Aspekte wie Fairness achten. Vgl. z.B. Fehr/Schmidt (1999), Bolton/Ockenfels (2000) und Falk (2003).

⁴⁶³ Hume (1904).

nung auf eine längerfristig solide Finanzpolitik ist trügerisch. Denn der politische Wettbewerb zwingt alle Marktteilnehmer, zum niedrigsten Preis anzubieten – und dieser kann mit Hilfe negativer externer Effekte wie der Staatsverschuldung erreicht werden.

Es mag zwar vorkommen, dass es kurzfristig zu ausgeglichenen Haushalten kommt, aber dies wird nicht von Dauer sein. Vielleicht gibt es ab und an einen Politiker, der aufgrund einer starken Präferenz für ausgeglichene Haushalte einen solchen durchsetzt, oder eine Situation in der die Einnahmen so stark sprudeln, dass Verschuldung gar nicht nötig ist, um Wohltaten zu verteilen. Doch über kurz oder lang werden die Defizite zurückkehren. Sei es, weil sich die Rahmenbedingungen wieder verschlechtern haben, weil der Politiker aus Angst vor einer drohenden Abwahl seinen Sparkurs gelockert hat, oder schlichtweg weil er durch einen anderen Politiker ersetzt wurde, der ihn – dank des Einsatzes von Staatsverschuldung – preislich unterbieten konnte.

4.2.1 Theorieüberblick: geteilte Macht als Einflussgröße

An dieser Stelle soll die bisherige, schematisch vereinfachende Argumentation kurz unterbrochen werden, um einen genaueren Blick auf verschiedene Theoriestränge der Politischen Ökonomie und ihre empirischen Ergebnisse zu werfen. Es wird sich zeigen, dass diese durchgehend die bisherige Argumentation unterstützen, welche dann im folgenden Abschnitt wieder aufgenommen wird.

Gelegentlich werden nur zwei Theoriestränge zu den Ursachen der Staatsverschuldung unterschieden: Das Wahlsystem, untersucht von den »electoral institutionalists«, und der Budgetprozess, untersucht von den »fiscal institutionalists«. ⁴⁶⁴ Eine breitere Untersuchung zeigt jedoch, dass es eine ganze Reihe von Faktoren gibt. Ein Kernaspekt ist die Aufteilung von Macht, sei es innerhalb einer Regierung, oder auch in zeitlicher Hinsicht. Letzteres wird auch unter dem Stichwort der Zeitinkonsistenz diskutiert. Je mehr die Regierungsgewalt aufgeteilt ist, umso weniger werden die Folgen der Staatsverschuldung von den einzelnen Akteuren internalisiert. Umso schwerer fällt es, die Gesamtpolitik auf eine solide Finanzpolitik zu verpflichten. Die verschiedenen Aspekte werden im Folgenden dargestellt. ⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Hallerberg/Hagen (1997).

⁴⁶⁵ Siehe Persson/Tabellini (2005) für einen empirischen Überblick.

Wahlsystem und Aufteilung von Macht innerhalb einer Regierung

Eine Erkenntnis der Neuen Politischen Ökonomie ist, dass das Wahlsystem einen Einfluss auf die Höhe der Staatsverschuldung hat. Demnach führt das Mehrheitswahlrecht, wie es z.B. im Vereinigten Königreich zu finden ist, zu einer höheren Ausgabendisziplin. Ursprünglich wurde dies als direkter Zusammenhang interpretiert, später als indirekter. Denn das Verhältniswahlrecht führt meist zu Koalitionsregierungen, welche wiederum als der eigentliche Grund für die höhere Verschuldung in Ländern mit Verhältniswahlrecht gesehen wird. Besonders die Zahl der Koalitionspartner, also die Fragmentierung innerhalb einer Regierung, erhöht die Staatsverschuldung.⁴⁶⁶

Begründet wird dieser Umstand damit, dass jede Partei ihre Klientel bedienen und die Budgets ihrer Minister ausdehnen möchte. Umgekehrt möchte jeder Akteur Kürzungen im eigenen Einflussbereich verhindern. Je größer also die Zahl derer, die an der Entscheidung mitwirken, umso schwerer ist es, einen Kompromiss zu finden, der nicht den einfachsten Weg, nämlich die Erhöhung der Staatsverschuldung, wählt. Manche Stimmen weisen darauf hin, dass Koalitionen nicht grundsätzlich ein höheres Defizit haben, sondern nur während oder nach Schocks, da sie besondere Schwierigkeiten mit der Reduktion von Ausgaben haben.⁴⁶⁷

Kontopoulos und Perotti erweitern den Blick von der Zahl der Koalitionspartner auf die Zahl der Minister mit eigenem Ausgabenbudget.⁴⁶⁸ Demnach war dies besonders in den 70er Jahren die erklärende Variable für die Höhe der Staatsverschuldung,⁴⁶⁹ die Zahl der Koalitionspartner vor allem in den 90ern. Die Ursache hierfür wird in den unterschiedlichen wirtschaftlichen Umständen gesehen. Die Zahl der Minister erhöht tendenziell das Defizit, was in Zeiten externer Schocks, wie in den 70ern, besonders negativ ins Gewicht fällt. In den 90ern hingegen fiel es besonders ins Gewicht, dass Regierungen mit wenigen Koalitionspartner erfolgreicher konsolidieren konnten, während

⁴⁶⁶ Vgl. Roubini/Sachs (1989), Hahn, et al. (1996), Kontopoulos/Perotti (1997), Stein, et al. (1998), Alesina, et al. (1999), Lijphart (1999), Besley/Case (2003), Persson/Tabellini (2004), Fabrizio/Mody (2006) und Persson, et al. (2007). Volkerink/de Haan (2001) widersprechen dem in Teilen.

⁴⁶⁷ Vgl. Roubini/Sachs (1989) und Kontopoulos/Perotti (1999).

⁴⁶⁸ Kontopoulos/Perotti (1999).

⁴⁶⁹ Volkerink/de Haan (2001) sehen in der Zahl der Minister auch heute noch eine erklärende Variable für Staatsverschuldung.

stark fragmentierte Regierungen auf einem hohen Ausgabenniveau verblieben.⁴⁷⁰ Eine empirische Untersuchung verschiedener Konsolidierungsversuche widerspricht dem in Teilen. Demnach leiten Regierungen mit wenigen Koalitionspartnern zwar tatsächlich besonders häufig Konsolidierungen ein, wie erfolgreich ein Konsolidierungsversuch aber ist, korreliert nicht mit der Fragmentierung.⁴⁷¹

Hallerberg und Harden schließlich sehen das Wahlsystem im Kontext des dazu festgelegten Budgetprozesses und sehen in der Kombination der verschiedenen Möglichkeiten das entscheidende Kriterium.⁴⁷²

Der Budgetprozess

Dies könnte auch unter den vorgenannten Punkt subsumiert werden, da es hier oft um die Machtverteilung innerhalb der Regierung, insbesondere zwischen Finanzminister und den anderen Ministern, geht. Allerdings würde dies die Thematik zu sehr verkürzen und andere Punkte als die Machtverteilung vernachlässigen. Daher wird dieser Punkt in einem eigenen Abschnitt diskutiert.

Es geht um die Frage, wie der Prozess der Haushaltsaufstellung verläuft. Da angenommen wird, dass jeder Minister stets versucht, sein eigenes Budget und damit seine Macht, auszudehnen, kommt es darauf an, wie diese Tendenzen am besten zu einem ausgeglichenen Gesamthaushalt gebündelt werden können.⁴⁷³

Meist werden die verschiedenen Budgetprozesse in zwei Gruppen unterteilt: Ein zielorientierter Ansatz, bei dem entweder von allen Ministern gemeinsam oder durch einen starken Regierungschef oder Finanzminister das Haushaltsvolumen und die Defizithöhe festgelegt werden und anschließend die Aufteilung der Mittel ausgehandelt wird. Der Prozess verläuft von oben nach unten. Bei dem Gegenmodell, dem prozessorientierten Ansatz, benennen die einzelnen Minister ihren Finanzbedarf, welcher zum Gesamthaushalt aggregiert wird. In diesem von unten nach oben verlaufendem Prozess

⁴⁷⁰ Diese Beobachtung wird theoretisch untermauert von Alesina/Drazen (1991). Sie weisen darauf hin, dass sich die verschiedenen Parteien in einen als »war of attrition« bekannten Verteilungskonflikt verstricken. Dabei verzögert jede Seite Kürzungen in ihrem Bereich, in der Hoffnung, dass die andere Seite nachgibt und bei sich kürzt.

⁴⁷¹ Wagschal/Wintermann (2006).

⁴⁷² Hallerberg/Hagen (1997).

⁴⁷³ Vgl. z.B. Hagen (1992), Hagen/Harden (1995), Hallerberg/Hagen (1997), Stein, et al. (1998), Poterba/Hagen (1999) und Hallerberg (2004).

kommt dem Finanzminister die Rolle zu, ein Gegengewicht zu den Wünschen der Einzelressorts zu bilden und eventuell nötige Kürzungen auszuhandeln, um den Gesamthaushalt im gewünschten Rahmen zu halten.

Oft gilt der zielorientierte Ansatz als der erfolgreichere.⁴⁷⁴ Es wird aber auch argumentiert, dass der Erfolg der Ansätze von den jeweiligen Gegebenheiten abhängt.⁴⁷⁵ Demnach sei der zielorientierte Ansatz vor allem bei Koalitionsregierungen erfolgreich, da es hier keine zentrale Autorität gibt, die alle Minister gleichermaßen disziplinieren kann. Man sieht, dass Wahlsystem und Budgetprozess interagieren. Der prozessorientierte Ansatz kann gute Fiskalpolitik sicherstellen, wenn es einen starken Finanzminister oder Regierungschef gibt, der ein angemessenes Gesamthaushaltsvolumen gegen die Einzelwünsche durchsetzen kann.

Aufteilung von Macht innerhalb eines Systems

Auch die Aufteilung von Macht innerhalb eines Systems spielt eine Rolle. Muss sich eine Zentralregierung mit starken föderalen Kräften auseinandersetzen, so wie z.B. die Bundesregierung mit dem Bundesrat, so steigt die Wahrscheinlichkeit für höhere Schulden. Gleiches gilt für das Vorhandensein starker Interessengruppen.⁴⁷⁶

Andere Faktoren, wie die ethnische oder soziale Spaltung einer Gesellschaft bei gleichzeitig repräsentativem Wahlsystem⁴⁷⁷ oder eine höhere Wahlbeteiligung⁴⁷⁸ scheinen ebenfalls das Verschuldungsniveau zu erhöhen. Auch dies wird als eine Form der Machtteilung interpretiert. So müssen mehr Interessen befriedigt werden, während Einsparungen erschwert werden, was die Staatsverschuldung erhöht.

Schließlich spielt der Einfluss des Verwaltungsapparates eine Rolle, da davon ausgegangen wird, dass dieser stets versucht, sein jeweiliges Budget auszuweiten.⁴⁷⁹

⁴⁷⁴ Vgl. Alesina/Perotti (1996).

⁴⁷⁵ Hagen/Harden (1995) S. 778f. und Hallerberg/Hagen (1997).

⁴⁷⁶ Weizsäcker (2004b) S. 7 und Fasten (2006) S. 3.

⁴⁷⁷ Aghion, et al. (2004) und Fabrizio/Mody (2006).

⁴⁷⁸ Mueller/Stratmann (2003).

⁴⁷⁹ Niskanen (1971).

Aufteilung von Macht in zeitlicher Hinsicht / Zeitinkonsistenz

Dass in einer Demokratie eine Regierung abgewählt werden kann, bringt viele Vorteile mit sich.⁴⁸⁰ Der Nachteil ist jedoch, dass sich der relevante Horizont der handelnden Politiker auf die laufende Wahlperiode beschränkt. Die Wiederwahl ist oft das entscheidende Kriterium. Langfristige Kosten werden nicht (hinreichend) internalisiert, so dass die Fiskalpolitik unter dem Problem der Zeitinkonsistenz leidet.⁴⁸¹ So lässt sich zeigen, dass die Staatsverschuldung mit der Zahl der Regierungswechsel und der Abwahlwahrscheinlichkeit der amtierenden Regierung steigt.⁴⁸² Regierungen möchten damit die Berücksichtigung ihrer Präferenzen über das Ende der eigenen Amtszeit hinaus erzwingen und ihre Nachfolger binden. Außerdem wird über höhere Defizite versucht, die eigene Abwahl doch noch zu verhindern.

Je kürzer eine Wahlperiode, oder je höher die Abwahlwahrscheinlichkeit, also je ausgeprägter die Machtteilung in zeitlicher Hinsicht, umso ausgeprägter ist die Problematik. Roubini und Sachs sehen darin ein weiteres Zeichen dafür, dass Staatsverschuldung ein Instrument im demokratischen Kampf der Parteien um die Macht ist.⁴⁸³

Weitere Faktoren

Die politische Ausrichtung der Regierung wird immer wieder als Faktor genannt, wobei die Ergebnisse nicht eindeutig sind. So kommt eine Arbeit zu dem Schluss, dass die politische Ausrichtung keinen Einfluss hat,⁴⁸⁴ eine andere, dass »linke« Regierungen zu einer höheren Staatsverschuldung neigen⁴⁸⁵ und wieder eine andere, dass »linke« Regierungen eine niedrigere Staatsverschuldung haben,⁴⁸⁶ bzw. relativ häufiger konsolidieren als andere.⁴⁸⁷ Letzteres wird mit dem so genannten »Nixon goes

⁴⁸⁰ Aus ökonomischer Sicht insbesondere eine bessere Präferenzenerfüllung. Vgl. z.B. Frey (1994).

⁴⁸¹ Persson/Svensson (1989) und Alesina/Tabellini (1990), welche auf die Arbeiten von Kydland/Prescott (1977) und Barro/Gordon (1983) zurückgreifen, die das Problem im Kontext von Wirtschafts- und Geldpolitik beschreiben. Vgl. Tremmel (2005) für eine knappe Diskussion im Kontext der Generationengerechtigkeit.

⁴⁸² Alesina/Tabellini (1987), Roubini/Sachs (1989) und Grilli, et al. (1991).

⁴⁸³ Roubini/Sachs (1989) S. 922ff.

⁴⁸⁴ Cukierman/Tomassi (1998) und Volkerink/de Haan (2001).

⁴⁸⁵ Fabrizio/Mody (2006), gleiches gilt auch für »nationalistischere« Regierungen.

⁴⁸⁶ Wagschal (2002) S. 71.

⁴⁸⁷ Wagschal/Wintermann (2006) S. 44f.

to China«-Argument begründet.⁴⁸⁸ Demnach muss eine linke Regierung mit weniger Widerstand rechnen, wenn sie Kürzungen, v.a. im Sozialbereich, vornimmt.

Die Zahl der Parteien, die im Parlament vertreten sind, wird ebenso als Einflussfaktor für die Staatsverschuldung genannt, wie die Größe der Regierungsmehrheit. Demnach sind knappe Mehrheiten und Viel-Parteien-Parlamente solider Fiskalpolitik abträglich.⁴⁸⁹

Fazit

Allen Ansätzen ist gemein, dass sie zu dem Schluss kommen, dass die politischen Gegebenheiten tatsächlich einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Staatsverschuldung haben, nach Ansicht der meisten Autoren gar einen höheren, als die ökonomischen. Staatsverschuldung wird als Folge von Politikversagen gesehen. Als kritischer Punkt wird immer wieder die Höhe der Ausgaben genannt, gute Budgetregeln und institutionelle Begrenzungen hingegen werden wiederholt als mögliche Lösung vorgeschlagen.

4.2.2 Die Analogie zu Kartellen

Die Neue Politische Ökonomie hat zahlreiche Faktoren aufgezeigt, welche die Höhe der Staatsverschuldung beeinflussen. Auf der Suche nach einer Antwort auf die Frage, warum es immer wieder zu Defiziten kommt, können auch Spieltheorie, Wirtschaftsethik und Kartelltheorie helfen.

In der Wirtschaftsethik wird oft die Bedeutung der »Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil« betont. Sie sieht in der Schaffung geeigneter Institutionen, die eine solche Zusammenarbeit ermöglichen, den Schlüssel, durch den normativ wünschenswertes Handeln erreicht werden kann.⁴⁹⁰ Das Zustandekommen von Kooperationen scheitert jedoch häufig daran, dass sich die Akteure in einer Dilemma-Situation befinden.

⁴⁸⁸ Vgl. Ross (2000).

⁴⁸⁹ Volkerink/de Haan (2001).

⁴⁹⁰ Vgl. z.B. Homann/Blome-Drees (1992), Homann/Suchanek (2000) und Suchanek (2001).

Akteur A Akteur B	nicht kooperieren	kooperieren
nicht kooperieren	5/5	10/0
kooperieren	0/10	8/8

Abbildung 1: Dilemma-Situation

Quelle: Eigene Erstellung nach Suchanek (2001)

Beide Akteure entscheiden simultan und unabhängig voneinander wie sie sich verhalten werden. Insgesamt wäre die Kooperation die beste Handlungsalternative, jeder Akteur erhielte 8 Nutzenpunkte. Jeder einzelne Akteur kann seinen Nutzen aber maximieren, wenn er nicht kooperiert und hofft, dass der andere dennoch kooperiert. Der kooperierende Akteur ginge leer aus, der defektierende hingegen erhielte 10 Nutzenpunkte. Dieses Kalkül gilt jedoch für beide, so dass man sich am Ende immer in der schlechtesten Situation wieder findet, bei der beide nicht kooperieren. Hier erhielte jeder Spieler 5 Nutzenpunkte. Es ist also für jeden Spieler sinnvoll zu defektieren. Er vermeidet damit auf 0 Punkte zu fallen und wahrt die Chance auf 10. Das bekannteste Beispiel ist das so genannte Gefangenendilemma.

Politiker stecken im Bezug auf die Staatsverschuldung in genau so einer Dilemma-Situation: Eine dauerhaft solide Fiskalpolitik ist nur möglich, wenn alle Kandidaten auf die Ausübung dieses negativen externen Effekts zur Reduktion ihrer Kosten verzichten würden, wenn es also zu einer freiwilligen Kooperation käme. Eine solche Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil würde den Gesamtnutzen maximieren. Jedoch hat jeder Kandidat den Anreiz, das kooperative Verhalten der anderen auszunutzen, indem er selber seine Preise doch ein wenig mit Hilfe der Staatsverschuldung senkt, um so seine Konkurrenten zu unterbieten und die Wahlen für sich zu entscheiden. Dies wird allgemein antizipiert, so dass die Kooperation doch wieder in sich zusammenfällt und es wieder zu Staatsverschuldung kommt. Wenn alle Kandidaten kooperieren würden, d.h. auf Staatsverschuldung verzichten, wäre keiner benachteiligt, jeder hätte die gleiche Ausgangssituation im Wettbewerb wie ohne Kooperation, aber die Wohlfahrt wäre höher. Obwohl es also für keinen Kandidaten von Nachteil wäre, wenn es zu der Kooperation kommt, wird diese dennoch nicht von Dauer sein, da jeder die Angst hat, dass die

eigene Kooperation mit Nichtkooperation beantwortet wird, und er sich in der schlechtesten möglichen Situation wieder findet.⁴⁹¹

Wenn man die Erkenntnisse der Kartelltheorie zu der Frage, wann Kartelle stabil sein können, auf die Frage nach der Möglichkeit einer dauerhaften Zusammenarbeit zur Vermeidung von Staatsverschuldung überträgt, lassen sich weitere Argumente finden, warum eine solche Kooperation nicht von Dauer sein wird. Eine Übereinkunft aller Politiker, dauerhaft solide Finanzpolitik zu betreiben und auf Defizite zu verzichten, könnte man als eine Art Kartell interpretieren. Dies entbehrt nicht einer gewissen Ironie, da Kartelle als schädlich erachtet und bekämpft werden, eine gute Fiskalpolitik hingegen etwas Wünschenswertes ist. Dennoch lässt sich durch diese Betrachtungsweise ein Erkenntnisgewinn erreichen.

Schulz nennt vier Bedingungen, welche die Stabilität von Kartellen erhöhen.⁴⁹² Diese lassen sich auch darauf übertragen, mit welcher Wahrscheinlichkeit eine freiwillige Kooperation zu Vermeidung von Staatsverschuldung erfolgreich sein wird. Keine der Bedingungen ist erfüllt:

1. Eine geringe Zahl von Wettbewerbern und Kartellmitgliedern. In der Politik gibt es jedoch eine sehr hohe Zahl von Wettbewerbern (viele Politiker, die gerne aufsteigen möchten und mit populären Vorschlägen ihre Beliebtheit steigern möchten), womit die Wahrscheinlichkeit steigt, dass jemand aus der Zusammenarbeit aussteigt.
2. Ähnliche Kostensituationen bei allen Akteuren. Hier sind die Kostensituationen jedoch sehr unterschiedlich, denn Amtsinhaber haben einen großen Vorteil im Vergleich zu Herausforderern oder zu jungen Nachwuchspolitikern. Damit steigt die Versuchung der Schwächeren, den Nachteil durch ungedeckte Versprechen wett zu machen.

⁴⁹¹ Dieses Spiel geht von der positiven Annahme aus, dass Politiker – nachdem sie ihre eigene Wahl gesichert haben – grundsätzlich nach einer Erhöhung der Wohlfahrt streben. Daher 8 Punkte in Feld 4 und nur 5 in Feld 1. Man könnte auch etwas pessimistischer sein, und davon ausgehen, dass die Wohlfahrt der Politik egal ist. Dann wären Feld 1 und 4 gleich bewertet. Oder noch schlimmer: Jeder Politiker erhöht seinen Nutzen, wenn er ein möglichst hohes Budget verteilen darf, dann wären die Werte von 1 und 4 sogar vertauscht und eine Kooperation zur Vermeidung von Staatsverschuldung gänzlich unmöglich. So oder so, wird es auf keinen Fall zu der gewünschten und gesamtgesellschaftlich optimalen Kooperation kommen.

⁴⁹² Schulz (2003) S. 59f.

3. Standardisierte Produkte. Hier sind die Angebote identisch, dies wäre dann ein stabilisierender Faktor. Allerdings kann diese vereinfachende Annahme durchaus auch hinterfragt werden.
4. Ein stabiles Marktumfeld. Auch dies ist nicht gegeben. Gerade in Zeiten zunehmender Wechselbereitschaft unter den Wählern, steigt der Druck auf die Kandidaten, Wählerschichten durch Wahlgeschenke an sich zu binden.

Außerdem gibt es hier noch eine Besonderheit, welche die Instabilität einer Kooperation zur Vermeidung von Staatschuld weiter erhöht: Die Kooperationspartner profitieren nicht selber von ihrer Zusammenarbeit! Normalerweise werden Kooperationen zum gegenseitigen Vorteil der Kooperierenden geschlossen. Jeder der nicht kooperiert, weiß, dass er sich in einer für ihn selbst schlechteren Situation wieder finden kann. Trotzdem verhindert die Dilemma-Struktur oft erfolgreiche Kooperationen. Von der Vermeidung von Defiziten hingegen profitieren vor allem die künftigen Generationen und nicht die gegenwärtigen Politiker, die kooperieren. Solange nur die Wettbewerbsbedingungen gleich sind, ist es für die Kandidaten unerheblich, ob alle oder ob keiner die Verschuldung instrumentalisiert. Jemand, der die Kooperationsvereinbarung bricht, hat die Chance auf einen signifikanten Wettbewerbsvorteil, riskiert aber keine eigenen Nachteile. Schlimmstenfalls kalkulieren auch die anderen mit Staatsverschuldung und er hat keinen Vorteil mehr. Wie viel höher ist also hier die Wahrscheinlichkeit, dass ein Ausbruch aus der Dilemmastruktur nicht gelingen wird.

Damit wird zwangsläufig auch gute Finanzpolitik instabil sein.⁴⁹³ Denn mit Hilfe der Staatsverschuldung kann man seinen Wählern mehr bieten, das wird bei der Wahl honoriert. Selbst ein Politiker der keine Staatsverschuldung möchte, wird sie nutzen (müssen). Eine Regierung die spart, würde abgewählt werden. Paradoxerweise selbst von denjenigen, die eigentlich das Ziel ausgeglichener Haushalte unterstützen. Denn jeder hätte gewollt, dass die Einsparungen bei einer anderen Gruppe vorgenommen werden. Daher sind sie verärgert, wählen die andere Partei und hoffen, dass diese »richtig« spart.⁴⁹⁴

Es zeigt sich also, dass es die institutionellen Rahmenbedingungen sind, welche die Staatsverschuldung (mit) verursachen. Verfassungsregeln die ein solches Marktver-

⁴⁹³ Ausnahmen von dieser Regel werden im nächsten Abschnitt diskutiert.

⁴⁹⁴ Siehe Stichwort „andere Prioritäten“ im Abschnitt A.4.2.1.

sagen hervorrufen und die das Verursachen von negativen externen Effekten zulassen, tragen die Verantwortung. Moralische Verurteilungen von »verantwortungslosen Politikern« und normative Appelle sind fehl am Platz. Es ist das System, das solches Verhalten geradezu erzwingt.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass der politische Wettbewerb alle Akteure zur Nutzung der Staatsverschuldung zwingt. Die Dilemma-Situation, der Politiker ausgesetzt sind, macht eine stabile Fiskalpolitik dauerhaft unmöglich. Irgendwer wird ausbrechen und den Sparer ausstechen, indem er seinen Preis unterbietet. Dies zwingt alle Kandidaten, den negativen externen Effekt der Staatsverschuldung auszuüben, um im Wettbewerb zu bleiben.

4.3 Wann solide Finanzpolitik doch möglich ist

Ganz offensichtlich gilt das oben formulierte Postulat von der Unmöglichkeit ausgeglichener Haushalte nicht in allen Fällen. Ein kurzer Blick auf länderübergreifende Statistiken zeigt, dass es sehr wohl Staaten mit ausgeglichenen Haushalten gibt. Zwar kann man die meisten Fälle durchaus in die eben diskutierte Regel mit einbeziehen, doch es gibt Ausnahmen.

In der Regel verschwinden die Überschüsse schneller wieder, als sie kamen. Die Grundannahme, dass der politische Wettbewerb immer aufs Neue zu Staatsverschuldung führt, wird bestätigt. Klassisches Beispiel ist John Major, der die von Margaret Thatcher mühsam erreichte Konsolidierung aus Angst vor seiner drohenden Abwahl wieder zunichte machte. Aber was ist mit Ländern wie Finnland, Schweden, Australien oder Kanada, die über Jahre hinweg solide Haushalte aufzuweisen haben? Oder, um in Deutschland zu bleiben, wie passt die These auf ein Bundesland wie Bayern, das sich unter jahrelangen schmerzhaften Sparanstrengungen zum ausgeglichenen Haushalt hingearbeitet hat?⁴⁹⁵

Das Marktversagen kann nur auftreten, wenn die politischen Akteure ausreichend diskretionäre Spielräume haben,⁴⁹⁶ d.h., wenn sie die Lasten ungestraft abschieben können. Dafür müssen drei Bedingungen erfüllt sein, auf denen die Gültigkeit des Unmöglichkeitstheorems beruht:

⁴⁹⁵ Vgl. Wagschal/Wintermann (2006) für einen Überblick über erfolgreiche Konsolidierungen.

⁴⁹⁶ Vgl. Weingast (1995) und Berthold/Fricke (2006).

- Nicht-Bestrafung der Verschuldungspolitik durch die Wähler, sei es aufgrund von Präferenzen, einer Staatsschuldillusion, Desinteresse oder aktiver Bejahung.
- Nicht vorhandene Grenzen der Staatsverschuldung, die ein Ausüben des negativen externen Effekts verhindern würden.
- Vollkommener politischer Wettbewerb, der zum Auftreten des Marktversagens führt, so dass die Politiker gezwungen werden, zu einem möglichst niedrigen Preis anzubieten.

Ist eine dieser Bedingungen nicht erfüllt, kann es zu einer Ausnahme von dieser Regel und zu dauerhaft ausgeglichenen Haushalten kommen. Sie werden im Folgenden etwas näher betrachtet:

Nicht-Bestrafung

Ein Politiker kann seine Preise nur dann mit Hilfe der Staatsverschuldung senken, wenn seine Wähler deren Kosten nicht internalisieren. Wie oben geschildert wurde, ist dies der Fall, wenn den Menschen die Folgen der Defizite entweder egal, nicht bewusst oder nicht wichtig genug sind. Sollten nun die Wähler aus irgendeinem Grund eine starke Abneigung gegen Schulden haben, also eine hohe Präferenz für ausgeglichene Haushalte, würden Defizite das Leistungsangebot der Politiker verschlechtern. Sie könnten ihren Preis also gerade durch Senkung der Verschuldung reduzieren.

Obwohl man generell von der Existenz einer Staatsschuldillusion ausgehen kann, sind Situationen denkbar, in denen diese, gleichsam wie ein Schleier, zerreißt und den Menschen die Notwendigkeit zu sparen bewusst wird. Z.B. wenn ein Land in einer schweren Krise steckt und eine im folgenden Punkt geschilderte ökonomische Grenze erreicht wird, so dass die negativen Folgen der Verschuldung unmittelbar durchschlagen und in der Gegenwart schmerzhaft werden. In solchen Fällen verliert die Politik ihre diskretionären Spielräume, die ihnen die Passivität der Wähler sonst ließ, und damit die Möglichkeit, Lasten in die Zukunft zu verschieben und negative externe Effekte auszuüben.⁴⁹⁷ Tatsächlich zeigt die Empirie, dass ein hoher Problemdruck, gemessen mit dem so genannten »Misery Index«, oft den Beginn von Sparmaßnahmen einleitet.⁴⁹⁸

⁴⁹⁷ Hallerberg (2010).

⁴⁹⁸ Wagschal/Wintermann (2006) S. 51ff.

Alternativ ließe sich die Fiskalillusion gezielt zerreißen. Man könnte durch gezielte Informationspolitik und transparente Aufschlüsselung von Kosten ein Bewusstsein für die tatsächliche Lage schaffen. Noch wirksamer wären Maßnahmen, die unmittelbar finanzielle Auswirkungen auf die laufenden Finanzen der Bürger hätten.

Keine Grenzen

Hier werden juristische und ökonomische Grenzen unterschieden. Erstere sind schnell abgehandelt: falls es eine wirksame Budgetregel geben sollte, die Defizite verbietet, ist der Politik dieser Weg zur Senkung der Preise verschlossen. Allerdings ist es hier eine große Herausforderung, diese Grenzen so auszugestalten, dass sie tatsächlich greifen und nicht umgangen werden können. Unter Letzteren wird die Situationen verstanden, in denen es dem Staat faktisch nicht mehr möglich ist, neue Kredite zu erhalten, oder in denen die mit neuen Schulden verbundenen Kosten und Nachteile untragbar hoch werden.⁴⁹⁹ Z.B. wenn der Gesamtschuldenstand bereits zu hoch ist, wenn das Land in einer schweren ökonomischen Krise steckt, oder wenn das Land in einem so intensiven ökonomischen Wettbewerb steht, dass es sich keine Verschlechterung seiner Wettbewerbsposition erlauben kann. Dies erklärt, warum vornehmlich kleinere Volkswirtschaften einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen und diese oft als Reaktion auf wirtschaftliche Krisen durchgesetzt wurden.⁵⁰⁰ Hier gibt es eine Rückkoppelung mit dem Punkt der Nicht-Bestrafung: Wenn die Folgen der Staatsverschuldung zu drückend werden, verändert sich die Haltung der Wähler und sie beginnen die Verschuldung in ihr Wahlkalkül einzubeziehen. Als aktuelle Beispiele wären Griechenland und Irland zu nennen.

Wettbewerb

Wenn es keinen Wettbewerb gibt, können auch keine unerwünschten Nebeneffekte des Wettbewerbs auftreten. Wenn der Wettbewerb auf dem politischen Markt nicht funktioniert, entfällt natürlich auch der Zwang zur Verschuldung. Wenn es z.B. ein Monopol gibt, dann liegt es nahe, dass der Monopolinhaber eine langfristige Maximierung durchführt, die Folgen der Staatsverschuldung internalisiert und den Preis nicht aufs Äußerste drückt. Auch eine niedrige Wettbewerbsintensität erleichtert den Abbau von Defiziten. So hat sich empirisch gezeigt, dass Konsolidierungen v.a. von großen

⁴⁹⁹ Vgl. Domar (1944) S. 344f. und Blankart (1998) S. 327ff. und Augsten (2002) S. 7-80.

⁵⁰⁰ Wagschal/Wintermann (2006) S. 15.

Koalitionen eingeleitet werden.⁵⁰¹ Dies spiegelt sich in den oben diskutierten Befunden der Neuen Politischen Ökonomie wieder, dass die Zahl der Parteien und die Zahl der Regierungswechsel die Staatsverschuldung beeinflussen.

Außerdem ist es möglich, dass sich doch eine stabile Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil ergibt, in der man sich darauf einigt, die Preise nicht durch den Einsatz der Staatsverschuldung zu senken. Wenn das Marktumfeld dies fördert, kann es in Ausnahmefällen doch zu einem politischen Konsens kommen, auf Staatsverschuldung zu verzichten und dafür die Preise zu erhöhen.

Zu guter Letzt können auch die Besonderheiten des politischen Wettbewerbs an sich eine Rolle spielen. So ist dieser ja nicht kontinuierlich, sondern findet v.a. im Umfeld von Wahlen statt. Unmittelbar nach einer Wahl gibt es also die Möglichkeit zu sparen, ohne dafür bestraft zu werden. Diese These der „electoral cycles“ wurde oben bereits erwähnt.

Allerdings dürfen diese Ausführungen nicht dahingehend missverstanden werden, dass der politische Wettbewerb per se das Übel ist. Im Gegenteil, er führt zu einer besseren Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger und senkt die Renten der Politik. Wie auf den Gütermärkten kann man auch in der Politik eigentlich nie genug Wettbewerb bekommen. Eine Diktatur hätte zwar nicht das Bedürfnis Wahlgeschenke zu verteilen, aber dafür gäbe es Probleme mit persönlicher Bereicherung der Herrscher und anderen Ineffizienzen. Das Problem ist nicht der politische Wettbewerb per se, sondern das Marktversagen, das unter den gegebenen Regeln im Wettbewerb auftritt, also die negativen externen Effekte, die der Wettbewerb hervorruft. Dieses Problem durch eine Beschränkung des Wettbewerbs beheben zu wollen, hieße, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Man muss vielmehr überlegen, wie sich das Politikversagen aushebeln lässt. Ob es z.B. möglich wäre, die Regeln des politischen Wettbewerbs dahingehend zu verändern, dass die Ausübung negativer externer Effekte unmöglich wird. Man könnte auch prüfen, ob es möglich wäre, gezielt einzelne Bereiche vom politischen Wettbewerb auszunehmen, in denen das Versagen besonders häufig oder eklatant auftritt.

Man kann also zusammenfassen: Das Unmöglichkeitstheorem gilt nur, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind. Es zeigt sich also, dass auch die Existenz von Ländern mit dauerhaft ausgeglichenen Haushalten durchaus vereinbar ist mit der These von der

⁵⁰¹ Ebd. Kapitel 2 und S. 166ff.

grundsätzlichen Unmöglichkeit ausgeglichener Haushalte. Gleichzeitig werfen die Ausnahmen aber auch ein Schlaglicht auf mögliche Wege zur Bekämpfung von Staatsverschuldung. Ansatzpunkt ist eine Verringerung der diskretionären Spielräume der Politik. Insbesondere lassen sich die in diesem Kapitel geschilderten Erkenntnisse als ein Plädoyer für gute Budgetregeln und Schuldenschränken lesen.

Will man das Unmöglichkeitspostulat aushebeln so muss man diese Erkenntnisse in die Praxis umsetzen. Man muss eine wirksame Grenze installieren, dafür sorgen, dass eine Verletzung dieser Grenze bestraft wird und wenigstens die Bereiche, in denen es immer wieder zu Politikversagen kommt und bei denen es unter demokratietheoretischen Aspekten zulässig ist, dem politischen Wettbewerb entziehen.

In Teil C wird dies wieder aufgegriffen, wenn konkrete Kriterien für wirksame Schuldenschränken erarbeitet und daraus konkrete Vorschläge zu deren Umsetzung erarbeitet werden. Zuvor wendet sich jedoch Teil B der ethischen Dimension der Staatsverschuldung zu.

B. Normative Aspekte der Staatsverschuldung: **Die Theorie der katholischen Soziallehre**

In diesem zweiten Teil der Arbeit erfolgt eine ethische Betrachtung der Staatsverschuldungsproblematik. Hier löst sich die Untersuchung für eine kurze Zeit von der Ökonomie und den Effizienzfragen und wendet sich der Frage zu, wie aus ethischer Sicht mit Staatsverschuldung umgegangen werden sollte.

In Kapitel 1 wird die Nützlichkeit dieser – für volkswirtschaftliche Arbeiten eher ungewöhnlichen – Herangehensweise erläutert. Außerdem wird die Wahl der katholischen Soziallehre als »Referenztheorie« begründet. Es wird gezeigt, dass die ökonomische Untersuchung durch die Ergänzung der normativen Fragestellung gesellschaftlich aufgewertet wird und breitere Akzeptanz finden kann. Der letztendliche Vorschlag steht so auf einem festeren Fundament. Ferner wird gezeigt, dass die katholische Soziallehre einen idealen Analyserahmen bildet. Denn auch wenn der Name etwas anderes vermuten lässt, so handelt es sich doch um keine religiöse Lehre, sondern eine philosophisch hergeleitete Ethik. Sie entwirft Leitlinien für den Aufbau einer »guten« Gesellschaft und ist ausreichend spezifisch, um auf eine konkrete Fragestellung, wie die hiesige, angewandt zu werden. Ihre Aussagen haben Grundgesetz und soziale Marktwirtschaft geprägt und verfügen über eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz. In Kapitel 2 und 3 werden erst die geistesgeschichtlichen Grundlagen, dann die eigentlichen Aussagen der katholischen Soziallehre dargestellt. Hier wird eine systematisierende Darstellung derselben erarbeitet, die zwar etwas vereinfachend ist, aber dafür die Operationalisierung der Aussagen ermöglicht. Kapitel 4 überträgt die allgemeinen Aussagen der katholischen Soziallehre auf die konkrete Fragestellung der Staatsverschuldung. Dafür wird eine Kriterienmatrix erarbeitet, erst in allgemeiner, dann in spezieller Form, mit deren Hilfe die Einhaltung der Forderungen abprüfbar wird.⁵⁰²

⁵⁰² Für eine knappe Übersicht des Kapitels siehe Koch (2011a) und Koch (2011b).

1 Zur Nützlichkeit einer normativen Analyse

„Übereinstimmung dürfte allerdings dahingehend bestehen, dass es eine »Ausbeutung« zukünftiger Generationen zu verhindern gilt.“⁵⁰³

Immer wieder finden sich solche oder ähnliche Aussagen in den Einleitungen volkswirtschaftlicher Texte zur Staatsverschuldung.⁵⁰⁴ Dabei wird mehr oder weniger direkt auf eine moralische Verpflichtung Bezug genommen, aus welcher dann die Notwendigkeit einer Begrenzung der öffentlichen Schuld abgeleitet wird. Besonders die »Generationengerechtigkeit« wird immer wieder als Bezugspunkt genommen,⁵⁰⁵ um wie selbstverständlich eine Begrenzung von Staatsverschuldung damit zu begründen.

So häufig diese Verweise auf die normative Dimension der Staatsverschuldung sind, so rar sind die Arbeiten, die sich gründlich mit der Frage beschäftigen, wie sie denn anhand normativer Kriterien zu bewerten wäre. Eine so gewichtige Annahme sollte aber nicht einfach vorausgesetzt werden.⁵⁰⁶ Wenn – was offensichtlich der Fall ist – normative Aspekte eine zentrale Rolle in vielen Argumentationen einnehmen, dann verdient diese Frage auch eine ausführlichere Untersuchung. Das folgende Kapitel möchte einen Beitrag dazu leisten. Es folgt damit der Argumentation Herbert Gierschs,⁵⁰⁷ der die normative Ökonomik, die „auf das Wirtschaftsleben angewandte Ethik“,⁵⁰⁸ ausdrücklich als Teil der Wirtschaftstheorie betrachtet. Die normative Ökonomik folgt auf die positive Analyse der Ursache-Wirkungs-Beziehung und ermöglicht mit dieser zusammen die abschließende „Kunstlehre“, also die Lehre von der Verringerung der Differenz zwischen Sein und Sollen. Auch für Walter Eucken galt: „Die Wirtschaftspolitik

⁵⁰³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 31.

⁵⁰⁴ So betonen Schlesinger, et al. (1993), dass die Schulden aus Sicht der Generationengerechtigkeit zu hoch sind (S. 217-231), für Schemmel/Borell (1992) ist es unbestritten, dass spätere Generationen durch sie benachteiligt werden (S. 143-153) und Homann (1988) macht deutlich, dass die gegenwärtige Generation – abgeleitet aus dem Gebot der Rationalität – verpflichtet ist, den gegenwärtigen Konsum aus den laufenden Erträgen zu finanzieren (S. 270).

⁵⁰⁵ Siehe Tremmel (2005) für eine Diskussion über die Entwicklung des Begriffs Generationengerechtigkeit.

⁵⁰⁶ In der Neuen Politischen Ökonomie gibt es in der Tradition Buchanans einen so genannten normativen Zweig, der die Einhaltung solcher normativen Leitsätze überprüft. (Vgl. Kirsch (2004) S. 12ff.) Auch hier fehlt meist eine Begründung, dieser Leitsätze.

⁵⁰⁷ Giersch (1961).

⁵⁰⁸ Ebd. S. 26.

*aber soll die freie, natürliche, gottgewollte Ordnung verwirklichen.*⁵⁰⁹ Die normative Argumentation hat also einen festen Platz in der volkswirtschaftlichen Untersuchung.

Ganz bewusst soll daher ein Blick über den Tellerrand der Volkswirtschaftslehre gewagt werden. Es soll untersucht werden, ob und inwieweit Argumente und Erkenntnisse aus Philosophie, Theologie und Politikwissenschaften einen Beitrag zur ökonomischen Diskussion um die Verschuldung des Staates leisten können. Es soll geprüft werden, ob es zu Widersprüchen, Überlappungen oder gar einer Deckungsgleichheit im Vergleich zu den Forderungen der Ökonomie kommt.

Damit soll diese Arbeit auch den Dialog über die Fachgrenzen hinaus befördern. Immer wieder wird beklagt, dass »die Politik« oder »die Öffentlichkeit« zu wenig Verständnis für ökonomische Vorschläge und Argumente hat. Immer wieder muss die Ökonomie die Erfahrung machen, dass sie keine Akzeptanz für ihre Positionen findet und diese daher nicht durchgesetzt werden können. Je mehr Auswirkungen auf Politik und öffentliches Leben eine Thematik hat, umso wichtiger ist die Legitimität, die dieser Position beigemessen wird. Nach Max Weber beruht Herrschaft auf der Bereitschaft der Beherrschten zum Gehorsam.⁵¹⁰ Legitimität ist also die Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer staatlichen Ordnung. Da das derzeitige deutsche System als eine Form legaler Herrschaft bezeichnet werden kann, lässt sich also festhalten, dass die Akzeptanz, die Legitimität der rechtlichen Grundlagen unserer Gesellschaft, für deren Funktionieren und Bestehen von entscheidender Bedeutung ist.⁵¹¹ Auch Buchanan und Wagner betonen, dass eine Regel nur erfolgversprechend ist, wenn sie die Werte einer Gesellschaft widerspiegelt. Dass sie nur eingehalten werden wird, wenn sie nicht nur juristisch, sondern auch moralisch bindend ist.⁵¹²

Bei einer Frage, die nicht nur rein technischer oder innerökonomischer Natur ist, gerade bei einer Frage wie der Begrenzung von Staatsverschuldung, die aufgrund ihrer großen Auswirkungen so hohe Aufmerksamkeit genießt, ist es entscheidend, auch die öffentliche Akzeptanz und Legitimität zu erringen. Besonders in Zeiten einer Finanz- und Wirtschaftskrise, in der von einigen Seiten die Aussagekraft volkswirtschaftlicher

⁵⁰⁹ Eucken (1990) S. 176.

⁵¹⁰ Weber (1972) Kapitel I, insbes. S. 16-20.

⁵¹¹ Imbusch (2002).

⁵¹² Buchanan/Wagner (1977) Kapitel 12.

Modelle und manche Grundannahmen der modernen Ökonomie hinterfragt werden,⁵¹³ kann es wertvoll sein, die volkswirtschaftliche Argumentation in einen größeren Kontext einzubinden und um Erkenntnisse anderer Fachrichtungen zu erweitern. Es ist daher wichtig, die wissenschaftlichen Vorschläge zur Begrenzung von Staatsverschuldung eben nicht nur ökonomisch zu begründen, sondern auch die für viele Menschen wichtige normative Dimension mit einzubeziehen.

Diese normative Betrachtung bringt also zwei Vorteile mit sich:

1. Sie prüft, ob eine Argumentation, die ohnehin in der Volkswirtschaftslehre ständig verwendet wird, überhaupt zulässig und sachlich fundiert ist. Sie zeigt, in welchem Spannungsfeld Effizienz und Ethik in diesem Themenbereich stehen.
2. Wenn es ihr gelingt, eine Synthese aus wirtschaftlichen und moralischen Forderungen zu schaffen, erhöht sie die Legitimität und damit die Durchsetzbarkeit der Vorschläge, indem sie diese auf ein breiteres Fundament stellt.

1.1 Warum die katholische Soziallehre als Bezugspunkt?

Wenn es das Ziel der normativen Untersuchung ist, die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz der Schlussfolgerungen zu erhöhen, dann ist es offensichtlich, dass die Maßstäbe, welche für die Untersuchung zu Hilfe genommen werden, ebenfalls eine allgemeine Akzeptanz genießen sollten. Nähme man eine sehr spezielle Gedankenschule oder eine nur von wenigen unterstützte Philosophierichtung als Grundlage, würden die Ergebnisse von vornherein von vielen abgelehnt. Auch eine religiöse Untersuchung, z.B. anhand der Bibel oder der Scharia, würde von allen, die nicht der betreffenden Religion angehören, zumindest skeptisch aufgenommen werden. Eine rein theologische Argumentation, z.B. auf Basis einer neutestamentlichen Exegese, wäre interessant, aber in einer säkularen Gesellschaft nicht ausreichend überzeugend. Natürlich könnte man einwenden, dass die 10 Gebote im europäischen Kulturkreis als moralische Richtlinie eine hohe Akzeptanz genießen. Aber die 10 Gebote sind nicht spezifisch genug, um daraus konkrete Ableitungen zum Umgang mit Staatsverschuldung vorzunehmen. Es bedarf einer ausreichend präzisierten Gednakenschule, die zwar durchaus auch auf dem ethischen Fundament des christlichen Moralempfindens stehen kann, die jedoch mit

⁵¹³ Vgl. z.B. Handelsblatt (2010b).

einer philosophisch-logischen Argumentation zu ihrer Interpretation der Ethik und ihren Schlussfolgerungen kommt.

Es gilt also, eine Denkschule zu finden, die ausreichend breite gesellschaftliche Relevanz und Akzeptanz genießt, die auf einem allgemein konsensfähigen geistigen Fundament steht und die gleichzeitig umfassend genug ausgearbeitet und präzisiert ist, dass sich aus ihr relevante Aussagen zu verschiedenen Spezialgebieten ableiten lassen.

Auch wenn der Name es nicht vermuten lässt, ist die katholische Soziallehre eine der wenigen Denkschulen, die all diese Kriterien erfüllt. Anders als es der Name erwarten lässt, ist die katholische Soziallehre eben *keine* religiöse Lehre, die auf christlich-biblischen Geboten fußt und sich (nur) an gläubige Katholiken richtet. Wie in B.2.1 ausführlich dargestellt wird, handelt es sich vielmehr um ein streng philosophisch argumentierendes Gedankengerüst, das sich an »alle Menschen guten Willens« richtet. Man findet hier tatsächlich um eine Denkschule vor, die zwar natürlicher Weise nicht von allen geteilt wird, die aber von Struktur und Fundament her zumindest allgemein konsensfähig sein kann.

Insbesondere der Umstand, dass die deutsche Verfassung und Wirtschaftsordnung entscheidend von dieser Lehre geprägt wurden, zeigt, dass sie geeignet ist, als Richtschnur für eine normative Untersuchung finanz- und wirtschaftspolitischer Fragen zu dienen. Für einige der »Väter der sozialen Marktwirtschaft«, insbesondere Erhard, Müller-Armack und Briefs, war die katholische Soziallehre neben dem von Eucken geprägten Ordoliberalismus der Freiburger Schule eines von zwei Leitkonzepten, aus denen sie das neue System entwickelten.⁵¹⁴ Auch das Grundgesetz wurde in seiner Entste-

⁵¹⁴ Vgl. z.B.:

Dahrendorf (2004) S. 4.: *„Wer in Deutschland von sozialer Marktwirtschaft spricht, [...] meint Ludwig Erhard plus katholische Soziallehre.“*

Bautz (2006) Sp. 132ff.: *Wichtige Teile von Briefs „wirtschaftsethischen Ordnungsvorstellungen mündeten in das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, das [er] [...] als Synthese aus Ordoliberalismus und christlicher Soziallehre verstand.“*

Müller-Armack (1981): *Wesentliche Elemente der sozialen Marktwirtschaft beruhen auf der christlichen Soziallehre. S. 559: „Einzig die christliche Haltung ist geeignet, die Zerrissenheit der Formen individualistischer und kollektivistischer Haltungen aus der Tiefe ihres überlegenen, beide Antagonismen umschließenden Personalismus zu überwinden.“*

Eucken (1990): *die ordoliberale Schule wurde durch die Lehren der katholischen Soziallehre geprägt. S. 176: „Die Wirtschaftspolitik aber soll die freie natürliche gottgewollte Ordnung verwirklichen.“*

hung von der katholischen Soziallehre beeinflusst.⁵¹⁵ Obgleich also die katholische Soziallehre selbst heute weiten Kreisen der Bevölkerung nicht mehr bekannt ist, und gerne für eine binnenkirchliche Religionslehre gehalten wird, ist ihr Einfluss nicht zu unterschätzen. Damit bietet sie sich als Rahmen für die angestrebte normative Untersuchung an. Dabei kommt ihr besonders zu Gute, dass sie bewusst keine konkreten Modelle vorgibt. Sie versteht sich als gedanklicher Leitfaden, der Ziele und Grundprinzipien vorgibt. Die Übertragung dieser Grundsätze auf konkrete Fragestellungen, wie in diesem Fall die Staatsverschuldung, bleibt Aufgabe der jeweiligen Fachgebiete unter Maßgabe der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse. Als philosophisch argumentierende Lehre, die jedoch auch auf dem Fundament der christlichen Ethik steht, und als moralischem Fundament von sozialer Marktwirtschaft und Grundgesetz, bietet sich die katholische Soziallehre auch als Analyserahmen für die normative Untersuchung der Problematik der öffentlichen Schuld an.

Natürlich gibt es andere denkbare Ansätze, die man für eine solche Analyse heranziehen könnte. Homann z.B. analysiert wirtschaftspolitische Zusammenhänge unter dem Gebot der Rationalität. Daraus leitet er ab, dass die gegenwärtige Generation verpflichtet ist, den gegenwärtigen Konsum aus den laufenden Erträgen zu finanzieren.⁵¹⁶ Ein weiterer möglicher Ansatz für die normative Analyse von Staatsverschuldung wäre eine Übertragung des Kant'schen kategorischen Imperativs. Nach diesem ist (invers formuliert) eine Handlung dann moralisch verwerflich, wenn die ihr zugrunde liegende *Maxime* nicht zu einer allgemeingültigen Regel erhoben werden kann. Eine bestimmte Handlung muss logisch widerspruchsfrei verallgemeinerbar sein.⁵¹⁷ Aufgrund der negativen Folgen und der langfristigen natürlichen Grenzen der Staatsverschuldung kann ein ständiges überhöhtes Staatsdefizit nicht dauerhaft zur allgemeingültigen Regel erhoben werden. Eine solche Regel würde in sich zu einem logischen Widerspruch führen. Damit ist diese Praxis bereits jetzt als normativ unzulässig zu bewerten. Allerdings bieten

⁵¹⁵ Nell-Breuning (1987) Sp. 362: „So erweist sich insbesondere das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland deutlich als von ihr [der katholischen Soziallehre, *Anm. d. Verf.*] geprägt.“ Vgl. auch Rensmann (2007), insb. S. 21ff. Beispiel Subsidiaritätsprinzip: Vgl. Waschkuhn (1995) S. 58ff., Kuttenukeuler (1998), Schoen (1998) S. 172 und Spieker (2003).

⁵¹⁶ Homann (1988) S. 270: „Umverteilung ohne Berücksichtigung der Rationalität führt zu einer Diskriminierung späterer Generationen.“

⁵¹⁷ Vgl. Höffe (1995) S. 179ff. und Hoerster (2003) S. 105ff.

beide Ansätze keinen so guten und detaillierten Analyserahmen wie die katholische Soziallehre.

1.2 Unterschied zwischen evangelischer und katholischer Soziallehre

Allgemein gilt, dass die Ökumene zwischen den beiden großen christlichen Konfessionen in kaum einem anderen Bereich so weit fortgeschritten ist, wie bei der Soziallehre, und dass es bei den Aussagen eigentlich kaum mehr Unterschiede zwischen den Konfessionen gibt.⁵¹⁸ Es gilt also zu zeigen, warum in dieser Arbeit immer von der katholischen und nicht von der evangelischen oder der christlichen Soziallehre gesprochen wird.

In der Tat gibt es große Ähnlichkeiten zwischen den Positionen der beiden christlichen Soziallehren. Doch es gibt Unterschiede, welche zwar auf den ersten Blick unerheblich scheinen mögen, die es aber dennoch aus Gründen der Genauigkeit ratsam erscheinen lassen, eine Unterscheidung vorzunehmen und sich in dieser Arbeit nur auf die katholische Soziallehre zu beziehen.

Zwar kommen die evangelische und die katholische Soziallehre tatsächlich weitgehend zu den gleichen Schlüssen und Forderungen, aber sie erreichen diesen gemeinsamen Standpunkt von verschiedenen Ausgangspunkten her, und sie untermauern ihre Position mit unterschiedlichen Argumenten.

Um diese Unterschiedlichkeit nachvollziehen zu können, muss man an die theologischen Wurzeln der beiden Konfessionen herangehen, an die Unterschiede in Menschenbild⁵¹⁹ und Sündenverständnis. Während die evangelische Theologie mehrheitlich davon ausgeht, dass der Sündenfall dem Menschen die Fähigkeit genommen hat, aus eigener Erkenntnis heraus die ursprüngliche, mit der Schöpfung errichtete, göttliche Ordnung zu erkennen, geht die katholische Kirche davon aus, dass der Sündenfall die göttliche Ordnung zwar gestört habe, sie aber dennoch weiter in seiner Schöpfung sichtbar und daher vom menschlichen Verstand fassbar sei und logisch-objektiv herge-

⁵¹⁸ „In der Tat lässt sich ja feststellen, dass zwischen gläubigen Katholiken und gläubigen evangelischen Christen [...] in bezug auf die Fragen der gesellschaftlichen Ordnung und der in der Gesellschaft verbindlichen ethischen Normen keine größeren Meinungsverschiedenheiten bestehen.“ Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 67f. „Fruchtbare ökumenische Gespräch[e] ließen eine pluralistische christliche Sozialethik entstehen, innerhalb derer die Unterschiede weniger zwischen den Konfessionen als vielmehr quer durch die Konfessionen verlaufen.“ Schöningh (1998) S. 173f.

⁵¹⁹ Vgl. Abschnitt 2.1.2.

leitet werden könne.⁵²⁰ Folgerichtig versuchen die Protestanten ihre Soziallehre vollständig aus der Bibel abzuleiten und ihre Thesen durch göttliche Gebote zu untermauern, während die Katholiken zwar von einem christlichen Menschenbild und Wertegerüst her argumentieren, ihre Soziallehre dann aber von der Beobachtung der Welt und daraus folgenden philosophisch-logischen Schlüssen her entwickeln und auf dem Naturrecht fundieren.⁵²¹ Während die Protestanten also fragen, »Was steht in der Bibel über das Zusammenleben der Menschen und wie können wir es auf unsere Gesellschaft übertragen?«, fragen die Katholiken: »Welche Beobachtungen können wir über den Menschen anstellen, und was folgt daraus für eine gute Gesellschaftsordnung?«

Nun dürfte es recht deutlich sein, warum die katholische und nicht die evangelische Soziallehre Grundlage einer wissenschaftlichen Arbeit ist. Beide vertreten zwar die gleichen Positionen, doch sie begründen sie unterschiedlich. Und ohne sie dadurch abwerten zu wollen, muss man festhalten, dass eine Aussage der Bibel heute wohl kaum als allgemeinverbindlich angesehen wird, die evangelische Begründung also von vielen nicht akzeptiert werden dürfte. Manche Menschen könnten eine derart begründete Position als rein religiöse Lehre ablehnen, der die gesamtgesellschaftliche Relevanz fehlt. Eine philosophisch-logische Argumentation hingegen, wie sie von der katholischen Kirche betrieben wird, ist auch für Nichtchristen nachvollziehbar, wodurch die katholische Soziallehre einen allgemeinverbindlicheren Charakter erhält und sich als Ausgangspunkt für wissenschaftliche Arbeiten anbietet.⁵²² Hinzu kommt der Umstand, dass es in den evangelischen Glaubensgemeinschaften keine feste Lehrmeinung gibt, wie das in der katholischen Kirche der Fall ist, weswegen es nicht im gleichen Umfang ein detailliert ausgearbeitetes und allgemein anerkanntes festes Konzept gibt.⁵²³

⁵²⁰ Vgl. Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 56f.

⁵²¹ Vgl. Abschnitt 2.2.2.2.2. Siehe Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 59f. und Schöningh (1998) S. 171ff. Dies heißt aber nicht, dass die „Offenbarung“, also die göttliche Inspiration als Erkenntnisquelle vollständig außen vor bleibt. Vgl. Becker (2002) S. 574f.

⁵²² Gerade dieses Hinauswirken über die Grenzen der religiösen Gemeinschaft ist ein erklärtes Ziel der katholischen Soziallehre, welche nicht nur eine Binnenlehre sein möchte, sondern sich „*an alle Menschen guten Willens [wendet], [...] mit dem universellen Ziel, gelingendes Leben zu ermöglichen.*“ Marx/Wulsdorf (2002) S. 106.

⁵²³ Die Kernpunkte der evangelischen Soziallehre wurden auf den großen Weltkirchenkonferenzen in Amsterdam, Evanston und Neu-Delhi festgelegt, vgl. Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 35, und lassen sich unter dem Stichwort der „verantwortlichen Gesellschaft“ zusammenfassen, vgl. ebd. S. 46. Zentrale Themen sind Staat, Demokratie, Menschenrechte, Eigentum, Arbeit und Wirtschaft. Becker (2002) S. 517f. Vgl. auch Schöningh (1998) S. 171 und S. 174.

2 Grundlagen der katholischen Soziallehre

Um Wesen und Charakter, Denkweise und Ziele der katholische Soziallehre voll zu durchdringen und zu verstehen, ist es hilfreich, sich wenigstens knapp mit ihrem Fundament auseinander zu setzen, was im Folgenden geschehen soll.

Dabei werden zuerst ihre philosophischen Grundlagen und anschließend die theologischen, auf der Bibel fundierenden Wurzeln der katholischen Soziallehre geschildert. Im Mittelpunkt stehen das christliche Menschenbild und die Naturrechtstheorie, welche den Ausgangspunkt für die katholische Soziallehre bilden und als ihr Fundament gelten.⁵²⁴

2.1 Philosophische Wurzeln

2.1.1 Allgemeine Einflüsse

Bis heute prägen und durchziehen die Lehren der antiken, insbesondere der griechischen Philosophie das ganze Denken des Abendlandes. Bei der Darstellung der einzelnen Elemente der katholischen Soziallehre wird man an verschiedenen Stellen darauf stoßen, dass sich ein bestimmter Gedankengang bis auf die Antike zurückverfolgen lässt. Denn auch wenn Plato, Aristoteles und Sokrates zu einer vorchristlichen Zeit lebten und ihre Ideen keinen direkten Bezug zum Christentum haben, sind sie doch grundlegend für die christliche Philosophie.⁵²⁵ Als Beispiel ließe sich hier das Subsidiaritätsprinzip nennen, welches auf der Vorstellung eines mehrstufigen Staats- / Gesellschaftsaufbaus und der aristotelischen Sicht des Menschen als „zoon politikon“, eines Wesens, dem die Selbstgenügsamkeit fehle und das deshalb Gesellschaft und Staat brauche, beruht. Auch wenn Aristoteles kein Subsidiaritätsprinzip formulierte, so ist es doch durch ihn und seine Ideen beeinflusst.⁵²⁶

⁵²⁴ Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 7ff.

⁵²⁵ Besonders Augustinus und Thomas von Aquin, inkorporierten die antike Philosophie in das Christentum. Ersterer v.a. die des Plato, letzterer v.a. die des Aristoteles. Vgl. Heussi (1956) S. 130 und Galling (1962).

⁵²⁶ Vgl. Höffe (1997) S. 13ff. und Richter (1987) S. 296.

2.1.2 Naturrecht

Unter Naturrecht wird im Allgemeinen eine Art ewiges Unrecht verstanden, das ein verbindliches System rechtlicher Normen bildet, und welches vor und über allem positiven Recht angesiedelt ist. Es definiert bestimmte Regeln, welche unabhängig von geschichtlichem und kulturellem Kontext gültig sind, eine für alle Menschen bindende Wirkung haben und als Leitlinien für das positive Recht, also die vom Gesetzgeber erlassenen Gesetze, dienen. Diese Normen gelten in der Regel als über die Zeit hinweg unveränderlich und vom Menschen nicht beeinflussbar.⁵²⁷

Allerdings gibt es unterschiedliche Auffassungen im Detail, was Naturrecht bedeutet. Dies hängt nicht zuletzt an den beiden Worten, aus denen sich der Begriff zusammensetzt. Je nachdem was man unter »Natur« und unter »Recht« versteht, ergeben sich unterschiedliche Bedeutungen von »Naturrecht«. So kann Natur verstanden werden als Originalzustand, oder Zielzustand, oder guter Zustand. Entsprechend gibt das Naturrecht Leitlinien vor, die in einer unperfekten Gegenwart versuchen, ein weiteres Entfernen vom Originalzustand zu verhindern, oder z.B. auf einen zu erreichenden Idealzustand hinzuarbeiten. Ist eine Sache aber dann »natürlich«, wenn sie unverändert und uneingeschränkt ist, dann wird Naturrecht z.B. zum Schutz der Spontaneität und zum Recht des Stärkeren. Genauso macht es einen Unterschied, ob man Recht z.B. als objektive oder als ideale Ordnung des sozialen Daseins versteht, woraus ein Naturrecht entsteht, das entweder Gesetzgebungsmodell für die soziale Normen und Pflichten oder Rechtsidee des positiven Rechts wäre.⁵²⁸ Allerdings hat das Naturrecht in fast allen Ansätzen die gleiche Wirkung. Es sucht die Antwort auf die Frage, wie die menschliche Daseinsordnung gestaltet sein sollte.⁵²⁹ Daraus ergibt sich die Wirkung des Naturrechts: Es wirkt als Begrenzung und Begründung allen positiven Rechts. Es normiert und lenkt die Gesetzgebung, so dass die Gesetze gerecht gestaltet werden. So legitimiert und

⁵²⁷ Vgl. Galling (1960) Sp. 1353-1365, Wolf (1964) S. 77ff., Hollerbach (1973), Baumgartner (1979), Päpstliche Kommission «Iustitia et Pax» (1981) S. 16, Kelly (1993), Lohmann (2002) und Forschner (2003).

⁵²⁸ Galling (1960) Sp. 1355, Wolf (1964) S. 29-193 und Klemperer (1992). Für eine Übersicht der verschiedenen Bedeutungsmöglichkeiten und ihre Implikationen für das Naturrechtsverständnis in Form einer synoptische Konkordanz vgl. Galling (1960) und Wolf (1964).

⁵²⁹ Wolf (1964) S. 193ff. und Lohmann (2002) 165ff.

rechtfertigt das Naturrecht die Gesetze, wenn sie in seinem Rahmen bleiben, andererseits prüft und kritisiert es aber auch jene Gesetze, die ihm zuwiderlaufen.⁵³⁰

Diese abstrakt klingenden Gedanken haben tatsächlich im Laufe der Geschichte eine enorme Wirkung entfaltet, auch wenn sie nicht zu allen Zeiten gleichermaßen anerkannt waren. So bildet das Naturrecht eine bedeutsame Argumentationsgrundlage für manche Rechtsgebiete wie die Menschenrechte oder das Völkerrecht und einen Hauptgegenstand der Moral- und Rechtsphilosophie. Auch bedeutsame Handlungen, wie Revolutionen oder der Widerstand gegen die NS-Diktatur wurden immer wieder hiermit begründet.⁵³¹

Vordenker des modernen Staates wie Locke, Rousseau und Hobbes bezogen sich auf das Naturrecht, Rechtssysteme orientierten sich daran und auch das Bundesverfassungsgericht erkennt seine Wirksamkeit in der eigenen Rechtsprechung an.⁵³² Die Idee der unveränderlichen und unveräußerlichen Menschenrechte, die jedem Menschen innewohnen,⁵³³ basiert ebenso auf dem Naturrecht wie das Konzept der Rechtsstaatlichkeit oder der staatlichen Souveränität, welches davon ausgeht, dass zwischen den Staaten eine Art Naturrechtszustand herrscht.⁵³⁴ Auch wenn, wie in Art. 2 GG, § 138 BGB oder § 242 BGB von »Sitte« die Rede ist, wird auf eine bestimmte Form von Naturrecht verwiesen, in diesem Fall auf das Verständnis von Naturrecht als Sittlichkeit.⁵³⁵ Es ist also deutlich, dass dieses Konzept bis heute in der Politik Auswirkungen hat.

Die katholische Soziallehre ruht auf dem katholischen Verständnis von Naturrecht. Hier wird Natur als Schöpfung verstanden, die den Ordnungswillen Gottes widerspiegelt. Es gibt eine göttliche Ordnung, die allen Menschen einsichtig ist und durch philosophische Reflexionen erschlossen werden kann. Obwohl es auf ein göttliches Gebot hinweist, reicht die Vernunft aus, um das Naturrecht zu erkennen. Daher wird es

⁵³⁰ Ebd. S. 196-199, Gallig (1960) Sp. 1354-1356 und Hollerbach (1973).

⁵³¹ Klemperer (1992).

⁵³² Stichwort Radbruch'sche Formel: Eine These Gustav Radbruchs, nach der man sich bei einem Konflikt zwischen positivem Recht und der Gerechtigkeit im Zweifel für die Gerechtigkeit entscheiden müsse. Vgl. Forschner (2003).

⁵³³ Vgl. Grundgesetz Artikel 1-19.

⁵³⁴ Vgl. Locke (1974) und Gough (1974).

⁵³⁵ Gallig (1960), Wolf (1964), Eisler (1904) und Forschner (2003).

zwar von der Bibel ergänzt und bestätigt, kann aber auch ohne sie stehen und erkannt werden.⁵³⁶

Paulus geht davon aus, dass jedem Menschen von Gott ein Gewissen gegeben ist, welches ihm ermöglicht, Gut und Böse zu unterscheiden und dem göttlichen Recht zu gehorchen. Dieses paulinische »Gewissens-Gesetz« wird von der christlichen Philosophie gleichgesetzt mit dem antiken Gedanken des ungeschriebenen Rechts, welches das positive Recht leitet.⁵³⁷ Das christliche Naturrechtsverständnis wurde besonders von Augustinus und Thomas von Aquin geprägt.

Baumgartner fasst fünf Kernpunkte der katholischen Naturrechtslehre zusammen.⁵³⁸

- Die ontologische Qualität des Naturrechts
- Die Kongruenz menschlicher und göttlicher Vernunft
- Die Unwandelbarkeit und universelle Gültigkeit des Naturrechts
- Die unmittelbare Rechtsqualität des Naturrechts
- Die authentische kirchliche Naturrechtsinterpretation

Besonders zu betonen ist an dieser Stelle, dass das katholische Naturrechtsverständnis bewusst philosophisch fundiert ist und kaum theologisch begründet wird. Es schließt ausdrücklich auch Nichtchristen mit ein und ist für diese nachvollziehbar und annehmbar. Denn der Unterschied zwischen christlichem und profanem Naturrecht liegt nicht in einer mehr oder weniger wissenschaftlichen und rationalen Herangehensweise, sondern in einer hier theologischen und dort philosophischen Daseinsbegründung, welche aber für den weiteren Verlauf der Argumentation nicht entscheidend ist. Dadurch eignet es sich als Fundament für eine Soziallehre, die sich an alle Gesellschaftsteile wendet. Von diesem Ausgangspunkt aus kann sich die katholische Soziallehre als ein

⁵³⁶ Der für das christliche Naturrechtsverständnis entscheidende biblische Gedanke stammt von Paulus. In Römer 2,14f. schreibt er:

„Denn wenn die Heiden, die das Gesetz nicht haben, doch von Natur tun, was das Gesetz fordert, so sind sie, obwohl sie das Gesetz nicht haben, sich selbst Gesetz. Sie beweisen damit, daß in ihr Herz geschrieben ist, was das Gesetz fordert, zumal ihr Gewissen es ihnen bezeugt.“ Die Bibel (1984).

⁵³⁷ Galling (1960) Sp. 1359f., Hollerbach (1973) und Klemperer (1992).

⁵³⁸ Baumgartner (1979) S. 15.

für alle Menschen annehmbarer Gesellschaftsentwurf entwickeln, statt nur eine religiöse Lehre speziell für Christen zu sein.⁵³⁹

Die Hauptgegnerschaft erwächst der Naturrechtstheorie von Seiten des Utilitarismus und des Rechtspositivismus / der historischen Schule. Die von Grotius begonnene Trennung von Legalität und Moralität wurde so weiterentwickelt, dass Recht zu einer Ordnung »sui generis« wurde, also für sich Kraft seines Gesetz-Seins legitim und verpflichtend war. Kant lehnt in seiner Erkenntniskritik die Existenz eines unwandelbaren, übergeschichtlichen Naturrechts, das als materiales Ideal-Recht dient, ab und sieht im Naturrecht nur noch eine Form der Ethik, ein Ideal ohne normative Bindung für das positive Recht. Im juristischen Positivismus werden ethische Aspekte des Rechts ausgeklammert, da aus seiner Sicht der Gesetzgeber alles als Recht festlegen kann, was er möchte. Z.T. wird auch die Position vertreten, dass es kein unveränderliches Recht geben könne, da die Bedingungen für Gerechtigkeit wechseln und vom Menschen geschaffen werden.⁵⁴⁰ Doch kann diese Verabsolutierung des positiven Rechts oder des gesellschaftlichen Konsens über das, was gut und böse ist, nicht überzeugen. Denn oft genug wurden im positiven Recht Dinge festgeschrieben, die gegen jegliches Gerechtigkeitsempfinden verstießen. Als Beispiel wäre die gesetzlich geregelte Judenverfolgung im 3. Reich zu nennen.⁵⁴¹

Somit lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Existenz und Wirksamkeit des Naturrechts heutzutage in unserem Kulturkreis anerkannt ist, und dass es trotz der verschiedenen Ansätze einen Konsens über Wirkung und Grundaussagen des Naturrechts gibt. So bietet das Naturrecht ein brauchbares Fundament und eine verwertbare Argumentationsgrundlage für eine gesamtgesellschaftlich konsensfähige Soziallehre. Damit ist die philosophisch argumentierende und naturrechtlich fundierte katholische Soziallehre gesamtgesellschaftlich grundsätzlich konsensfähig und kann als Bezugspunkt einer wissenschaftlichen und nicht-religiösen Arbeit dienen.

⁵³⁹ Siehe z.B. Heiliger Stuhl (1891) Ziffer 51. Vgl. zur katholischen Naturrechtslehre: Päpstliche Kommission «Iustitia et Pax» (1981) S. 16, Gallig (1960) Sp. 1353-1365, Wolf (1964) S. 77ff., Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 9f. und Baumgartner (1979) S. 14f.

⁵⁴⁰ Vgl. Kelly (1993).

⁵⁴¹ Vgl. Gallig (1961), Baumgartner (1979) S. 129f., Spaemann (1993), Kelly (1993) und Forscher (2003).

2.2 Theologisch-biblische Wurzeln: Das christliche Menschenbild

Gemeinsam mit dem Naturrecht bilden die theologisch-biblischen Hintergründe, insbesondere das Menschenbild, die Grundlage der katholischen Soziallehre, weshalb sie im Folgenden erläutert werden sollen.

Der primäre Auftrag der Kirche ist die Verkündigung des Evangeliums. Daneben steht aber auch der Dienst an der Welt.⁵⁴² Die Bibel betont in zahlreichen Passagen den Gedanken der sozialen Gerechtigkeit und die Verantwortung der Christen für Staat und Gesellschaft. So werden in den Gesetzesbüchern des Alten Testaments, insbesondere in Levitikus, zahlreiche Regeln zum Schutz Benachteiligter, wie z.B. von Witwen, Waisen, Armen und Ausländern, aufgestellt. Genauso spielt dieses Thema bei verschiedenen Propheten eine große Rolle, die Ungerechtigkeiten z.T. scharf anprangern.⁵⁴³ Jeremia ruft mit seinem berühmten Zitat „*suchet der Stadt Bestes*“⁵⁴⁴ zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung auf. Auch im Neuen Testament spielt die soziale Gerechtigkeit eine große Rolle.⁵⁴⁵ Jesus selbst formuliert hierzu gut pointierte Gedanken. In den Episteln werden die christlichen Gemeinden immer wieder an ihre Verantwortung für Not leidende erinnert und daran, dass der Staat zu achten ist. Ferner betont das christliche Menschenbild die Bedeutung und den Wert eines jeden Einzelnen, und die Bibel unterstreicht dies mit der Aussage, dass Gott das Wohlbefinden jedes Menschen am Herz liegt.⁵⁴⁶ Ein weiteres Leitmotiv des Neuen Testaments ist die Liebe (»*caritas*«). Diese beinhaltet Achtung vor sich selbst und wohlverstandenes Eigeninteresse, wie auch das Streben nach dem Wohlergehen seiner Mitbürger (»Liebe deinen Nächsten wie dich selbst«). Daraus lassen sich einerseits die der katholischen Soziallehre zugrunde liegende Bejahung von persönlichem Gewinnstreben, Privateigentum und freier Marktwirtschaft herleiten, andererseits aber auch die grundlegenden Forderungen nach Gemeinwohlorientierung, Solidarität und Gerechtigkeit.⁵⁴⁷

⁵⁴² Marx/Wulsdorf (2002) S. 56.

⁵⁴³ Vgl. Die Bibel (1984) z.B. Levitikus 19,15 und 23,22, Deuteronomium 15,07, Sprüche 17,05, Jesaja 1,17, Jesaja 58,6ff., Jeremia 5,28, Amos 4,01 und 5,11.

⁵⁴⁴ Die Bibel (1984) Jeremia 29,7.

⁵⁴⁵ Vgl. Die Bibel (1984) z.B. Matthäus 5,07, Lukas 6,20, Römer 13,1-7 und 15,26, Jakobus 2,5f., u.v.m.

⁵⁴⁶ Vgl. z.B. Die Bibel (1984) Matthäus 6,26.

⁵⁴⁷ Marx (2009) und Nothelle-Wildfeuer (2009).

Wenn nun jeder Mensch wichtig ist, und die Kirche den Auftrag hat, sich der Menschen anzunehmen, dann folgt daraus nicht nur die Verpflichtung zu karitativer Nächstenliebe, sondern auch der Auftrag, auf eine gute und gerechte Gesellschaft hinzuwirken. Diesem Gedanken entspringt die katholische Soziallehre. Gerade dieses Hinauswirken über die Grenzen der religiösen Gemeinschaft ist eines ihrer erklärten Ziele, da sie nicht nur eine innerkirchliche Lehre sein möchte, sondern sich »an alle Menschen guten Willens« wendet.⁵⁴⁸

Dass dieses Ansinnen auch aus Sicht der säkularen Teile der Gesellschaft akzeptabel ist, zeigt sich z.B. daran, dass selbst die kritische Theorie für einen solchen produktiven Dialog von Gläubigen und Nichtgläubigen plädiert. Habermas z.B. prägt den Begriff der postsäkularen Gesellschaft, welche von ihrer offenen Haltung der Religion gegenüber gekennzeichnet ist, so dass die nichtreligiösen Teile der Gesellschaft die Möglichkeit in Betracht ziehen, dass in den Äußerungen der Religiösen „Übersetzbares“, also Verallgemeinerbares liegt.⁵⁴⁹ Diese ermöglicht genau solch einen Dialog, wie ihn die katholische Soziallehre anstrebt.

Die Frage nach der Beschaffenheit einer guten Gesellschaftsordnung hängt entscheidend von der zugrundeliegenden Anthropologie ab, also der Frage, was der Mensch eigentlich ist. Von dieser Grundannahme aus entwickelt sich alles Weitere. Im folgenden Abschnitt wird daher das christliche Menschenbild dargestellt.

„Sage mir, welches Menschenbild du hast, und ich will dir sagen, welches gesellschaftliche Ordnungsbild folgerichtig dazugehört.“⁵⁵⁰

So bringt Nell-Breuning auf den Punkt, warum das christliche Menschenbild so entscheidend für das Verständnis der katholischen Soziallehre ist. Das christliche Menschenbild basiert auf dem jüdischen, so dass man auch vom jüdisch-christlichen Menschenbild spricht. Jede Gesellschaftslehre beginnt mit einem bestimmten Bild vom Menschen und entwirft dann die passenden Regeln für sein Wohlergehen. Damit ist das Menschenbild hermeneutischer Ausgangs- und Zielpunkt sozialetischer Überlegungen.⁵⁵¹ So ist es auch bei der katholischen Soziallehre.

⁵⁴⁸ Marx/Wulsdorf (2002) S. 106.

⁵⁴⁹ Habermas (2005).

⁵⁵⁰ Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 73.

⁵⁵¹ Marx/Wulsdorf (2002) S. 56.

Während heute viele Fachdisziplinen ihr eigenes Menschenbild entwerfen,⁵⁵² so dass es eine Vielzahl von verschiedenen Menschenbildern gibt, die sich meist nur mit ausgewählten Teilaspekten des menschlichen Charakters beschäftigen, versucht die christliche Anthropologie ein Gesamtbild zu entwickeln, welches die Konstanten, die sich über alle Bereiche hinweg erstrecken, abbildet.⁵⁵³ Auch versucht sie, das Spannungsverhältnis von Individuum und Gesellschaft aufzulösen. Denn während der Liberalismus sich auf den Menschen als Individuum konzentriert, und der Kommunismus / Kommunitarismus eher auf die Masse abstellt und die Rolle des Individuums als Teil des Kollektivs betont, propagiert die katholische Soziallehre ein eigenes Bild zwischen diesen beiden Extremen. Entsprechende Folgen hat dies jeweils für die Vorstellung von dem Aufbau einer guten Gesellschaft, der Rolle des Staates und der Aufgabe der Menschen.

Die theologische Anthropologie entwickelt ein gleichermaßen ganzheitliches Menschenbild wie die philosophischen Anthropologien Max Schelers, Arnold Gehlens und Helmuth Plessners.⁵⁵⁴ Allerdings erweitert sie das Menschenbild um eine Dimension und bezieht auch Gott und seine Beziehung zum Menschen mit ein. Ein zentrales Element ist die grundsätzliche Gleichheit aller.⁵⁵⁵ Da der Wert des Menschen aus seiner Gottebenbildlichkeit herrührt und da jeder Mensch gleichermaßen auf Gott ausgerichtet ist und gleichermaßen direkt vor ihm steht, sind alle Menschen gleichwertig. Dennoch sind alle Menschen als Individuen geschaffen. Trotz seiner Individualität ist der Mensch aber für die Gemeinschaft geschaffen und auf sie hin ausgerichtet. Nur in dieser kann er sich voll entfalten und zu seiner Erfüllung gelangen. Gemeinschaft heißt einerseits Angehörigkeit zu einer Gesellschaft, einem Staat, aber auch Gemeinschaft in einer Familie, u.U. mit einem Ehepartner, aber in letzter Konsequenz auch Gemeinschaft mit Gott, der die schlussendliche Bestimmung der Menschen ist.⁵⁵⁶

⁵⁵² Vgl. »homo oeconomicus« in der Volkswirtschaftslehre, oder Hobbes, der den Menschen als »Wolf« bezeichnet.

⁵⁵³ Marx/Wulsdorf (2002) S. 56.

⁵⁵⁴ Ebd. S. 61ff.

⁵⁵⁵ Vgl. Die Bibel (1984) Jakobus 2,1: „*Haltet den Glauben an Jesus Christus [...] frei von allem Ansehen der Person.*“

⁵⁵⁶ Vgl. Pieper (1964), Päpstliche Kommission »Iustitia et Pax« (1982b) S. 5ff., Becker (2002) S. 676ff., Marx/Wulsdorf (2002) S. 56ff. und S. 107f. und Mixa (2004) S. 39ff.

Dies hat Konsequenzen für die katholische Soziallehre. Zum Einen geht daraus hervor, dass die Kirche sich um Fragen der sozialen Ordnung zu kümmern hat, und zum Anderen zeigt es, wie diese auszusehen hat. Da der einzelne Mensch im Mittelpunkt steht und der Maßstab für alles ist, muss stets der Grundsatz der Personalität gewahrt sein. Da der Mensch aber auch auf die Gemeinschaft mit anderen ausgerichtet ist und in der Gesellschaft seine Erfüllung findet, muss stets das Gemeinwohl Ziel aller Handlungen sein. Da jeder Mensch von Gott gleich geschaffen und vor ihm gleich wertvoll ist, muss die Norm der Gerechtigkeit erfüllt sein. Und da der Mensch frei ist, darf auch der Grundsatz der Freiheit nicht verletzt werden.⁵⁵⁷

Die Naturrechtslehre und das christliche Menschenbild bilden also Fundament und Rahmen der katholische Soziallehre, indem sie gegenüber der Kirche und der Gesellschaft begründen, warum es eine christliche Soziallehre geben soll, ihr eine Argumentationsgrundlage schaffen und ihre inhaltliche Zielrichtung vorgeben.

⁵⁵⁷ Siehe z.B. Heiliger Stuhl (1961) Ziffer 219, (1965) Ziffer 41, (1967) Ziffer 15 und (1991) Ziffer 5.

3 Aussagen der katholischen Soziallehre

„Die Aussagen der katholischen Soziallehre sind weithin Allgemeingut geworden.“⁵⁵⁸

Ihre Lehren haben die deutsche Nachkriegsordnung entscheidend beeinflusst,⁵⁵⁹ Forderungen wie die nach dem Sozialstaatsprinzip oder nach einem Mittelweg zwischen Liberalismus und Kollektivismus sind durch das Modell der sozialen Marktwirtschaft weitgehend umgesetzt.⁵⁶⁰ Doch wenn man von der katholischen Soziallehre spricht, so verbinden viele damit eine religiöse Lehre. Während ihre Aussagen, Lehren und Forderungen praktisch Allgemeingut geworden sind, wird sie selber doch oft vernachlässigt. Dabei kann sie auch heute noch ein brauchbarer Ausgangspunkt für die Entwicklung neuer Lösungsansätze sein. Um dies zu untermauern, werden im Folgenden Aussagen und Ziele der katholischen Soziallehre beleuchtet.

3.1 Geschichte, Absicht und Ziele der katholischen Soziallehre

Die Entwicklung der katholischen Soziallehre verlief in verschiedenen Schüben: Im Laufe der letzten 120 Jahre wurden in unregelmäßigen Abständen kirchliche Schriften zu der sozialen Frage veröffentlicht, in denen Positionen der katholischen Kirche formuliert wurden. Es gibt also nicht ein einzelnes Dokument, in dem *die* Lehre der Kirche zu sozialen Fragen festgehalten wurde, sondern es ist die Summe dieser Schriften, welche die katholische Soziallehre ausmacht, das Gesamtbild der Enzykliken und Lehrtexte.

Hier eine Übersicht der bedeutendsten Lehrtexte zur katholischen Soziallehre:

⁵⁵⁸ Böskens (1968) S. 209.

⁵⁵⁹ Vgl. z.B. Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip im Grundgesetz, siehe Abschnitt B.3.2.3.3.

⁵⁶⁰ Vgl. Kapitel B.1.1.

Tabelle 1: Wichtige Sozialenzykliken

Quelle: eigene Aufstellung

Enzyklika / Lehrtext	Veröffentlichungsjahr
Rerum Novarum	1891
Ubi Arcano	1922
Quadragesimo Anno	1931
Mater et Magistra	1961
Gaudium et Spes	1965
Populorum Progressio	1967
Octogesima Adveniens	1971
Laborem Exercens	1981
Sollicitudo rei Socialis	1987
Centesimus Annus	1991
Caritas in Veritate	2009

Die Anfänge der katholischen Soziallehre liegen in der Zeit der industriellen Revolution und sind mit Namen wie Ketteler, Keppler und Kolping verknüpft. Der Beginn der eigentlichen katholischen Soziallehre datiert aber auf das Jahr 1891, als Papst Leo XIII. seine Enzyklika „Rerum Novarum“ veröffentlichte. Sie trug die Ergebnisse verschiedener europäischer Gruppen zusammen und war eine erste Bündelung vorhandener theoretischer wie praktischer Ansätze zur Bewältigung der sozialen Frage. Sie ließ zwar

manches offen, gab aber die bis heute gültigen Leitlinien der katholischen Soziallehre vor.⁵⁶¹

Als die entscheidenden Akteure werden in dieser Enzyklika die Kirche, der Staat und die Arbeiterschaft gesehen. Die Kirche soll die sittlich-religiöse Haltung stärken, auf das soziale Klima positiven Einfluss nehmen und praktisch-diakonische Hilfe leisten.⁵⁶² Der Staat hat Verantwortung für das Wohlergehen seiner Bürger zu übernehmen:

„Die Beihilfe also, welche von den Staatslenkern erwartet werden muß, besteht zunächst in einer derartigen allgemeinen Einrichtung der Gesetzgebung und Verwaltung, dass daraus von selbst das Wohlergehen der Gemeinschaft wie der einzelnen emporblüht. [...] Nichts geht den Staat seinem Wesen nach näher an als die Pflicht, das Gemeinwohl zu fördern.“⁵⁶³

Aus Anlass des 40. Jahrestags von *Rerum Novarum* wurde die Enzyklika *Quadragesimo Anno* veröffentlicht, welche die katholische Soziallehre entscheidend weiterentwickelte. Unklarheiten wurden beseitigt, wichtige Aspekte verfeinert, Lücken geschlossen. So kamen nun auch die Arbeitgeber als verantwortliche Gruppe von Akteuren hinzu, die ihre Interessen in Zusammenschlüssen vertreten sollten.⁵⁶⁴ Der Staat wurde aufgefordert, eine Reform der Zustände durchzuführen und eine neue Gesellschaftsordnung aufzubauen. In diesem Zusammenhang wurde die Grundlage des Subsidiaritätsprinzips formuliert, weswegen diese Enzyklika für diese Arbeit von besonderer Bedeutung ist.⁵⁶⁵

In den 60er Jahren setzte eine deutliche Akzentverschiebung bzw. Erweiterung der katholischen Soziallehre ein. Sie entwickelte sich vom theoretisch geschlossenen Lehrgebilde über die Gesellschaftsordnung hin zu einer pragmatisch offenen Lehre über

⁵⁶¹ Vgl. Gundlach (1964), Nell-Breuning (1977) S. 32ff., Carrier (1990) S. 79f. und Marx/Wulsdorf (2002) S. 117ff.

⁵⁶² Heiliger Stuhl (1891) „*Rerum Novarum*“ Ziffer 16.

⁵⁶³ Ebd. Ziffer 26. Deutsche Übersetzung nach Marx/Wulsdorf (2002) S. 117.

Zitat lt. Quellenangabe: „*The foremost duty, therefore, of the rulers of the State should be to make sure that the laws and institutions, the general character and administration of the commonwealth, shall be such as of themselves to realize public well-being and private prosperity. [...] Since it is the province of the commonwealth to serve the common good.*“

⁵⁶⁴ Heiliger Stuhl (1931) „*Quadragesimo Anno*“ Ziffer 38.

⁵⁶⁵ Ebd. Ziffer 79.

das soziale Engagement. Dies bringt neue Aspekte ins Spiel, welche aber die alten Aussagen nicht aufheben. Lag der Schwerpunkt der bisherigen Lehre auf Fragen zur Erreichung von Gerechtigkeit *in* einer Gesellschaft, so traten jetzt verstärkt die Probleme im Zusammenhang mit Gerechtigkeit *zwischen* den Gesellschaften in den Vordergrund. Ferner wurde das Konzept der Nachhaltigkeit in die katholische Soziallehre inkorporiert.

Als die bedeutendsten Texte seit *Quadragesimo Anno* wären zu nennen: „*Mater et Magistra*“,⁵⁶⁶ welche die Solidarität und den Ausgleich zwischen Arm und Reich betont, die Pastoralconstitution des Zweiten Vatikanischen Konzils, „*Gaudium et Spes*“,⁵⁶⁷ welche eine theologischere Argumentation einführt, „*Populorum Progressio*“,⁵⁶⁸ in welcher internationale Aspekte eine große Rolle spielen, die Sozialenzykliken „*Laborem Exercens*“,⁵⁶⁹ in welcher der Vorrang des Menschen vor dem Kapital betont wird, „*Sollicitudo rei Socialis*“,⁵⁷⁰ die sich gegen Profit- und Machtgier richtet, und schließlich „*Centesimus Annus*“,⁵⁷¹ welche sich mit dem Fall des Eisernen Vorhangs beschäftigt, das Geben von moralischen Leitlinien als Hauptaufgabe der Kirche bezeichnet und die Marktwirtschaft ausdrücklich gutheißt, solange sie zum Wohl der Menschen beiträgt.⁵⁷² Das jüngste Werk in dieser Reihe ist die Enzyklika „*Caritas in Veritate*“,⁵⁷³ Im Lichte der Finanzkrise geschrieben, ist sie weniger wirtschaftsliberal als *Centesimus Annus* und bezieht sich vor allem auf *Populorum Progressio*. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips fordert sie eine übergeordnete internationale Instanz um die Globalisierung zu steuern und internationale Fragen zu regeln. Daneben betont sie, dass auch für wirtschaftliche Akteure nicht nur die Gewinnmaximierung das Leitmotiv sein dürfe.⁵⁷⁴

⁵⁶⁶ Ders. (1961).

⁵⁶⁷ Ders. (1965).

⁵⁶⁸ Ders. (1967).

⁵⁶⁹ Ders. (1981).

⁵⁷⁰ Ders. (1987).

⁵⁷¹ Ders. (1991).

⁵⁷² Vgl. Nell-Breuning (1977) S. 74ff. und S. 118ff., Carrier (1990) S. 122ff., Marx/Wulsdorf (2002) S. 127ff. und Waschkuhn (1995) S. 24f.

⁵⁷³ Heiliger Stuhl (2009).

⁵⁷⁴ Vgl. Nothelle-Wildfeuer (2009) und Breen (2010).

So wie dieses Fundament ist auch die Interpretation der katholischen Soziallehre vielschichtig.⁵⁷⁵ Es gibt keine eindeutige Schematisierung und keinen abschließenden Katalog von Themen und Forderungen. Sie will ein Leitbild für den Aufbau der ganzen Gesellschaft sein und sucht nach Antworten auf die Frage, wie eine Gesellschaft gestaltet sein muss, damit den Menschen ein gelingendes Leben ermöglicht wird. Auch der Zusatz »katholisch« könnte verschieden interpretiert werden: Eine Soziallehre bzw. Sozialethik, die mit der katholischen Glaubenslehre vereinbar ist, oder eine, die auf ihr aufbaut, oder eine, die direkt von der katholischen Kirche stammt. Im Allgemeinen wird letzteres darunter verstanden. Die katholische Soziallehre lässt sich also, um mit den Worten der beiden maßgeblichen deutschsprachigen Autoren zu diesem Thema, Nell-Breuning und Gundlach, zu sprechen, folgendermaßen umschreiben:

„Eine Sozialethik, die sich in lehramtlichen Dokumenten der katholischen Kirche, insbesondere in päpstlichen Verlautbarungen, niedergelegt findet.“⁵⁷⁶

Eine „einheitliche Zusammenfassung aller aufgrund der christlichen Heilsordnung möglichen Erkenntnisse von den Ordnungsstrukturen der diesseitigen menschlichen Gesellschaft.“⁵⁷⁷

Die katholische Soziallehre hat zwei Aufgaben: Zum Einen die für diese Arbeit weniger bedeutsame binnenkirchliche Funktion, zur Entwicklung des sozialen Ethos der Gläubigen beizutragen und sie zu sozialem Engagement aufzurufen. Und zum Anderen die gesamtgesellschaftliche Funktion, auf allen gesellschaftlichen Ebenen für Gerechtigkeit und Humanität einzutreten.⁵⁷⁸ D.h., sie möchte die Gesellschaft und ihre Institutionen so prägen und beeinflussen, dass diese den Menschen ein gutes Leben ermöglichen, also das Gemeinwohl fördern. Das erste Oberziel der katholischen Soziallehre ist somit die Errichtung einer guten Gesellschaftsordnung. Dabei steht immer das Individuum in seiner Gesellschaftlichkeit im Mittelpunkt. Es soll in die Lage versetzt werden, seine von Gott gesetzte Bestimmung zu erreichen und ein gelingendes Leben zu führen. Das zweite Oberziele der katholischen Soziallehre ist somit die Sicherung des individu-

⁵⁷⁵ Päpstliche Kommission «Iustitia et Pax» (1981) S. 21.

⁵⁷⁶ Ebd. S. 53.

⁵⁷⁷ Gundlach (1959).

⁵⁷⁸ Siehe z.B. Heiliger Stuhl (1967) Ziffer 12, (1971) Ziffer 5 und (1987) Ziffer 1. Vgl. Päpstliche Kommission «Iustitia et Pax» (1982a) und Schöningh (1998) S. 174f.

ellen Wohlergehens. Daher entwirft sie Visionen über das Zusammenleben der Menschen und die Strukturen der Institutionen.⁵⁷⁹

So lassen sich zwei Oberziele der katholischen Soziallehre festhalten, die sich wie ein roter Faden durch alle Überlegungen hindurch ziehen:

- Die Sicherung des individuellen Wohlergehens.
- Die Errichtung einer guten Gesellschaftsordnung.

Einerseits ist es ihr erklärtes Ziel, dabei nicht nur in abstrakten und theoretischen Reflexionen zu verharren, sondern „*auch auf das Handeln in der Gesellschaft Bezug [zu] nehmen.*“⁵⁸⁰ Andererseits muss immer klar sein, dass die katholische Soziallehre nie konkrete Maßnahmen oder ein festes Gesellschaftsmodell vorschlägt. Sie formuliert keine alternative Wirtschaftstheorie, keine konkreten politischen Forderungen, keine vorgefertigten Programme. Weder liegt dies in ihrem Aufgabenbereich, noch verfügt sie über die dafür erforderliche fachliche Kompetenz. Ihre Aufgabe ist es vielmehr Visionen zu entwickeln, moralische Grundfragen zu klären und die Zielrichtung für Gesellschaft und Politik aufzuzeigen. Sie kann grundlegende Prinzipien für das gute Zusammenleben der Menschen ausarbeiten, welche Leitlinien für die Entwicklung der konkreten Normen in den jeweiligen Gesellschaften sein können.⁵⁸¹ D.h., dass die katholische Soziallehre z.B. das Subsidiaritätsprinzip aufstellt, es aber den jeweiligen Akteuren überlässt, dieses in ihrer speziellen Situation optimal umzusetzen. Oder sie fordert, dass die Wirtschaft dem Menschen diene, aber die Formulierung der Gesetze, die dies ermöglichen, obliegt wiederum den jeweiligen Verantwortlichen.⁵⁸² So kann die katholische Soziallehre immer neu auf den jeweiligen gesellschaftlichen Kontext angewandt werden. Auch kann so das Fachwissen der verschiedenen Fachrichtungen fruchtbar gemacht werden, da sie zwar Leitlinien, Grundprinzipien und Zielrichtung vorgibt, die Umsetzung durch die jeweiligen Experten sich aber immer auch an den aktuellen Er-

⁵⁷⁹ In dieser Arbeit wird vor allem auf die innergesellschaftlichen Bezüge und Implikationen abgestellt. Es sei aber an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die katholische Soziallehre seit den 60er Jahren ausdrücklich um die zwischengesellschaftliche Perspektive erweitert wurde. Auch wenn dieser Aspekt im Folgenden kaum erläutert wird, lassen sich alle Prinzipien und Normen der katholischen Soziallehre auch in dieser Hinsicht interpretieren.

⁵⁸⁰ Marx/Wulsdorf (2002) S. 32.

⁵⁸¹ Clark (2001) S. 24.

⁵⁸² Carrier (1990) S. 12.

kenntnissen ihrer Disziplin orientieren kann.⁵⁸³ Daraus ergibt sich der Anknüpfungspunkt zu den Fragen der Staatsverschuldung.

Diese Erkenntnis, dass die katholische Soziallehre keine spezifischen Vorschläge und Konzepte anbietet, ist für den weiteren Verlauf dieser Arbeit von entscheidender Bedeutung. Da die Forderungen vage sind, ist es zwangsläufig, dass auch die Überprüfung ihrer Umsetzung und Implikationen immer leicht spekulativ oder subjektiv geprägt sein wird. Wo kein fester Maßnahmenkatalog existiert, kann keine konkrete »Checkliste« abgearbeitet werden. Genau wie von der katholische Soziallehre beabsichtigt, wird immer das Interpretations- und Umsetzungsvermögen des Autors gefragt sein, wenn es gilt, die Richtlinien auf die Praxis zu übertragen.⁵⁸⁴

3.2 Inhalte der katholischen Soziallehre

Im Folgenden werden die Aussagen der katholischen Soziallehre dargestellt. Zuerst soll ein kurzer Überblick über ihren Inhalt und Aufbau erfolgen, bevor anschließend ihre Grundnormen und Grundprinzipien erläutert werden.

3.2.1 Übersicht

Wie in eben gezeigt wurde, setzt sich die katholische Soziallehre aus einer Vielzahl von Dokumenten zusammen, welche das Gesamtbild der Lehre prägen.⁵⁸⁵ Da es kein einzelnes, zusammenfassendes Lehrdokument zu der katholischen Soziallehre gibt, gibt es auch keine einheitliche Auflistung oder schematische Darstellung ihrer Aussagen von Seiten der Kirche. Vielmehr muss man sich diese aus den verschiedenen Texten herauslesen und zusammenfassen. Dies lässt gewisse Freiheiten zu, so dass jeder bei dieser Zusammenfassung anders verfährt, weswegen es nicht verwundern kann, dass es in der Literatur eine Reihe verschiedener Darstellungen gibt. Akzente und Schwerpunkte werden unterschiedlich gesetzt. Der eine betont den sozialen Aspekt, der andere den internationalen, ein dritter den systemtheoretischen. Auch ist die Zusammenfassung der Inhalte unterschiedlich. Während ein Autor alles auf drei Grundprinzipien reduziert, unterscheiden andere zwischen Grundnormen und Prinzipien, und ein dritter listet zehn

⁵⁸³ Vgl. Oelinger (1970) S. 24-45, Päpstliche Kommission »Iustitia et Pax« (1981) S. 24, Carrier (1990) S. 11 ff., Salins/Galhau (1994) S. 9 und Clark (2001).

⁵⁸⁴ Siehe z.B. Heiliger Stuhl (1965) Ziffer 40 und (1987) Ziffer 41.

⁵⁸⁵ Siehe Nguyen Kardinal Van Thuan (2000) für eine Übersicht.

Leitlinien auf. Eine Quelle mag die letzten Neuerungen noch nicht nachvollzogen haben, eine andere wiederum hat z.B. das Nachhaltigkeitsprinzip bereits eingebaut. Ferner sind länderspezifische Schwerpunkte erkennbar: Während in Deutschland besonders das Subsidiaritätsprinzip diskutiert wird, liegt der Schwerpunkt in amerikanischen Texten v.a. auf Fragen der Gerechtigkeit.⁵⁸⁶ Letztlich dreht es sich jedoch im Kern immer um das Gleiche, da die Aussagen auf denselben Dokumenten basieren, so dass die Frage der Gliederung von untergeordneter Bedeutung ist.

Fasst man die Aussagen der zahlreichen hier verwendeten Quellen zusammen, so lässt sich der Aufbau der katholische Soziallehre wie folgt beschreiben:

Die ganze Lehre fußt auf dem christlichen Menschenbild und dem allgemeingültigen Naturrecht. Diese Grundlage bildet den Ausgangspunkt für alle weiteren Überlegungen. Aus ihr gehen die beiden Oberziele hervor, Sicherung des individuellen Wohlergehens der Bürger und Errichtung einer guten Gesellschaftsordnung. Aus diesen Grundwerten leitet man die Unterziele oder Grundnormen Freiheit, Gerechtigkeit und Gemeinwohl ab. Das Mittel zur Erreichung dieser Unterziele ist die Berücksichtigung der Prinzipien der katholischen Soziallehre: Personalität, Solidarität, Subsidiarität und Nachhaltigkeit. Diese Prinzipien wiederum sollen den verantwortlichen Politikern oder anderen gesellschaftlichen Akteuren als Richtlinien bei der Ausarbeitung der konkreten Regeln, d.h. der Einzelnormen dienen. Die Prinzipien sind also eine Richtschnur, wie die Regeln aussehen sollen, damit in einer Gesellschaft die Grundnormen erfüllt werden können und so die Oberziele erreicht werden. Die katholische Soziallehre hat also die vier Ebenen Grundlagen/Fundament, Grundwerte/Oberziele, Grundnormen/Unterziele und Grundprinzipien. Die katholische Soziallehre i.e.S. umfasst jedoch nur die Ebenen Grundnormen und Grundprinzipien. Die Ausarbeitung der Einzelnormen obliegt dann den Verantwortlichen der entsprechenden Gesellschaft.

Umgekehrt formuliert: Wer sich bei der Erstellung der gesellschaftlichen Regeln, bei Verfassung, Institutionen, Gesetzen u.s.w., von den Prinzipien der katholischen Soziallehre leiten lässt, der wird eine Gesellschaftsordnung aufbauen, in der Freiheit, Gerechtigkeit und Gemeinwohl herrschen. Und in einer solchen Gesellschaft werden die Oberziele der katholischen Soziallehre verwirklicht, was wiederum den Forderungen des christlichen Menschenbildes und des Naturrechts gerecht wird.

⁵⁸⁶ Vgl. Herrera (2004).

Das Gesamtbild lässt sich folgendermaßen grafisch darstellen:

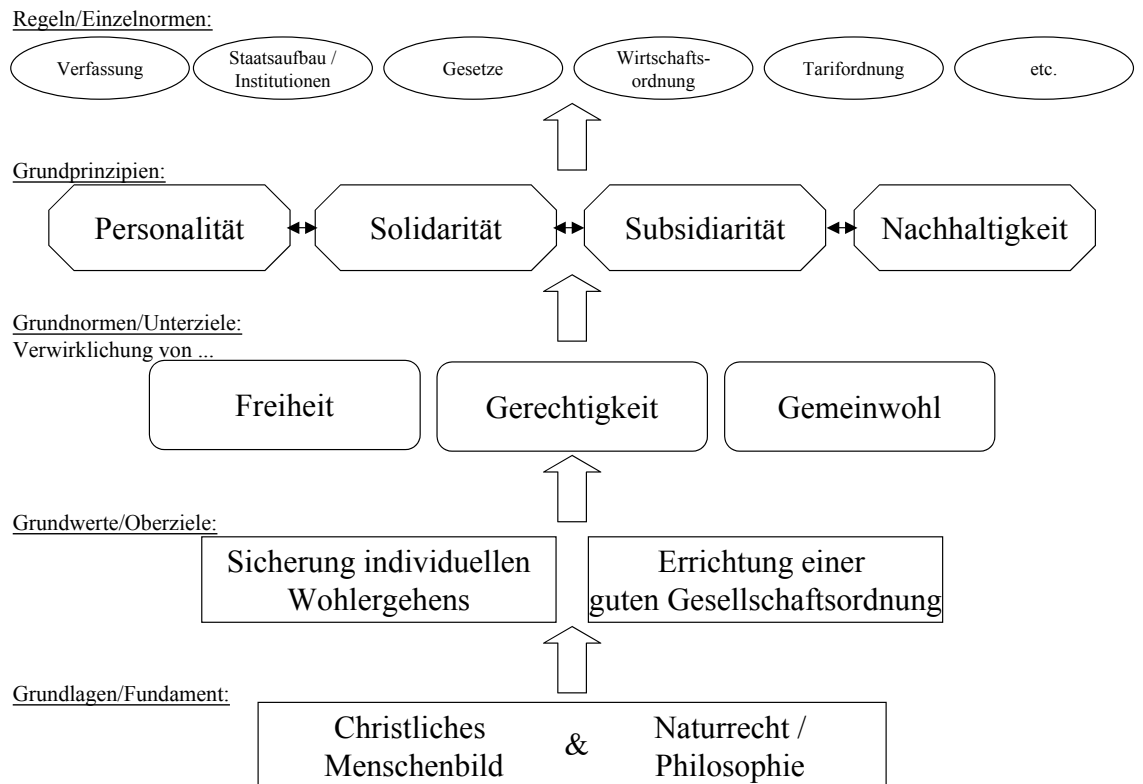


Abbildung 11: Aufbau der katholischen Soziallehre

Quelle: Eigene Erstellung

Diese Arbeit wählt bei der Darstellung der Aspekte der katholischen Soziallehre einen Mittelweg. In allgemeinen Diskussionen oder kürzeren Beiträgen wird meist nur von der Trias aus Personalität, Solidarität und Subsidiarität gesprochen, welche als die bedeutendsten konkreten Forderungen der katholischen Soziallehre gelten. Man tut der katholischen Soziallehre also sicher keinen Abbruch, wenn man verkürzt davon spricht, dass aus dem christlichen Menschenbild und dem Naturrecht das Personalitäts-, Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip entspringen, welche der Erreichung des Gemeinwohls dienen. Die katholische Soziallehre lässt sich also auch einfacher zusammenfassen. Allerdings ist es für eine grundlegende Betrachtung wie dieser auch wichtig zu untersuchen, woraus sich diese Prinzipien denn ableiten, so dass eine differenzierte Untersuchung hier sinnvoller scheint. Gleichzeitig ist die hier gewählte Darstellung auch eine verkürzende Vereinfachung, besonders wenn man die internationale Diskussion im Auge hat. Die katholische Soziallehre lässt sich in ihrer Vielschichtigkeit nicht in einem

schlichten Schaubild erfassen.⁵⁸⁷ Diese Darstellung ist daher als eine mögliche unter anderen zu verstehen. Die Schematisierung und teilweise Vereinfachung ist nötig, um die Kernaussagen der katholischen Soziallehre für diese Arbeit zu operationalisieren.

Im Folgenden sollen nun die einzelnen Elemente der katholischen Soziallehre dargestellt werden. Die Grundlagen und Oberziele wurden bereits erläutert, so dass direkt mit den Grundnormen begonnen werden kann, auf welche die Prinzipien folgen werden.

3.2.2 Grundnormen der katholischen Soziallehre

Die Charakteristika einer guten Gesellschaftsordnung sind aus Sicht der katholischen Soziallehre Freiheit, Gerechtigkeit und Gemeinwohlorientierung. Diese drei zu verwirklichen ist das Unterziel, weil dadurch die Oberziele erreicht werden.

3.2.2.1 Freiheit

Man kann unterscheiden zwischen innerer Freiheit, i.e. die Fähigkeit mit Hilfe der Vernunft eigene Entscheidungen zu treffen (Willensfreiheit), und äußerer Freiheit, i.e. die Abwesenheit von äußerem Zwang (Handlungsfreiheit)⁵⁸⁸. Erstere wird als gottgegeben betrachtet (siehe Menschenbild), Letztere muss durch das staatliche Recht geschützt werden. Der Mensch ist von Natur aus frei, Freiheit gehört zu seinem Wesen. Daher muss er die Möglichkeit bekommen, seine innere Freiheit auch nach außen zu leben. Nur so kann er zu seiner Bestimmung kommen. Die Bibel setzt diesen Gedanken ganz an den Anfang, wenn sie erzählt, dass Adam und Eva die Möglichkeit hatten, gegen Gottes Wunsch vom Baum der Erkenntnis zu essen. (Allerdings weist sie auch deutlich auf die Folgen falsch genutzter Freiheit hin.)⁵⁸⁹ Damit zeigt sie, dass die Freiheit eine der ursprünglichen Eigenschaften des Menschen war.

Eine Rechtsordnung, die Freiheit verwirklichen möchte, muss das Ziel haben, möglichst allen die gleiche subjektive Handlungsfreiheit zu gewährleisten, und darf dabei die Freiheit nur um der Freiheit willen beschränken. Freiheit bedeutet jedoch keineswegs, dass jeder tun und lassen kann, was er möchte. Freiheit heißt auch nicht, dass

⁵⁸⁷ Es gibt zu viele Aspekte, Überlappungen und Interdependenzen, als dass eine schematische Darstellung wie die hier gewählte einen Absolutheitsanspruch erheben könnte.

⁵⁸⁸ Becker (2002) S. 539.

⁵⁸⁹ Vgl. Die Bibel (1984) Genesis 2,16f. und 3,1-24.

man tun und lassen kann, was man möchte, solange man nur keinem anderen schadet. Vielmehr öffnet die Freiheit einen Raum zur Bewährung und ermöglicht es jedem, sich aus eigenem Antrieb in die Gemeinschaft einzufügen. Sie wird also nicht im utilitaristischen Sinne verstanden, wonach man völlig frei ist in seinen Entscheidungen, sondern als Mittel zur Selbstentfaltung. Die Zerstörung der eigenen Entfaltungsmöglichkeiten wird also, selbst wenn sie freiwillig geschähe, nicht von der Freiheit im Sinne der katholischen Soziallehre gedeckt. Insbesondere bedeutet Freiheit aber, dass jedermann das Recht hat, sein Schicksal selbstverantwortlich zu bestimmen, sich selbst zu helfen und von der Gesellschaft die nötige Unterstützung dafür zu bekommen. Diese Feststellung ist besonders im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip von großer Bedeutung. Aber auch für die normative Begründung der Solidarität hat die Freiheit Bedeutung. Denn individuelle Freiheit muss stets auch die Freiheit der Anderen achten und mehr noch, zu ihrer Verwirklichung beitragen. „Die Freiheit des Einen [muss] auf die des Anderen ausgerichtet“⁵⁹⁰ sein, um zu ihrer Erfüllung zu gelangen. Daher entspringt Solidarität aus einem wohlverstandenen Freiheitsbewusstsein.

Freiheitsrechte sind Abwehrrechte des Bürgers, mit welchen er den Raum seiner eigenverantwortlichen Lebensgestaltung schützen kann. Sie führen zu den Bürgerrechten, welche beinhalten, dass man an der Gestaltung der Rechtsordnung beteiligt ist. Außerdem entspringen ihnen die sozialen Rechte, welche jeder Person die konkrete Freiheit garantieren, indem sie sicherstellen, dass jeder die faktische Möglichkeit hat, aufgrund seiner materiellen Ausstattung seine Freiheitsrechte auch nutzen zu können.⁵⁹¹

Ohne Freiheit kann sich das Individuum nicht entfalten, nicht zu seiner Bestimmung gelangen, kann es also keine gute Gesellschaftsordnung geben. Folglich muss sie die Grundlage aller Ordnungen und Institutionen bilden. Freiheit ist ein elementarer Bestandteil des menschlichen Personseins, ihre Verwirklichung somit eines der obersten Ziele einer guten Gesellschaftspolitik.⁵⁹²

⁵⁹⁰ Marx/Wulsdorf (2002) S. 86.

⁵⁹¹ Schönigh (1998) S. 189ff.

⁵⁹² Siehe z.B. Heiliger Stuhl (1967) Ziffer 15, (1991) Ziffer 46 und (2009) Ziffer 17. Vgl. Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 13, Clark (2001) S. 29, Becker (2002) S. 539f. und Marx/Wulsdorf (2002) S. 85f.

3.2.2.2 Gerechtigkeit

Da sie für die Entfaltung der Person unabdingbar ist, „*erweist sich Gerechtigkeit als allgemeinverbindliche, normative Schlüsselkategorie, die allen Gesellschaftsbereichen zu Grunde zu liegen hat.*“⁵⁹³ Sie ist das Kriterium zur Klärung aller Konflikte, die Voraussetzung für die Realisierung des Gemeinwohls und Folge einer verantwortungsvoll genutzten Freiheit. Ihre Verwirklichung ist seit jeher Ziel der Menschheit.⁵⁹⁴

Für das katholische Gerechtigkeitsverständnis ist Thomas von Aquin prägend, der Aristoteles übernahm und etwas modifizierte. Daneben definierte er wie Ulpian: „*Gerechtigkeit ist der fortwährende Wille, jedem sein Recht zuzuteilen.*“⁵⁹⁵ Entsprechend muss Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden. Gerechtigkeit ist entweder eine persönliche Eigenschaft (*subjektive oder personale Gerechtigkeit*), wenn z.B. ein Richter gerecht ist, oder – was hier im Vordergrund steht – ein Zustand, wenn etwa eine gesellschaftliche Ordnung gerecht ist (*objektive Gerechtigkeit*).⁵⁹⁶ Zu beachten ist, dass Gerechtigkeit keine Rechte begründet, sondern in der Erfüllung derselben liegt. Die Rechte ergeben sich aus dem Personsein des Menschen.⁵⁹⁷ Mit dem Aufkommen der sozialen Frage im 19. Jhd. gewann die Gerechtigkeitsfrage neue Brisanz. Zwar galt die klassische Aufteilung in legale, austeilende und ausgleichende Gerechtigkeit weiterhin, doch wurde sie um die soziale Gerechtigkeit (*iustitia socialis*) ergänzt, welche die kirchliche Sozialverkündigung nachhaltig prägte. In der katholischen Soziallehre versteht man unter Gerechtigkeit, dass die Institutionen allen Gliedern der Gesellschaft gleichermaßen verpflichtet sind und dass sie den Menschen die bestmöglichen Rahmenbedingungen bieten, damit jeder sich angemessen entfalten kann.⁵⁹⁸ Da Gerechtigkeit die Voraussetzung für „*die Verwirklichung des menschlichen Person-*

⁵⁹³ Wulsdorf (2005) S. 30.

⁵⁹⁴ Ebd. S. 30f. und Marx/Wulsdorf (2002) S. 156f.

⁵⁹⁵ Aquin (1985) 3. Band S. 254.

⁵⁹⁶ Marx/Wulsdorf (2002) S. 163f., Becker (2002) S. 478f. und 645f.

⁵⁹⁷ Klüber (1960) S. 62.

⁵⁹⁸ Vgl. Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 12, Schöningh (1998) S. 221-224 und Marx/Wulsdorf (2002) S. 164.

*seins in Sozialität bzw. in Gesellschaft*⁵⁹⁹ ist, wird ihr höchste Priorität zugesprochen.⁶⁰⁰

Soziale Gerechtigkeit wurde lange v.a. unter Einkommens- und Vermögensaspekten diskutiert. Zwar wird Umverteilung von Einkommen weiterhin als bedeutsam angesehen, doch verschiebt sich der Fokus mehr und mehr auf die Frage der Chancengleichheit. Den Menschen sollen vor allem die gleichen Möglichkeiten eingeräumt werden, wobei die Forderung über die formale Chancengleichheit, also gleiche gesetzliche Rechte, hinausgeht und mehr auf Verwirklichungschancen, gleiche Startchancen und soziale Teilhabe abstellt. Dadurch gewinnt auch der Aspekt der Leistungsgerechtigkeit wieder an Bedeutung. Dabei ist der Schlüssel zur Verwirklichung der Chancengerechtigkeit die Sicherung einer bestmöglichen Ausbildung.

Heute rückt in der katholischen Soziallehre immer mehr die Beteiligungsgerechtigkeit in den Vordergrund und löst damit die Verteilungsgerechtigkeit als bestimmendes Kriterium ab.⁶⁰¹ Sie mahnt die Herstellung von Chancengleichheit an und betrachtet insbesondere Bildung als Schlüssel zum Erfolg.⁶⁰² Der Blick der sozialen Gerechtigkeit wurde, wie der der ganzen Soziallehre, im Laufe der Zeit von der Lösung innergesellschaftlicher Probleme auch auf internationale Probleme ausgeweitet.⁶⁰³

Eine grafische Übersicht der verschiedenen Aspekte und des Zusammenhangs mit dem Gemeinwohl findet sich bei Schöningh:

⁵⁹⁹ Marx/Wulsdorf (2002) S. 156.

⁶⁰⁰ Vgl. auch Abschnitt B.2.2 Punkt „Biblische Wurzeln“.

⁶⁰¹ Heiliger Stuhl (1961) Ziffer 82f.

⁶⁰² Marx/Wulsdorf (2002) S. 165 und Deutsche Bischofskonferenz (2003).

⁶⁰³ Heiliger Stuhl (1981) „Laborem Exercens“ Ziffer 2,3.

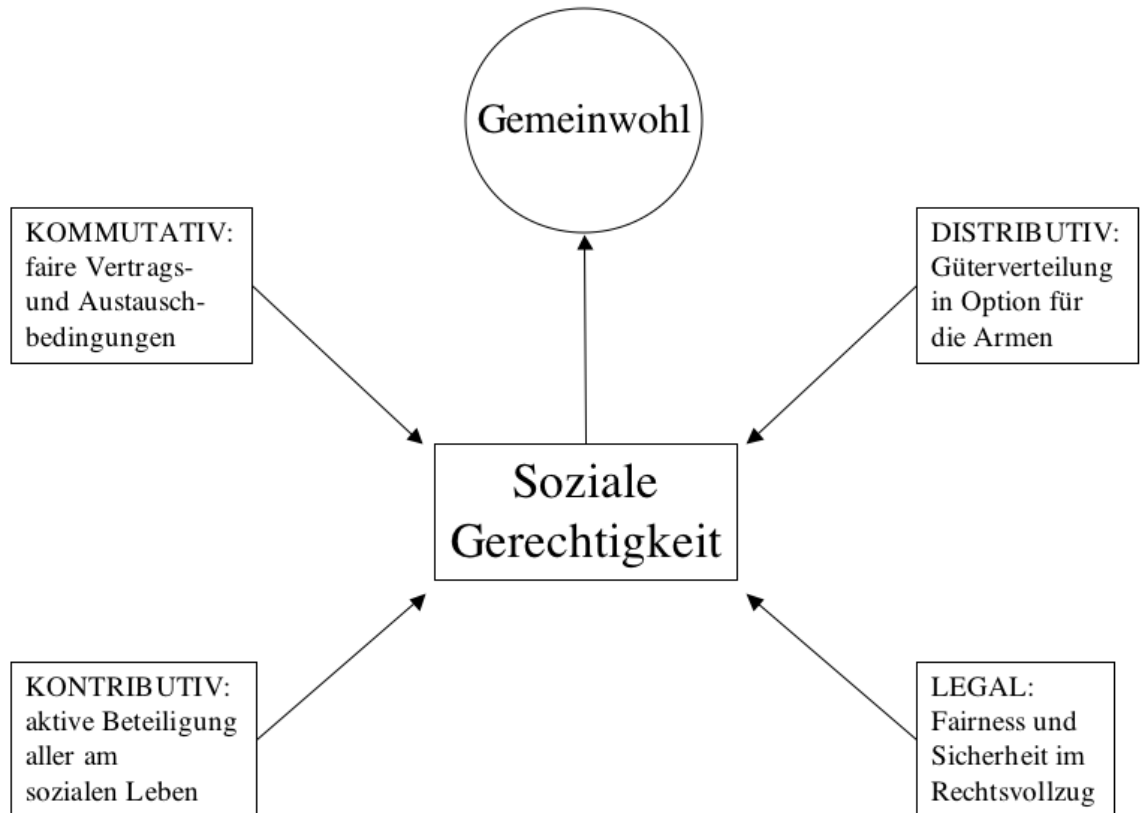


Abbildung 12: Gerechtigkeit und Gemeinwohl

Quelle: Eigene Erstellung in Anlehnung an Schöningh (1998) S. 222

Schöningh beleuchtet zwar nur den Aspekt des Gemeinwohls, doch verdeutlicht die Grafik trotzdem die Zusammenhänge. Die soziale Gerechtigkeit entspringt aus dem Zusammenspiel einer Reihe von Faktoren. Sie wird realisiert, wenn faire Vertrags- und Austauschbeziehungen gegeben sind, eine Beteiligung aller am sozialen Leben ermöglicht wird, der Rechtsvollzug fair und sicher gestaltet wird und die Armen in die Güterverteilung miteinbezogen werden. Eine Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit schließlich führt zu einer Steigerung des Gemeinwohls. Dabei ist zu beachten, dass Gerechtigkeit nicht als Legitimierung eines exzessiven Sozialstaates dienen kann, da sie auch im Bezug auf spätere Generationen gilt, die eventuelle Schuldenberge abtragen müssen, und im Zusammenhang mit den anderen Normen und Prinzipien der katholischen Soziallehre zu sehen ist.⁶⁰⁴

⁶⁰⁴ Marx/Wulsdorf (2002) S. 165-171, Becker (2002) S. 478f. und 645f.

3.2.2.3 Gemeinwohl

Der Aspekt des Gemeinwohls korreliert in der katholischen Soziallehre eng mit dem der Gerechtigkeit. Alle staatlichen Aktivitäten sollen darauf gerichtet sein, das Gemeinwohl zu fördern.⁶⁰⁵ Dieses wird in der katholischen Soziallehre wie folgt definiert:

„Common good, that is, the sum of those conditions of social life which allow social groups and their individual members relatively thorough and ready access to their own fulfillment.“⁶⁰⁶

Den Menschen soll es ermöglicht werden, sich zu entfalten und ihre Persönlichkeit zu entwickeln. Diese Betonung des individuellen Wohls ist bedeutsam, da in vielen Argumentationsmustern gerade das Gemeinwohl als Begründung für die Vernachlässigung individueller Bedürfnisse herhalten muss. Die katholische Soziallehre hingegen betont, dass die Gesellschaft *„in ihren Gliedern und für ihre Glieder“⁶⁰⁷* existiert, die Individuen also nicht einfach »verrechnet« werden dürfen.⁶⁰⁸

Die Frage des Verhältnisses von Einzel- und Gemeinwohl ist eine in diesem Zusammenhang sehr bedeutende. Ist das Gemeinwohl nur die Summe der Einzelwohle? Oder ist es mehr? Und in welcher Wechselbeziehung stehen die beiden zueinander? Sicher ist, dass die beiden voneinander abhängen. Es kann dem Ganzen nicht gut gehen, wenn es den Gliedern schlecht geht. Und umgekehrt leidet auch der Einzelne darunter, wenn das Ganze Probleme hat. In diesem Spagat muss jede Gesellschaft ihren Weg suchen, um letztlich all ihren Gliedern ein gutes Leben zu garantieren.⁶⁰⁹

Die katholische Soziallehre fordert, die Rechtsordnung so zu gestalten, dass Gemeininteresse und Einzelinteresse positiv korrelieren, so dass die Verfolgung des individuellen Eigeninteresses auch der Steigerung des Gemeinwohls dient.⁶¹⁰ Sie fordert von jedem Unternehmen, wie auch jedem Individuum, bei all seinen Handlungen auch

⁶⁰⁵ Siehe z.B. Heiliger Stuhl (1961) Ziffer 79f., (1965) Ziffer 26, (1992) Ziffer 1906ff. und (2009) Ziffer 6.

⁶⁰⁶ Heiliger Stuhl (1965) „Gaudium et Spes“ Ziffer 26.

⁶⁰⁷ Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 13.

⁶⁰⁸ Vgl. Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 13ff., Carey (2001) S. 311, Clark (2001) S. 24ff., Coughlin (2001) S. 293 und Marx/Wulsdorf (2002) S. 179f.

⁶⁰⁹ Vgl. Nell-Breuning (1980) S. 40ff.

⁶¹⁰ Das ähnelt sehr stark dem Ansatz von Adam Smith und seinem Postulat des »wohlverstandenen Eigeninteresses«.

das Gemeinwohl im Blick zu behalten. Da keiner auf sich selbst gestellt lebt, soll auch keiner so handeln.⁶¹¹

Das Gemeinwohl zielt also auf zwei Ebenen: Einerseits auf eine gute Verfassung der Gemeinschaft als Instrumentalwert, andererseits auf das persönliche Wohlergehen der Glieder der Gemeinschaft als Zielwert. Letztlich ist es jener Zustand einer Gesellschaft, in dem jedem das Seine gewährt wird, also in dem Gerechtigkeit verwirklicht ist.⁶¹²

3.2.3 Grundprinzipien der katholischen Soziallehre

Aus den Normen leiten sich die Prinzipien ab, das sind die konkreten Forderungen der katholischen Soziallehre, die als Maßstab an das Handeln des Staates, an die Struktur der Institutionen, an den Aufbau der Gesellschaft angelegt werden sollen. Die im Folgenden darzustellenden Prinzipien sind die Kernaussage der katholische Soziallehre und werden später auch als Prüfkriterien an die Fragen der Staatsverschuldung angelegt werden.

3.2.3.1 Personalität

„Wurzelgrund, Träger und Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen ist und muss sein die menschliche Person.“⁶¹³

So lautet der alles andere fundierende Grundsatz der katholischen Gesellschaftslehre. Dieser Grundsatz wird immer wieder aufs Neue wiederholt und betont. Alles – Staat, Gesetze, Institutionen, Wirtschaftsordnung – muss dazu dienen, dass der Mensch sich entfalten und zu seiner Bestimmung gelangen kann, muss auf den Menschen hin ausgerichtet sein und seine Würde und seine Individualität respektieren.⁶¹⁴ Die Norm der Personalität entspringt direkt dem christlichen Menschenbild und wird auf dieselbe Art und Weise begründet. Eine Gesellschaftsordnung muss gerecht sein, um das Personalitätsprinzip zu verwirklichen, denn nur durch eine gerechte Gesellschaftsordnung

⁶¹¹ Vgl. Heiliger Stuhl (2009), Marx (2009) und Nothelle-Wildfeuer (2009).

⁶¹² Klüber (1960) S. 153.

⁶¹³ Heiliger Stuhl (1965) „Gaudium et Spes“ Ziffer 25. Deutsche Übersetzung nach Mixa (2004) S. 39.

Zitat lt. Quellenangabe: „For the beginning, the subject and the goal of all social institutions is and must be the human person.“

⁶¹⁴ Schöningh (1998) S. 178ff. und Marx/Wulsdorf (2002) S. 151ff.

bleiben die persönlichen Rechte aller Bürger unverletzt. Umgekehrt ist die Einhaltung des Personalitätsprinzips eine der entscheidenden Voraussetzungen für die Verwirklichung des Gemeinwohls. Die Einhaltung des Personalitätsprinzips wird gewahrt durch die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität, welche sich gegen die Übertreibung eine der beiden Richtungen wenden.

Der Mensch als Person

Der Begriff der Person ist der Angelpunkt christlicher Reflexionen zur Sozialethik. Im 5. Jhd. definierte ihn der römische Philosoph Boethius die Person als individuelle Substanz einer vernunfthaften Natur.⁶¹⁵ Er wird insbesondere durch fünf Aspekte gekennzeichnet: »Geist in Leib«, denn der Mensch ist als körperliches Wesen Teil der materiellen Natur, hat aber darüber hinaus auch eine vernunfthafte Subjektivität, den Geist. »Mit-Sein«, was zum Ausdruck bringt, dass er sowohl individuelles Subjekt, als auch auf die Gemeinschaft ausgerichtet ist. Klassisches Beispiel ist die Sprache, welche ihm Selbsterkenntnis und Kommunikation ermöglicht. »Moralisches Subjekt«, da er dank seines Verstandes, seiner Freiheit und seines Gewissens nicht seinen Trieben, seiner Lust und Unlust unterworfen ist, sondern sein Handeln verantwortlich selbst gestalten kann. »Transzendenz«, denn der menschliche Geist ist sich des Todes bewusst und stellt sich daher Fragen nach Ursprung, Sinn und Leben über den Tod hinaus. »Sünde«, denn der Mensch fällt immer wieder hinter seine Verantwortung für Gemeinwohl und Mitmenschen zurück und verfehlt seine Bestimmung. Bei allem Bemühen um die Schaffung einer guten Gesellschaftsordnung ist der christlichen Gesellschaftslehre doch immer klar, dass die diesseitige Errichtung einer vollkommenen Gesellschaft nicht gelingen kann.⁶¹⁶

Individualität und Sozialität

Das Personalitätsprinzip betont die Bedeutung einer guten Balance zwischen den beiden Polen des Individualismus und des Kollektivismus. Die Spannung aus Individual- und Sozialnatur des Menschen, beides „*konstituierende Komponenten des Personenbegriffs*“,⁶¹⁷ gilt es durch eine ausgewogene Berücksichtigung beider Elemente fruchtbar zu machen. Beide Pole sind wichtig und unabdingbar, aber beide führen in ihrer

⁶¹⁵ Schöningh (1998) S. 179.

⁶¹⁶ Ebd. S. 178-183.

⁶¹⁷ Klüber (1960) S. 115.

Extremform zu einem Scheitern der Gesellschaft. Ein auf die Spitze getriebener Individualismus führt zu einer Atomisierung der Gesellschaft und Isolierung des Individuums. Mit seiner Forderung nach unbeschränkter und zielloser Freiheit zerstört er die Gesellschaft und verhindert damit die Entfaltung ihres positiven Potentials, was letztlich wieder negativ auf das Individuum zurückfällt und im Kampf aller gegen alle mündet. Der Kollektivismus hingegen bringt eine Entwertung der Person mit sich. Der Einzelne gewinnt seinen Wert nur noch aus dem Umstand, dass er ein Teil der Gemeinschaft ist. Damit wird die Person zur Funktion degradiert, deren Zweck nur noch die Förderung des Kollektivs, deren Maßstab nur noch die Brauchbarkeit ist. Der Individualismus erfasst nur einen Teil des Menschen, der Kollektivismus den Menschen nur als Teil.⁶¹⁸ Das Persönlichkeitsverständnis der katholischen Soziallehre fordert eine Ausrichtung der Politik am Individuum, aber gleichermaßen ein Über-Sich-Hinausgehen des Einzelnen im Dienste der Gesellschaft, eine Wahrung der Eigenständigkeit der Person, in welcher diese sich dann kraftvoll in die Gemeinschaft einbringen kann, wodurch sie wiederum zu ihrer vollen Entfaltung gelangen kann.⁶¹⁹

Menschenrechte

Eine am Persönlichkeitsprinzip orientierte Politik wird sich stets auch an den Menschenrechten orientieren.⁶²⁰ Sei es, weil sie diese aufgrund der Gottebenbildlichkeit anerkennt, sei es aus Vernunftüberlegungen heraus, weil eine allgemeine Anerkennung vorteilhaft ist, wie die Vertragstheorien der Neuzeit argumentieren. Dabei rücken besonders die Freiheitsrechte, die Bürgerrechte und die sozialen Rechte in den Mittelpunkt. In diesem Licht betrachtet, sieht Schöningh in dem Persönlichkeitsprinzip auch die Forderung nach einer demokratischen Staatsform, da die Menschen nur in einer solchen ihre persönlichen Rechte voll entfalten können.⁶²¹

Als Fazit lässt sich festhalten: Politik muss immer den Menschen dienen und auf sie ausgerichtet sein. Das Ziel der menschlichen Gemeinschaft, des Staates muss immer das Wohl der Personen sein.⁶²²

⁶¹⁸ Buber (1954) S. 160.

⁶¹⁹ Siehe Heiliger Stuhl (1963) Ziffer 9, (1965) Ziffer 41, (1967) Ziffer 15 und (1991) Ziffer 46. Vgl. Klüber (1960) S. 105ff. und Schöningh (1998) S. 183ff.

⁶²⁰ Siehe Heiliger Stuhl (1963) Ziffer 9 und 27, (1991) Ziffer 47 und (1992) Ziffer 1930.

⁶²¹ Schöningh (1998) S. 191.

⁶²² Ebd. S. 185ff.

3.2.3.2 Solidarität

Solidarität ist ein Prinzip zur Verwirklichung der Gerechtigkeit, der Personalität und des Gemeinwohls. Nur wenn sich eine Gesellschaft solidarisch mit ihren schwachen Gliedern zeigt, ist sie wirklich gerecht. Nur dann kann sich jedes Gesellschaftsglied in seiner Personalität entfalten, nur dann wird das volle Gemeinwohl realisiert. Umgekehrt weist das Solidaritätsprinzip auch auf die weiter unten zu behandelnden Grundsätze der Subsidiarität und der Nachhaltigkeit hin, welche u.a. aus einer Solidarität der staatlichen Ebenen zueinander, bzw. einer Solidarität der lebenden mit den späteren Generationen entspringen.⁶²³

Zwar reichen die Wurzeln des Solidaritätsgedankens bis in das römische Recht zurück, in welchem es für eine Art gesamtschuldnerische Haftung stand, doch ist der Solidaritätsbegriff im wesentlichen neuzeitlich.⁶²⁴ Er entstand als Reaktion auf die politischen Mitbestimmungsrechte und die liberalen Freiheitsrechte, als Antwort auf die Differenzierung und Liberalisierung der Moderne, vor allem aber als Gegenreaktion der Arbeiterschaft auf die von ihr als bedrohlich empfundenen Entwicklungen der frühen Industrialisierung. Seitdem ist Solidarität einer der zentralen Begriffe der Gewerkschaftsbewegung, der Sozialdemokratie und des Sozialismus. Dabei entstanden zahlreiche verschiedene Solidaritätsbegriffe, deren Verwirklichung oft in unterschiedlicher Weise, teilweise gar mit gewaltsamen Mitteln, angestrebt wurde. Verwirklicht wurde der Solidaritätsgedanke neben zahlreichen kleineren Bewegungen vor allem im Rahmen der Gewerkschaftsbewegung und durch kirchlich-diakonische Initiativen. Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene setzte sich das Solidaritätsprinzip bei der Transformation des Nationalstaates vom liberalen Rechtsstaat zum Sozialstaat durch. Dabei sind insbesondere die beiden Varianten des sozialistischen Einheitsstaates und der sozialen Marktwirtschaft zu nennen. Während das Scheitern des ersten Modells gegen Ende des letzten Jahrhunderts offenbar wurde, hat letzteres, in weiten Teilen auf der katholischen Soziallehre beruhendes, Modell zahlreiche Erfolge vorzuweisen.⁶²⁵

⁶²³ Siehe Heiliger Stuhl (1967) Ziffer 48 und 80, (1987) Ziffer 38f., (1991) Ziffer 10 und 49.

⁶²⁴ Marx/Wulsdorf (2002) S. 175.

⁶²⁵ Ebd. S. 174f.

Solidarität wird verstanden als „*a pursuit of the welfare of all*,“⁶²⁶ beschreibt ein „*Verstricktsein der Glieder*“⁶²⁷ und „*bringt allgemein ein Zusammengehörigkeitsgefühl und gemeinsame Erfahrungen zum Ausdruck*.“⁶²⁸ Solidarität bedeutet, dass die einzelnen Glieder einer Gesellschaft füreinander und für das Ganze einstehen, dass besondere Rücksicht auf die schwachen Glieder der Gesellschaft genommen, und dass Menschen in Not geholfen wird. Das Solidaritätsprinzip beschreibt eine wechselseitige Anerkennung des Anderen als Person, woraus sich der Rechtsanspruch auf Entfaltung ergibt, woraus sich wiederum die Pflicht zur sozialen Kooperation und zu wechselseitiger Unterstützung ergibt. Es ist Ausdruck des Bewusstseins für das Aufeinanderangewiesensein der Glieder einer Gesellschaft, welches zu einem Füreinandereinstehen führt.⁶²⁹

Dabei ist auch zu betonen, dass Solidarität nicht einseitig, als reine Hilfe für einen selbst, verstanden werden darf. Vielmehr ist jeder Einzelne jederzeit verpflichtet, sich für das Wohl des Nächsten und der Gemeinschaft einzusetzen. Es darf auch nicht nur das gemeinsame Interesse einer Gruppe im Mittelpunkt stehen, sondern es muss auch um die Persönlichkeit aller Menschen gehen. Die katholische Soziallehre warnt vor der Gefahr, dass Gruppensolidarität in Gruppenegoismus umschlägt und dadurch die universelle Solidarität vernachlässigt wird. Auch Gruppensolidarität muss auf das Gemeinwohl hin ausgerichtet bleiben. Das Solidaritätsprinzip kann also universelle Geltung beanspruchen. Andererseits darf die universelle Solidarität nicht mit völliger Gleichschaltung verwechselt werden, da trotz der solidarischen Bildung die Persönlichkeit und individuelle Freiheit erhalten bleiben. Die Enzyklika *Centesimus Annus* betont, dass Solidarität nicht nur einen Anspruch definiert, sondern auch eine Verpflichtung jedes Einzelnen beinhaltet. Gleichzeitig betont die katholische Soziallehre aber auch, dass Solidarität nicht nur eine individuelle Verpflichtung ist, sondern dass gerade auch der Staat solidarisch handeln und für die schwachen Glieder der Gesellschaft eintreten muss. Solidarität muss daher auch institutionell verankert werden, um einen Staat zu legitimieren.⁶³⁰

⁶²⁶ Herrera (2004).

⁶²⁷ Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 74.

⁶²⁸ Marx/Wulsdorf (2002) S. 175.

⁶²⁹ Klüber (1960) S. 130.

⁶³⁰ Vgl. Heiliger Stuhl (1991) „*Centesimus Annus*“ Ziffer 15.

3.2.3.3 Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip erleichtert die Implementierung einer gemeinwohlorientierten Politik, ist eine Verwirklichung der Freiheitsnorm und trägt zur Implementierung der Gerechtigkeitsnorm bei. Darüber hinaus soll durch seine Befolgung das Personalitätsprinzip erfüllt werden. Während das Solidaritätsprinzip das Verbindende und Gemeinsame einer Gesellschaft betont, geht es beim Subsidiaritätsprinzip um eine funktionelle Strukturierung der Gesellschaft.⁶³¹

Entwicklung des Subsidiaritätsprinzips

Der Begriff Subsidiarität wurde in der Enzyklika *Quadragesimo Anno* erstmals verwendet.⁶³² Dabei kommen die deutschen Übersetzungen »Subsidiarität« oder »Subsidiaritätsprinzip« von den im lateinischen Originaltext verwendeten Formulierungen »*subsidium afferre*« (=Hilfe bringen) und »*subsidiarii officii principium*« (=Prinzip der Hilfsleistungspflicht).⁶³³ Diese wiederum stammen von dem lateinischen Wort »*subsidium*« (=Hilfe) oder aus der römischen Militärsprache »*subsidiarii cohortes*« (=hinter der Front wartende Hilfs- bzw. Reservetruppen).⁶³⁴

Erste Ursprünge des Subsidiaritätsprinzips finden sich schon im protestantischen Liberalismus des 16. Jahrhunderts und entstanden aus den Abgrenzungsversuchen gegen den Kaiser.⁶³⁵ Bischof Ketteler formulierte später einen Gedanken, welcher der endgültigen Formulierung der katholischen Soziallehre bereits nahe kam: Das Volk muss das Recht haben, „*das, was es selbst tun kann: in seinem Haus, in seiner Gemeinde, in seiner Heimat auch selbst zu besorgen und zu vollbringen.*“⁶³⁶ In der ersten Sozialenzyklika, *Rerum Novarum*, wurden diese Gedanken aufgegriffen, aber noch nicht explizit ausformuliert. Dies geschah schließlich in der Enzyklika *Quadragesimo Anno*. Die dort aufgeführte Definition des Subsidiaritätsprinzips, in welcher der Begriff »Subsidiarität« geprägt wurde und die als *die* allgemeingültige Definition gilt, geht auf den

Vgl. Klüber (1960) S. 122-132, Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 29 und S. 74f., Nell-Breuning (1980) S. 46ff., Schöningh (1998) S. 196-210 und Marx/Wulsdorf (2002) S. 174-180.

⁶³¹ Vgl. Marx/Wulsdorf (2002) S. 181.

⁶³² Nell-Breuning (1990) S. 87.

⁶³³ Ebd. S. 90f.

⁶³⁴ Vgl. z.B. Waschkuhn (1995) S. 9 und Kutteneuler (1998) S. 26.

⁶³⁵ Skinner (1978) und Luyckx (1991).

⁶³⁶ Zitiert nach Nell-Breuning (1990) S. 89.

an der Enzyklika mitwirkenden deutschen Jesuiten Gustav Gundlach zurück.⁶³⁷ Ebenfalls an der Ausarbeitung beteiligt war Oswald von Nell-Breuning, auch ein Jesuit, der in den Folgejahren zu dem maßgeblichen Interpreten des Prinzips wurde.

Aussage des Subsidiaritätsprinzips

„Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Einheiten leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“⁶³⁸

Ausgehend von diesem Zitat, welches allgemein als grundlegende Definition des Subsidiaritätsprinzips anerkannt wird, sowie von der Auseinandersetzung mit dem eigentlichen Wortsinn von »Subsidiarität« her, lassen sich alle Kernelemente des Subsidiaritätsprinzips erarbeiten. Dabei fällt auf, dass das Subsidiaritätsprinzip quasi in zwei Teile zerfällt, die gegenläufig sind, gleichsam miteinander ringen, sich aber doch ergänzen, wie zwei verschiedene Seiten ein und derselben Medaille.⁶³⁹

Auf der einen Seite steht »subsidium afferre« (=Hilfe bringen), was zu der deutschen Übersetzung von Subsidiarität als »hilfreicher Beistand« führt. Und auf der anderen Seite steht *„ihm nicht entzogen [...] werden darf“*, was darauf hinweist, dass alle Aufgaben so weit unten wie möglich erfüllt werden sollten.⁶⁴⁰

⁶³⁷ Nell-Breuning (1980) S. 49, Schoen (1998) S. 122 und Becker (2002) S. 664.

⁶³⁸ Heiliger Stuhl (1931) „Quadragesimo Anno“ Ziffer 79. Deutsche Übersetzung nach Marx/Wulsdorf (2002) S. 125. Zitat lt. Quellenangabe: *„Just as it is gravely wrong to take from individuals what they can accomplish by their own initiative and industry and give it to the community, so also it is an injustice and at the same time a grave evil and disturbance of right order to assign to a greater and higher association what lesser and subordinate organizations can do. For every social activity ought of its very nature to furnish help to the members of the body social, and never destroy and absorb them.“*

⁶³⁹ Vgl. Richter (1987) S. 300, Nell-Breuning (1990) S. 94 und Schilling (1995).

⁶⁴⁰ Ein Hinweis zum Sprachgebrauch in dieser Arbeit: Wenn vom Verhältnis von oberer und unterer Ebene zueinander die Rede ist, dann kann sich das sowohl auf die Beziehung von Bürger / Individuum / Familie zum Staat beziehen, als auch auf die der verschiedenen politischen Ebenen untereinander. In der Regel also von der des Bundes, als der oberen Ebene, zu den Ländern, oder der Länder zu den Kommunen. »So weit unten wie möglich« bedeutet also: Wenn möglich beim Bürger, oder auf der niedrigsten möglichen politischen Ebene, z.B. den Kommunen.

Das Subsidiaritätsprinzip hat also einerseits eine positive, bejahende und helfende Seite, welche den Anspruch der untergeordneten Einheit auf Hilfe von oben betont, und andererseits eine negative, verneinende und abgrenzende Seite, welche die obere Instanz in ihre Schranken weist und das Recht der kleinen Einheit auf Unversehrtheit und Entfaltungsfreiheit verteidigt. Es verpflichtet den Staat ebenso zur Aktivität wie zur Selbstbeschränkung. Kurz gefasst lässt es sich also auf die Formel »Unterstützung und Abgrenzung« reduzieren.

Subsidiarität bedeutet also, dass alle Aufgaben auf der niedrigstmöglichen Ebene erledigt werden sollen, auf der sie effizient ausgeführt werden können. Entscheidungen, die das Leben der Menschen beeinflussen, sollen auch so nah am Menschen wie möglich getroffen werden.⁶⁴¹ Außerdem ist es ein Gebot der Freiheit und der Personalität, dass jedes Individuum die Möglichkeit hat, seine Gaben und Fähigkeiten einzusetzen und zu entfalten, um zur Verwirklichung dessen zu gelangen, was es von seinem Schöpfer für Anlagen bekommen hat.⁶⁴² Aufgabe des Staates ist es folglich, dem Individuum die nötige Unterstützung zu geben, die es hierfür benötigt. Erst wenn es die Aufgabe nicht oder nur ineffizient auszuführen in der Lage ist, darf er dieselbe an sich ziehen.⁶⁴³

Damit ist das Subsidiaritätsprinzip kein reines Abwehrprinzip, das lediglich den Staat auf Distanz halten soll. Vielmehr hat es einen positiven Gehalt und zielt auf die Selbstverwirklichung der Menschen, eine effiziente Verteilung der Kompetenzen und eine Maximierung des Gemeinwohls. Hier sei auch auf den internationalen Bezug der katholischen Soziallehre hingewiesen. Das Subsidiaritätsprinzip lässt sich natürlich auch auf das Verhältnis von Nationalstaat und internationaler Organisation übertragen.⁶⁴⁴

Ziel des Subsidiaritätsprinzips ist die Förderung des Gemeinwohls unter Wahrung der Normen der Personalität, Gerechtigkeit und Freiheit. Dies erreicht es durch die Einforderung von Unterstützung der unteren Ebene durch die obere und Abgrenzung der unteren Ebene von der oberen. Wird dies eingehalten, führt das zur Wahrung der individuellen Freiheit, der optimalen Nutzung vorhandener Stärken und der Aktivierung

⁶⁴¹ Clark (2001).

⁶⁴² Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 30 und S. 75.

⁶⁴³ Marx/Wulsdorf (2002) S. 185.

⁶⁴⁴ Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 75.

potentieller Stärken. Damit möchte das Subsidiaritätsprinzip sowohl Effektivität als auch Effizienz⁶⁴⁵ des Gesellschaftsaufbaus steigern.

Der negative / abgrenzende Charakter

Die Definition in Quadragesimo Anno wendet sich an die höheren Ebenen. Sie weist sie in die Schranken, mit der Aufforderung, dem Einzelnen nichts zu entziehen, was er selber leisten kann, und nichts für sich in Anspruch zu nehmen, was eine kleinere Einheit zu leisten im Stande ist. Damit bezieht sich die erste Hälfte der Definition klar auf den abgrenzenden Charakter des Subsidiaritätsprinzips und begründet diese Haltung mit den negativen Folgen eines solchen Vorgehens. Der Staat, bzw. die jeweils nächsthöhere Instanz darf sich in nichts einmischen, was die untere Ebene selber erledigen kann, und selbst wenn diese Probleme hat, muss erst die Möglichkeit der Hilfe zur Selbsthilfe erwogen werden, bevor er eine Aufgabe an sich ziehen kann.

Hier können bei genauem Hinsehen zwei unterschiedliche Nuancen in der Argumentation der verschiedenen Autoren ausgemacht werden: Die einen sagen, dass die obere Instanz nur dann eingreifen darf, wenn die untere eine Aufgabe *nicht* erfüllen kann.⁶⁴⁶ Hier wird das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzsperre⁶⁴⁷ verstanden, die Ausgrenzung wird also sehr eng ausgelegt und strikt vollzogen. Die anderen hingegen argumentieren, dass die obere Instanz nur dann eingreifen darf, wenn sie eine Aufgabe *besser* erfüllen kann als die untere, was eine Kompetenzöffnung⁶⁴⁸ mit sich bringt. Während erstere Position vor allem eine Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen, autoritären Herrschaftsformen und zentralistischer Machtkonzentration ausdrückt,⁶⁴⁹ legt letztere vor allem Wert auf die Steigerung der Effizienz politischer Steuerung,⁶⁵⁰ indem

⁶⁴⁵ „Efficiency is concerned with doing things right. Effectiveness is doing the right things.“ Drucker (1974).

Effektiv = wirkungsvoll, die richtigen Dinge tun, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen.

Effizient = wirtschaftlich, die Dinge richtig tun, also möglichst ressourcensparend.

Man kann effektiv sein, also Dinge tun, die der Verwirklichung z.B. des Gemeinwohls dienen, aber dabei ineffizient arbeiten, also nicht den ressourcensparendsten Weg wählen. Man kann auch eine Maßnahme effizient durchführen, dabei aber ineffektiv sein, weil die Maßnahme überhaupt nichts zur Erreichung des Ziels beiträgt. Vgl. Drucker (1974).

⁶⁴⁶ Vgl. z.B. Nell-Breuning (1990) S. 83.

⁶⁴⁷ Richter (1987) S. 149.

⁶⁴⁸ Ebd.

⁶⁴⁹ Ebd. S. 300.

⁶⁵⁰ Ebd. S. 194.

diejenige Ebene eine Aufgabe übernehmen soll, welche sie am besten erfüllen kann. Aus der Definition in Quadragesimo Anno lassen sich beide Sichtweisen herauslesen: Zu Beginn schreibt sie, der Staat solle dem Bürger nichts entziehen, was dieser selber leisten könne, am Ende heißt es, die kleineren Einheiten sollen das verantworten, was sie zu einem „guten Ende führen“ können, was wiederum für die letztere Position spricht.

Der positive / unterstützende Charakter

Diese Seite der »Subsidiaritätsmedaille« wird sofort durch den Begriff Subsidiarität in den Mittelpunkt gestellt. »Subsidium afferre« heißt Hilfe bringen. Dieser Aspekt des Subsidiaritätsprinzips betont die Pflicht des Staates bzw. der höheren Ebene, dem Bürger bzw. der unteren Ebene hilfreich zur Seite zu stehen und ihn/sie, wo immer nötig, zu unterstützen. Daher übersetzt Nell-Breuning das Subsidiaritätsprinzip oft mit „*hilfreicher Beistand*.“⁶⁵¹ Die Definition in Quadragesimo Anno fordert in ihrer zweiten Hälfte die Gesellschaft auf, „*die Glieder des Sozialkörpers [zu] unterstützen*,“ nicht ohne sofort wieder darauf hinzuweisen, dass dies nicht in einer Zerschlagung derselben münden darf.

Während der Staat also mit der negativen Seite des Subsidiaritätsprinzips zurückgedrängt wird, betont die positive Seite, dass er durchaus auch eine aktive Rolle zu spielen hat. Subsidiarität heißt eben nicht, dass die Betroffenen alle Probleme allein lösen müssen. Sie heißt, dass Unterstützungsleistungen grundsätzlich erst dann zu erfolgen haben, wenn der Betroffene nicht in der Lage ist, die Probleme zu lösen, und von ihnen überwältigt zu werden droht.⁶⁵²

3.2.3.4 Nachhaltigkeit

Entwicklung

Das Nachhaltigkeitsprinzip ist eines der jüngsten Elemente der katholischen Soziallehre und wurde auch nicht von ihr entwickelt, sondern erst später inkorporiert. Ursprünglich stammt der Begriff aus der Forstwirtschaft. Populär und allgemein bekannt wurde er v.a. im Hinblick auf ökologische Fragestellungen. Heute wird er viel breiter

⁶⁵¹ Nell-Breuning (1990) S. 79.

⁶⁵² Richter (1987) S. 170.

verwendet und bezieht sich, neben der Umwelt, auf schlechterdings alle für die Nachwelt relevanten Systeme.⁶⁵³

Die erste Erwähnung des Begriffs Nachhaltigkeit erfolgte zu Beginn des 18. Jhds. in Sachsen, als der Oberberghauptmann von Carlowitz dem durch übermäßigen Silberabbau hervorgerufenen Holzangel durch Aufforstung und sorgsamere Abholzung entgegenwirken wollte. Er stellte fest, dass es für das Dasein des Landes entscheidend sei, die Erhaltung und Nutzung des Waldes so zu gestalten, dass „*es eine kontinuierliche, beständige und nachhaltige Nutzung gebe.*“⁶⁵⁴ Unter nachhaltiger Nutzung verstand man seitdem eine langfristige Ertragssicherung des Waldes, indem man im gleichen Maße aufforstet wie man abgeholzt hat. Dabei verstand man unter »Nachhalt« ursprünglich so etwas wie »Rückhalt«, also das, was man für die Zukunft zurückhält.⁶⁵⁵ Trotz seiner langen Tradition blieb der Nachhaltigkeitsbegriff lange Zeit recht unbekannt. Dies änderte sich erst seit 1972 langsam, als der Club of Rome seinen Bericht „Die Grenzen des Wachstums“ veröffentlichte und die Vereinten Nationen ihre erste globale Umweltkonferenz in Stockholm abhielten. Nach und nach wurde das die Nachkriegsjahre beherrschende Fortschritts- und Wachstumsparadigma abgelöst von dem Bewusstsein für die Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit und der Notwendigkeit eines dauerhaften Umweltschutzes.⁶⁵⁶ Der eigentliche Durchbruch des Nachhaltigkeitsprinzips kam 1987 mit dem Abschlussbericht der Kommission der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, benannt nach der Vorsitzenden, der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland. In dem nach vierjähriger Arbeit vorgelegten Abschlussbericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ („Our Common Future“) prägte die Brundtland-Kommission die klassische, weiter unten noch vorzustellende Definition des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung (»*sustainable development*«).⁶⁵⁷

Innerhalb der katholischen Soziallehre wurde 1965 die voranschreitende Zerstörung der Schöpfung in der Enzyklika *Gaudium et Spes*⁶⁵⁸ als große Herausforderung

⁶⁵³ Vgl. Marx/Wulsdorf (2002) S. 187-193 und Wulsdorf (2005) S. 13.

⁶⁵⁴ Carlowitz (1713), zitiert nach Wulsdorf (2005) S. 16.

⁶⁵⁵ Wulsdorf (2005) 15f.

⁶⁵⁶ Ebd. S. 16ff.

⁶⁵⁷ Ebd. S. 20-24 und Reis (2003) S. 13f.

⁶⁵⁸ Heiliger Stuhl (1965).

eingestuft, jedoch wurde das Nachhaltigkeitsprinzip erst 1997 in der Erklärung der beiden großen Kirchen „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ explizit aufgegriffen. Seitdem wurde es in zahlreichen kirchlichen Verlautbarungen behandelt und seine Bedeutung für die christliche Gesellschaftsverantwortung betont. U.a. 2001 in der „Charta Oecumenica“ oder 2002 in der kirchlichen Stellungnahme zur UN-Konferenz für Nachhaltigkeit und Entwicklung in Johannesburg. Obgleich das Nachhaltigkeitsprinzip also nicht zu den »klassischen« Grundsäulen der katholischen Soziallehre zählt, ist es doch zu einem wichtigen Element derselben geworden.⁶⁵⁹

Aussage

Die Relevanz des Nachhaltigkeitsprinzips für die katholische Soziallehre ergibt sich aus einem umfassenden Verständnis der bisherigen Grundnormen und Prinzipien. Will eine Gesellschaft sich auch mit späteren Generationen solidarisch zeigen, ist eine Politik nicht nur am Gemeinwohl der heutigen, sondern auch der späteren Generationen interessiert, und soll Gerechtigkeit nicht nur zwischen den heute lebenden Individuen herrschen, sondern auch zwischen den heutigen und den zukünftigen, so ist es unerlässlich, auch deren Interessen in das eigene Kalkül einzubinden.

Dies bedeutet, dass es die Verantwortung der lebenden Generation ist, alle für den Menschen relevanten Systeme in einem Zustand zu hinterlassen, der auch den folgenden Generationen die Deckung ihrer Bedürfnisse ermöglicht. Die bereits erwähnte Brundtland-Kommission hat in ihrem Abschlussbericht eine allgemein anerkannte Definition geliefert:

„Dauerhafte (nachhaltige) Entwicklung ist Entwicklung, welche die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“⁶⁶⁰

Dies ist zwar keine umfassende und abschließende Definition, sie erfasst aber das Grundanliegen der Nachhaltigkeitsdebatte, nämlich eine gerechte Gestaltung des Ausgleichs zwischen heutiger und zukünftigen Generationen. Nachhaltigkeit wird be-

⁶⁵⁹ Wulsdorf (2005) S. 30-43.

⁶⁶⁰ Hauff (1987).

Englischer Originaltext, World Commission on Environment Development (1987): „*Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.*“

griffen als Sicherung der Zukunftsfähigkeit oder als Verantwortung für die Zukunft. Damit sind die beiden Grundkategorien Verantwortung und Zukunft etabliert.⁶⁶¹

Anfangs bezog sich Nachhaltigkeit nur auf Schutz der Natur und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Nach und nach jedoch weitete sich der Begriff auf die Forderung nach Sicherung der Bedürfnisse späterer Generationen aus und dehnte sich auf soziale und ökonomische Belange aus. Ein nachhaltiges Sozialsystem ist in sich stabil und wird auch noch kommenden Generationen zur Verfügung stehen. Ein nachhaltiger Haushalt ist ausgeglichen und belastet nicht die Zukunft mit zu hohen Schulden. Eine nachhaltige Unternehmenspolitik schont einerseits die Natur, ist aber andererseits auch so langfristig ausgerichtet, dass das dauerhafte Überleben des Unternehmens gesichert ist. Mit der Erklärung von Rio wurde der Begriff schließlich zu einer „Programmatik für die Bewältigung der gemeinsamen Zukunft der Menschheit“,⁶⁶² der auch entwicklungspolitische Belange mit einschloss. Auch ist der zeitliche Horizont flexibler geworden. Nachhaltigkeit bezieht sich nicht mehr nur auf künftige Generationen, sondern beschreibt allgemein ein langfristig sinnvolles und erfolgreiches Handeln. Somit ist dasjenige Handeln nachhaltig, welches nicht nur auf den Augenblick gerichtet, sondern dauerhaft angelegt ist.

Heute wird also von dem Nachhaltigkeitsprinzip nicht nur eine saubere Umwelt eingefordert, sondern genauso ein stabiles Rentensystem und ein ausgeglichener Haushalt, ein Wirtschaftswachstum, das die natürlichen Ressourcen schont und die unterentwickelten Länder mit einbezieht, eine zukunftsgerichtete Bildungspolitik, frühzeitige Entschärfung von Konflikten, u.v.m., kurzum, ein Handeln, das in all seinen Facetten die Belange der künftigen Generationen, bzw. das langfristige Ergebnis mit einbezieht. Das Verantwortung für die Zukunft übernimmt, sich solidarisch mit den künftigen Generationen zeigt und intertemporale Gerechtigkeit realisiert.⁶⁶³

⁶⁶¹ Wulsdorf (2005) S. 18ff.

⁶⁶² Ebd. S. 20.

⁶⁶³ Vgl. Marx/Wulsdorf (2002) S. 187-193, welche aber die nicht-ökologischen Aspekte vernachlässigen, Reis (2003) S. 15ff. und Wulsdorf (2005) S. 13-43.

3.2.3.5 Weitere Aspekte

Die Summe der inhaltlichen Aspekte der katholischen Soziallehre lässt sich auch anders darstellen. Beispielhaft für die unterschiedliche Schwerpunktsetzung verschiedener Autoren kann hier eine andere Übersichtsdarstellung angeführt werden.

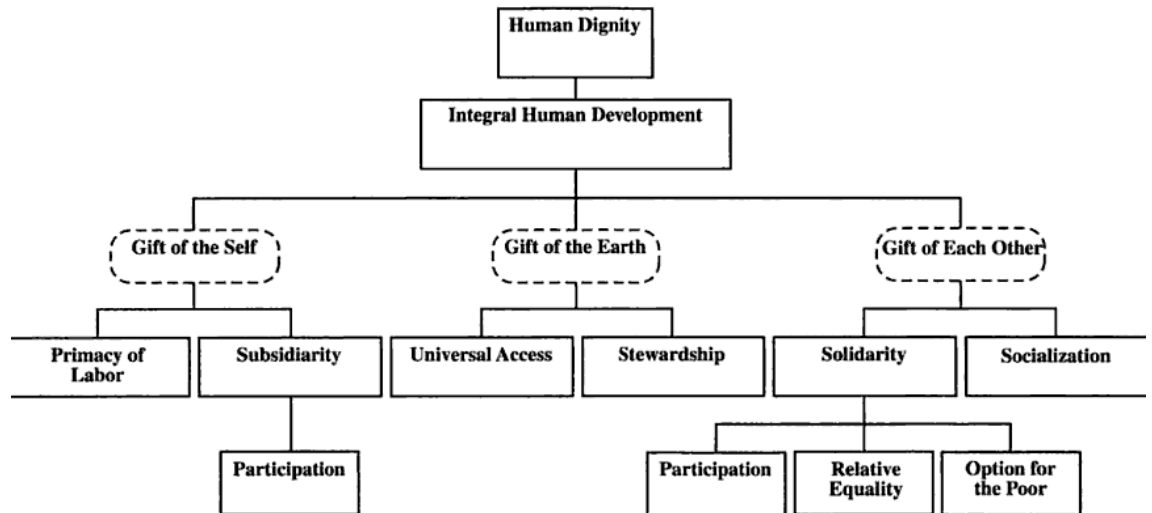


Abbildung 13: Modern Catholic Social Principles

Quelle: Barrera (2001) S. 258

Eine weitere Zusammenfassung durch die päpstliche Kommission »Iustitia et Pax« unterscheidet zehn Hauptfelder der katholischen Soziallehre.⁶⁶⁴

- Das Wesen der katholischen Soziallehre
- Die Menschliche Person
- Die Familie
- Die soziale Ordnung
- Die Rolle des Staates
- Die Wirtschaft
- Arbeit und Löhne
- Armut und Wohltätigkeit
- Die Umwelt

⁶⁶⁴ Nguyen Kardinal Van Thuan (2000).

- Die internationale Gemeinschaft.

Die katholische Soziallehre beschäftigt sich mit den verschiedensten Themen von den Menschenrechten und der Religionsfreiheit, über Ehe, Abtreibung und Todesstrafe, bis hin zu verschiedenen Regierungsformen, Gewerkschaften, Lohnfindung und freiem Handel.⁶⁶⁵ Es finden sich neben den bisher erläuterten Prinzipien eine ganze Reihe weiterer, z.T. sehr konkreter Forderungen. Diese können großteils unter die bislang genannten Prinzipien subsumiert werden oder leiten sich von diesen ab, werden aber gelegentlich auch einzeln aufgeführt. Da sie, gerade für die Zwecke dieser Arbeit, von keiner überragenden Bedeutung sind, sollen sie nur exemplarisch kurz angerissen werden.

Die wichtigste dieser Forderungen dürfte wohl die auf die Eigentumsfrage gerichtete sein. Die katholische Soziallehre verteidigt das Privateigentum, da dies eine geordnete Nutzung der Güter ermöglicht. Einerseits dienen die Güter ihrem Besitzer, der damit für sich sorgen kann (Individualfunktion), andererseits aber auch der ganzen Gesellschaft, zu deren Nutzen sie letztlich beitragen sollen (Sozialfunktion). Es gilt der Grundsatz der Hochscholastik: „administratio et dispensatio particularis – Usus communis.“ Einzelne haben die Verwaltung und Verfügung, aber der Nutzen soll allen zu Gute kommen. Wird die durch Eigentum entstehende Macht missbraucht, wird eine Sozialisierung als legitim betrachtet. Das Recht auf Eigentum entsteht, weil der Mensch es zum Überleben benötigt. Der Verwendungszweck (Zielursache) ist also wichtiger als die Herkunft (Wirkursache). Entsprechend ist die personelle Einkommensverteilung (»jeder hat, was er braucht«) wichtiger als die funktionelle (»wie bekommt jeder sein Einkommen«).⁶⁶⁶ Daraus leitet sich auch eine Stellungnahme zu den verschiedenen Wirtschaftssystemen ab, in welcher sowohl der Kommunismus als auch ein völlig entfesselter Kapitalismus abgelehnt werden und ein dritter, der sozialen Marktwirtschaft nahe kommender Weg gefordert wird.⁶⁶⁷

Damit eng korreliert ist die Frage nach der sozialen Sicherheit. Dies bedeutet in erster Linie, dass stabile politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse

⁶⁶⁵ Ebd.

⁶⁶⁶ Z.B. Heiliger Stuhl (1891) Ziffer 8f., (1931) Ziffer 46, (1987) Ziffer 42 und (1991) Ziffer 43.

⁶⁶⁷ Z.B. Heiliger Stuhl (1931) Ziffer 88, (1991) Ziffer 42 und Heiliger Stuhl (2009) Ziffer 35 und 39. Vgl. Marx (2009) und Breen (2010).

geschaffen werden sollen. Finanzielle Transfers hingegen sind nur eine Notlösung. Aber nicht nur der Staat ist in der Pflicht. Individueller Not sollte mit individueller Hilfe begegnet werden. Diejenigen, die dem Not leidenden am nächsten stehen, sollen sich um ihn kümmern. Die Not, die aus politischen Gegebenheiten resultiert, soll durch eine Änderung der Verhältnisse beseitigt werden, nicht durch Alimentierung.⁶⁶⁸

Darüber hinaus fordert die katholische Soziallehre Chancengerechtigkeit für alle. Sie fordert die Möglichkeit für Arbeiter, eigenes Kapitalvermögen zu bilden, sich in Gewerkschaften zusammenzuschließen und sich in ihren Unternehmen auch durch Mitbestimmung einzubringen. Sie betont die Vorrangigkeit des Produktionsfaktors Arbeit vor dem des Kapitals und das Recht auf eine gerechte Entlohnung, mit der sich der Lebensunterhalt sichern lässt. Sie pocht auf eine »Option für die Armen«, erinnert an die »universelle Bestimmung der Güter« und fordert jeden Einzelnen auf, sich gemäß seiner Möglichkeiten und Fähigkeiten in den Prozess zur Verbesserung dieser Welt und seiner Gesellschaft einzubringen.⁶⁶⁹

⁶⁶⁸ Z.B. Heiliger Stuhl (1931) Ziffer 136 und (1965) Ziffer 66. Vgl. Lutz/Nell-Breuning (1967) S. 28f. und Clark (2001).

⁶⁶⁹ Vgl. Marx/Wulsdorf (2002) S. 132 und Herrera (2004).

4 Kriterien an die (Finanz-)Politik

Hier soll gezeigt werden, welche Implikationen sich aus der katholischen Soziallehre für die Politik im Allgemeinen und den Umgang mit Staatsverschuldung im Speziellen ergeben, wie sich die allgemeinen Grundsätze für die Politik konkretisieren und operationalisieren lassen, und wie die einzelnen Maßnahmen ausgestaltet werden sollen, damit sie dazu beitragen, das Oberziel der guten Gesellschaftsordnung zu verwirklichen. Damit die Bewertung der politischen Maßnahmen kein subjektiv geprägtes Interpretieren bleibt, wird im Folgenden ein festes Bündel mit Kriterien erarbeitet. Es soll ein Kriterienkatalog erstellt werden, aus dem sich ableiten lässt, wie eine gute Politik aus Sicht der katholischen Soziallehre aussehen könnte.

Allerdings sei daran erinnert, dass die katholische Soziallehre nur eine grundsätzliche Richtschnur zur Hand gibt. Sie stellt keine konkreten Handlungskataloge oder Maßnahmenpakete auf, sondern liefert nur die erläuterten Normen / Ziele und Prinzipien. Die Übertragung derselbigen in verschiedene Kontexte und die Ausarbeitung praktischer Handlungsanweisungen überlässt sie explizit dem Sachverstand der jeweiligen Fachwissenschaften. Wer also das Unterfangen angeht, konkrete Implikationen und Bewertungskriterien aus den Prinzipien der katholischen Soziallehre abzuleiten, wird nicht umhin kommen, eigene Schritte zu wagen und eigene Sichtweisen und Interpretationen anzubieten. Naturgemäß eröffnet dies stets den Raum für Diskussionen über eventuelle Unvollständigkeiten, Missinterpretationen oder Fehlgewichtungen.

4.1 Methodisches Vorgehen

Wie beschrieben, formuliert die katholische Soziallehre vier Grundprinzipien (Personalität, Solidarität, Subsidiarität und Nachhaltigkeit). Dies sind die Grundregeln, die Aufbau und Organisation der Gesellschaft und alle ihrer Bereiche prägen sollen. Die Einhaltung dieser Regeln führt zur Erreichung der drei Unterziele (Freiheit, Gerechtigkeit und Gemeinwohl), wodurch wiederum die beiden Oberziele (individuelles Wohlergehen und gute Gesellschaftsordnung) verwirklicht werden. Das entscheidende Kriterium ist die Einhaltung der Grundprinzipien. Da diese im Hinblick auf die Unterziele formuliert wurden, lässt sich eine Matrix aufspannen, in welcher die Spalten für jeweils ein Grundprinzip und die Zeilen für jeweils ein Ziel stehen. Jedes Ziel ist gleichsam eine Kriteriendimension für die Verwirklichung eines Prinzips. In den daraus entstehen-

den Feldern soll dann festgehalten werden, welches Kriterium eine Maßnahme zu erfüllen hat, damit sie unter Berücksichtigung des jeweiligen Prinzips auf die Erreichung eines bestimmten Ziels hinwirkt. So lässt sich jedes Prinzip in verschiedene Kategorien aufspalten, von denen sich jede auf ein bestimmtes Ziel bezieht. Dadurch werden die recht allgemeinen Prinzipien greifbar gemacht und auf handfeste Fragestellungen heruntergebrochen. Wenn also Prinzip A in Spalte A steht und Ziel 1 in Zeile 1, so steht in Feld A1 die Forderung, die Prinzip A aufstellt, um zur Erreichung von Ziel 1 beizutragen. Oder andersherum gelesen, erweitert Ziel 1 das Prinzip A um eine bestimmte Dimension, fügt ihm sozusagen weitere Aspekte hinzu. So entsteht eine Matrix der Bewertungskriterien, welche auf beliebige Politikfelder angewandt werden kann.

Tabelle 2: Erstellung der Kriterienmatrix

Quelle: eigene Erstellung

	Prinzip A	oder:		Prinzip A
Ziel 1	<u>Kriterium A1</u> <i>Welcher Umstand muss erfüllt sein, damit A zur Erreichung von 1 beiträgt?</i>		Ziel 1	<u>Kriterium A1</u> <i>Welche Aspekte ergeben sich aus der Berücksichtigung von 1 für A?</i>

Naturgemäß setzen verschiedene Prinzipien verschiedene Schwerpunkte, so dass es zu einer unterschiedlichen Zahl an Kriterien pro Ziel kommen kann. Auch gibt es Überschneidungen, sowohl zwischen den verschiedenen Feldern eines Ziels, als auch zwischen denen eines Prinzips. Es kann daher an einigen Stellen durchaus strittig sein, welchem Feld ein bestimmtes Kriterium am sinnvollsten zugeordnet werden sollte. Auch kann es zu leichten Redundanzen bei der Überprüfung der Kriterien kommen.

Um die aufgespannte Matrix zu füllen und die Kriterien zu formulieren, müssen alle Kernforderungen der Prinzipien und alle Charakteristika der Ziele gesammelt und zueinander in Bezug gesetzt werden, so dass die einzelnen Ansätze der Prinzipien den verschiedenen Zielen zugeordnet und wenige griffige Kriterien aus der Fülle der Aspekte herausdestilliert werden können. Erschwert wird dies dadurch, dass die Kriterien ja auf verschiedene Politikfelder und Bezugspersonen anwendbar sein müssen. Sie müssen

also allgemein genug gehalten werden, so dass sie je nach Bereich unterschiedlich angewandt werden können, aber doch konkret genug sein, um eine handfeste Bewertung zu ermöglichen.

Ist die Bewertungsmatrix vollständig aufgespannt, kann die Einhaltung der einzelnen Kriterien im evaluierten Politikfeld überprüft und bewertet werden. In einer einfachen Variante könnte man sich mit einer schlichten Tendenzbewertung begnügen. Dabei würde man die Erfüllung jedes Kriteriums mit „+“ für eine gute, „0“ für eine neutrale oder „-“ für eine schlechte Erfüllung bewerten. In manchen Fällen kann es vorkommen, dass ein Politikfeld keine Wirkung im Bezug auf ein bestimmtes Kriterium hat, ohne dass dies ein Defizit wäre. In diesen Fällen wird das Kriterium mit „n.n.“ bewertet. Nach Bewertung aller Einzelkriterien lässt sich aus dem Mittel aller Wertungen eine Gesamtbewertung sowohl für jedes Prinzip, als auch für jedes Ziel erstellen. So lässt sich schnell eine Tendenz und ein erster Handlungsbedarf ablesen. Zwei Beispiele:

Tabelle 3: Bewertungsmatrix

Quelle: eigene Erstellung

Bsp. 1	Prinzip A	Prinzip B	Prinzip C
Ziel 1	<u>A1</u> -	<u>B1</u> -	<u>C1</u> -
Ziel 2	<u>A2</u> +	<u>B2</u> +	<u>C2</u> +
Ziel 3	<u>A3</u> +	<u>B3</u> +	<u>C3</u> +

Bsp. 2	Prinzip A	Prinzip B	Prinzip C
Ziel 1	<u>A1</u> +	<u>B1</u> +	<u>C1</u> -
Ziel 2	<u>A2</u> +	<u>B2</u> +	<u>C2</u> -
Ziel 3	<u>A3</u> -	<u>B3</u> n.n.	<u>C3</u> +

Beispiel 1: In Zeile 1 stehen nur „-“, alle weiteren Felder sind positiv bewertet. D.h., dass zwar alle Prinzipien berücksichtigt sind (denn jede Spalte hat mehr „+“ als „-“) und dass die Ziele 2 und 3 erreicht sind, aber dass Ziel 1 unerreicht ist. Folglich gälte es, die aktuelle Politik im Hinblick auf Ziel 1 zu modifizieren und die entsprechende Zieldimension bei der Umsetzung der jeweiligen Prinzipien mehr zu berücksichtigen.

Beispiel 2: Hier ist Ziel 1 grundsätzlich erreicht, wird aber bei der Umsetzung von Prinzip C nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für Ziel 2. Eine bessere Beachtung der beiden Ziele im Bezug auf Prinzip C würde dessen Erfüllung bewirken. Außerdem hat Prinzip A Defizite bei Ziel 3. Bei Prinzip B können auf diesem speziellen Politikfeld keine Aussagen zur Wirkung bezüglich Ziel 3 gemacht werden.

Das Verfahren lässt sich weiter verfeinern, indem man berücksichtigt, dass u.U. manche Kriterien bedeutender sein können als andere, oder dass es zu Zielkonflikten zwischen verschiedenen Kriterien kommen kann. In diesem Fall wäre eine Abwägung und ggf. Gewichtung der Kriterien vorzunehmen. Auch kann man, statt einfach die Zahl der »+«, »0« und »-« gegeneinander zu stellen, etwas formaler vorgehen.

Man könnte jeder Einzelbewertung $w_{i,j}$ (mit i und j als Indizes für das Ziel und das Prinzip) einen entsprechenden Gewichtungsfaktor $q_{i,j}$ zugeben und aus deren Produkt die Gesamtwertung ermitteln.

Die Bewertung eines Ziels i wäre dann

$$(33) \quad W_i = \left(q_{i,1}w_{i,1} + q_{i,2}w_{i,2} + \dots + q_{i,J}w_{i,J} \right) \frac{1}{n_i}, \text{ mit } n_i = \sum_{j=1}^J q_{i,j}$$

die Bewertung eines Prinzips j wäre entsprechend

$$(34) \quad W_j = \left(q_{1,j}w_{1,j} + q_{2,j}w_{2,j} + \dots + q_{I,j}w_{I,j} \right) \frac{1}{n_j}, \text{ mit } n_j = \sum_{i=1}^I q_{i,j}.$$

Die Bewertung der Gesamtmatrix für ein Politikfeld p ergäbe sich aus der Multiplikation einer Bewertungsmatrix W und eine Gewichtungsmatrix Q :

$$W = \begin{pmatrix} w_{1,1} & \cdots & w_{1,J} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ w_{I,1} & \cdots & w_{I,J} \end{pmatrix}, \quad Q = \begin{pmatrix} q_{1,1} & \cdots & q_{1,J} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ q_{I,1} & \cdots & q_{I,J} \end{pmatrix}.$$

Daraus ergibt sich

$$(35) \quad W_p = \left(\sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J q_{i,j}w_{i,j} \right) \frac{1}{n}, \text{ mit } n = \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J q_{i,j}.^{670}$$

⁶⁷⁰ Zur Berechnung von Matrizen und gewichteten Mitteln vgl. Bosch (2003) S. 170ff. und Sachs/Hedderich (2009) S. 80f.

Als Bewertung erscheint eine Skala von 2 bis -2 geeignet. Dies ermöglicht fünf Beurteilungsstufen. Dies ist nicht zu grob, so dass die Unterscheidungsfähigkeit nicht verloren geht, aber auch nicht zu fein, was die Gefahr einer willkürlichen Abstufung erhöhen würde.

Ein Beispiel: Ziel 1 (Gerechtigkeit) hat folgende Bewertungen bei den Kriterien: Prinzip A wird voll erfüllt und mit 2 bewertet. Prinzip B erhält mit 0 eine neutrale Bewertung. Prinzip C wird tendenziell positiv bewertet, also mit 1. Prinzip D schließlich wird verfehlt und mit -1 bewertet. Ziel 1 ist mit 2 gewichtet, Ziel 2 nur mit ½, Ziel 3 und 4 normal (mit 1). Daraus ergibt sich folgende Berechnung:

$$W_1 = \frac{(q_{A,1}w_{A,1} + q_{B,1}w_{B,1} + q_{C,1}w_{C,1} + q_{D,1}w_{D,1})}{n_1} = \frac{2 \cdot 2 + 0,5 \cdot 0 + 1 \cdot 1 - 1 \cdot 1}{4,5} = 0,8$$

mit $n_1 = \sum_{j \in \{A,B,C,D\}} q_{1,j}$

Mit 0,88 liegt die Zielerfüllung im positiven Bereich, aber doch deutlich entfernt vom Maximalwert 2. Das Ziel 1, in diesem Fall Gerechtigkeit, wird also im getesteten Politikfeld relativ gut erfüllt, es besteht aber auch noch deutlicher Verbesserungsbedarf. Aus dem Ergebnis lässt sich einfach und eindeutig ablesen, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht und in welche Richtung die Veränderungen zielen müssen.

4.2 Allgemeine Bewertungskriterien

Die Grundprinzipien der katholischen Soziallehre sind Personalität, Solidarität, Subsidiarität und Nachhaltigkeit. Die Ziele sind Freiheit, Gerechtigkeit und Gemeinwohl. Im Folgenden werden sie zueinander in Beziehung gesetzt und operationalisiert.

Personalitätsprinzip

Das Personalitätsprinzip fordert ein Ausgerichtetsein der Politik auf die Person. Sie soll sich am Wohl des Individuums orientieren, ihm die Entfaltung seines Personseins in Individualität und Sozialität ermöglichen.⁶⁷¹ Es führt zur Verwirklichung von persönlicher Freiheit und ermöglicht die Entfaltung der Persönlichkeit. Daher muss eine Maßnahme das Kriterium der *Entfaltungsfreiheit* erfüllen und diese fördern oder mög-

⁶⁷¹ Deutsche Bischofskonferenz (2003) S. 18: „Die Wirkungen allen politischen Handelns [...] sind daran zu messen, inwieweit sie letztlich der Wohlfahrt und den Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen zugute kommen.“

lichst wenig einschränken. Denn ein Individuum, das sich nicht in seiner Persönlichkeit entwickeln kann, ist aus Sicht der katholischen Soziallehre nicht wirklich frei.

Die Dimension der Gerechtigkeit wird berücksichtigt, wenn das Kriterium *Beteiligungsgerechtigkeit* umgesetzt wird, die im Zentrum des Gerechtigkeitsverständnisses der katholischen Soziallehre steht. Sie strebt die Schaffung von Chancengleichheit an, so dass jeder die Möglichkeit hat, sich gemäß seiner Begabungen zu entfalten. Ferner ist das Kriterium *Individualität* zu berücksichtigen. D.h., dass nicht alle Fälle über einen Kamm geschoren werden, sondern dass es Möglichkeiten gibt, die jeweilige Situation zu berücksichtigen. Denn nur dann ist die Definition von Gerechtigkeit⁶⁷² erfüllt.

Die Gemeinwohlorientierung verlangt, dass das Kriterium *Einzelwohl* eingehalten wird. Denn Gemeinwohl setzt sich zusammen aus den verschiedenen Einzelwohnen und darf nicht auf deren Kosten gehen. Daher muss eine Maßnahme auch das Wohl der tatsächlich Betroffenen fördern und darf nicht nur der Gesellschaft Vorteile bringen.⁶⁷³

Solidaritätsprinzip

Das Solidaritätsprinzip setzt im Sinne des »Verstricktseins der Glieder« auf eine gemeinsame Verantwortung aller Gesellschaftsglieder für die Erreichung der Ziele und die Verwirklichung einer guten Gesellschaftsordnung.

Um die Freiheit zu wahren, muss die Solidarität das Kriterium der *Entscheidungsfreiheit* achten. Es soll solidarische Hilfe gewährt werden, aber diese darf nicht zu einer Bevormundung der Empfänger führen. Es muss ihnen erlaubt sein, ihre persönlichen Präferenzen zu verwirklichen.

Die Dimension der Gerechtigkeit steht bei dem Solidaritätsprinzip besonders im Mittelpunkt. Hier ergeben sich zwei zu erfüllende Kriterien: *Verteilungsgerechtigkeit* bringt zum Ausdruck, dass die Solidarität zu einer gerechten Versorgung aller mit den notwendigen Gütern führt. Jeder erhält das, was ihm zusteht. Dies ist natürlich eine dehnbare Definition, da das Verständnis darüber, was jedem zusteht, zwischen den Gesellschaften und Individuen variiert. Letztlich muss diese Frage immer von der Politik geklärt werden. Auf jeden Fall aber muss das Existenzminimum gesichert sein, und die solidarische Unterstützung muss ausreichen, um das Kriterium der Entfaltungsfreiheit

⁶⁷² Jedem das ihm Zustehende zuteilen, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandeln.

⁶⁷³ Z.B. könnte Euthanasie mit dem Verweis auf Vorteile für die Gesellschaft, wie z.B. Kostenersparnis, begründet werden. Dem steht dieses Kriterium, wie auch dasjenige der Entfaltungsfreiheit entgegen.

zu erfüllen. Damit Solidarität gerecht ausgestaltet ist, muss nicht nur jeder seinen Anteil erhalten, sondern es müssen auch alle dazu beitragen, diese Hilfeleistung zu erbringen. Dies kommt im Kriterium *Universalität* zum Ausdruck. Es darf nicht sein, dass sich manche Gruppen aus der Verantwortung stellen. Die Lasten der solidarischen Hilfe müssen gleichmäßig über die Gesellschaft verteilt werden.

Auch aus dem Ziel Gemeinwohl ergeben sich zwei Forderungen. Zum Einen muss die Solidarität auf *Gegenseitigkeit* beruhen. Auch die Empfänger der Hilfe haben eine Bringschuld, welche von der Politik aktiv eingefordert werden muss. Sie sollen sich so gut als möglich an der Gesellschaft revanchieren, also eine Gegenleistung erbringen, oder versuchen, sich so bald wie möglich aus der Hilfsbedürftigkeit zu befreien. Zum Anderen soll die Politik auch dem *Gesellschaftswohl* dienen.⁶⁷⁴ Eine Nichtberücksichtigung dieser Kriterien würde zu einer einseitigen Interpretation von Solidarität zu Lasten der Leistenden führen. Sie würde der Balance aus Individualität und Sozialität, Einzelwohl und Gesellschaftswohl, welche immanenter Bestandteil der Definition von Gemeinwohl ist, nicht gerecht.

Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip zielt auf eine optimale Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben zwischen den Ebenen. Mit seinen beiden Elementen der Abgrenzung und der Unterstützung fordert es eine Ansiedlung der Verantwortung möglichst weit unten, betont aber gleichzeitig die Hilfspflicht der höheren Ebenen.

Subsidiäre Verwirklichung von Freiheit bedeutet, dass die verschiedenen ausführenden Einheiten, z.B. die Kommunen, die Möglichkeit haben, verschiedene Wege zur Erreichung des gesellschaftlich angestrebten Ziels auszuprobieren und den für sie besten wählen zu können. Dieses Kriterium wird *Organisationsfreiheit* genannt.

Subsidiarität verwirklicht Gerechtigkeit, wenn sie die Kriterien der *Eigenverantwortung* und der *Variabilität* berücksichtigt. Ersteres besagt, dass die höhere Ebene / der Staat nur diejenigen Aufgaben an sich ziehen darf, welche die untere Ebene / der Einzelne nicht oder nur schlechter ausführen kann. Auch darf die untere Ebene die Verantwortung in solchen Fällen nicht nach oben abschieben. Letzteres fordert eine An-

⁶⁷⁴ Ein Negativbeispiel war das regelmäßige Ansteigen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vor Wahlen. Sie waren solidarisch finanziert und zugunsten der Empfänger. Aber letztendlich halfen sie nichts, da es nur wahlkampfgetriebene Strohfeuer waren. Eine solche Politik kann nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt werden, da es ihr an Solidarität mit den Beitragszahlern ermangelt.

passbarkeit der Maßnahmen an regionale Präferenzen. Da die Vorstellungen über die ideale Ausprägung eines Ziels variieren können, sollte es eine Möglichkeit geben, die Maßnahmen entsprechend anzupassen.

Die Erfüllung der Kriterien *Effizienz* und *Aktivierung* spielt eine besondere Rolle bei der Erreichung des Ziels des *Gemeinwohls*. Effizienz ist gegeben, wenn eine Aufgabe möglichst gut erledigt wird. Dafür muss sie auf der optimalen Ebene und möglichst weit unten angesiedelt werden.⁶⁷⁵ Aktivierung heißt, dass die Politik Hilfe zur Selbsthilfe leistet und nicht nur Transfers zahlt. Dies weist der untersten Ebene / dem Individuum seine ihm zustehende Verantwortung zu, steigert seinen Nutzen, weil sich so die Persönlichkeit mehr entfaltet, und hilft der Gesellschaft durch sinkende Kosten.

Nachhaltigkeitsprinzip

Nachhaltige Politik behält den langfristigen Nutzen und Erfolg einer Maßnahme im Auge. Sie achtet darauf, dass diese wirksam und sinnvoll ist, und behält die Interessen der späteren Generationen oder allgemeiner der zukünftigen Akteure im Auge.

Um deren Freiheit zu wahren erfüllt sie das Kriterium der *Handlungsfreiheit* und erhält ihnen die Spielräume um angemessen auf die Herausforderungen ihrer Zeit reagieren zu können.

Daher bürdet sie ihnen auch keine Lasten auf, die zu tragen Verantwortung der gegenwärtigen Akteure wäre. Folglich achtet sie darauf, dass die gegenwärtige Politik keine langfristig negativen Auswirkungen hat. Mit diesem Kriterium der *Intertemporalen Gerechtigkeit* wird das Ziel der Gerechtigkeit unterstützt.

Schließlich fördert eine nachhaltige Politik das Gemeinwohl durch eine Beachtung des *Effektivitätskriteriums*. Getroffene Maßnahmen müssen langfristig wirksam und sinnvoll sein; d.h. das Politikziel muss durch sie auch tatsächlich erreicht werden. Außerdem darf sie nicht nur auf kurzfristige Vorteile bedacht sein, sondern muss auf eine *langfristig positive Wirkung* für die Gesellschaft setzen.

⁶⁷⁵ Diese knappe Feststellung über die optimale Ansiedlung von Kompetenzen ist Gegenstand einer intensiven Diskussion der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Eine etwas differenziertere Darstellung und die Begründung der Aussage findet sich z.B. bei Oates (1972), Frey (1981) und Blankart (1998).

Matrix der Bewertungskriterien

Spannt man nun zwischen Prinzipien und Zielen eine Matrix auf und füllt die Felder mit den genannten Kriterien, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 4: Matrix der allgemeinen normativen Bewertungskriterien

Quelle: eigene Erstellung

Prinzipien Ziele	<u>Personalität</u> Ausgerichtet auf die Individuen	<u>Solidarität</u> Gemeinsame Verantwortung	<u>Subsidiarität</u> Optimale Kompetenzverteilung	<u>Nachhaltigkeit</u> Langfristig wirksam und sinnvoll
<u>Freiheit</u>	<u>Entfaltungsfreiheit</u> Möglichkeit zur Persönlichkeitsentfaltung	<u>Entscheidungsfreiheit</u> Keine Bevormundung	<u>Organisationsfreiheit</u> Verschiedenheit der Zielerreichungswege	<u>Handlungsfreiheit</u> Spielräume für Zukunft erhalten
<u>Gerechtigkeit</u>	<u>Beteiligungsgerechtigkeit</u> Chancengleichheit <u>Individualität</u> Berücksichtigung der jeweiligen Situation	<u>Verteilungsgerechtigkeit</u> Jeder erhält Anteil <u>Universalität</u> Jeder trägt Anteil bei	<u>Eigenverantwortung</u> Nicht entziehen, was untere Ebene kann <u>Variabilität</u> Anpassbarkeit an regionale Präferenzen	<u>Intertemporale Gerechtigkeit</u> Keine langfristig negativen Auswirkungen
<u>Gemeinwohl</u>	<u>Einzelwohl</u> Fördert das Wohl des Betroffenen	<u>Gegenseitigkeit</u> Verpflichtungen der Transferempfänger <u>Gesellschaftswohl</u> Gemeinschaft profitiert von Maßnahme	<u>Effizienz</u> Ausführung so weit unten wie möglich <u>Aktivierung</u> Hilfe zur Selbsthilfe	<u>Effektivität</u> Politikziel wird erreicht <u>Langfristigkeit</u> Langfristige, nicht kurzfristige Wirkung im Mittelpunkt

Diese Matrix kann wie eine Schablone über die Skizzen verschiedener Politikfelder gelegt werden, um die Übereinstimmungen und Abweichungen aufzuzeigen. Dafür werden sämtliche Kriterien geprüft und bewertet.

4.3 Kriterien an die Verschuldungspolitik

Wie lassen sich nun diese Kriterien auf die Staatsverschuldungsthematik übertragen? Welchen Umgang mit Staatsverschuldung fordert die katholische Soziallehre? Zu welchen Schlüssen kommt man, wenn man die Ergebnisse von Teil A »Theorie der Staatsverschuldung« im Lichte der eben erarbeiteten Ergebnisse betrachtet? Erstaunlicherweise wird das Thema Staatsverschuldung in den offiziellen Dokumenten der katholischen Soziallehre nicht erwähnt. Lediglich die deutschen Bischöfe haben das Thema Staatsverschuldung in Stellungnahmen angeschnitten⁶⁷⁶ und darauf hingewiesen, dass dieses Thema auch im Rahmen der katholischen Soziallehre Relevanz besitzt. Ohne es detailliert zu untermauern, machen sie deutlich: Staatsverschuldung stellt eine unzulässige Belastung zukünftiger Generationen dar und muss begrenzt werden. Die Einschränkung der staatlichen Handlungsfähigkeit, die Verunsicherung der Bürger und die Abwälzung von Lasten auf die Zukunft werden verurteilt. Im Folgenden soll diese Grundaussage detailliert untersucht werden, wobei jedes einzelne Bewertungskriterium im Bezug auf die Staatsverschuldung diskutiert wird, um zu eruieren, wie es erfüllt werden kann, bzw. ob es für dieses Politikfeld überhaupt relevant ist.

4.3.1 Personalitätskriterien

Das Prinzip der Personalität ist im Bezug auf die Staatsverschuldungsthematik eher von sekundärer Bedeutung. Ob und inwieweit das Personalitätsprinzip in einer Gesellschaft gewahrt wird, hängt mehr davon ab, wie die Institutionen und die Gesetze ausgestaltet sind, und weniger davon, wie sie finanziert werden. Dennoch ist es nicht irrelevant und so sollen die einzelnen Kriterien gesondert untersucht werden.

Entfaltungsfreiheit

Das Personalitätsprinzip trägt zur Erreichung des Freiheitsziels bei, wenn das Kriterium der Entfaltungsfreiheit erfüllt wird. Dies kann ganz grundsätzlich die Wahrung der Menschenrechte bedeuten, oder in der Sozialpolitik die Auszahlung einer Sozialhilfe in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums. Als direkte Verbindung zur Staatsverschuldung könnte man sehen, dass sie es der gegenwärtigen Generation ermöglicht, sich besser zu entfalten. Durch Staatsverschuldung verbessert sie die eigene Situation. Da dies jedoch zu Lasten der folgenden Generationen geht, verletzt sie deren Per-

⁶⁷⁶ So zur Bundestagswahl 1980 und zur Finanzkrise: Deutsche Bischofskonferenz (1980) und (2009).

sonalität, so dass dieses Argument nicht aufgenommen wird. Vielmehr gibt es eine direkte negative Verbindung von Staatsverschuldung und Entfaltungsfreiheit. Durch die negativen Wachstumswirkungen und anderen nachteiligen Auswirkungen engt Staatsverschuldung die Entfaltungsfreiheit der Zukunft ein.

Daneben gibt es einen indirekten Zusammenhang. Steuern engen die Entfaltungsfreiheit der Individuen ein. Sie greifen in das persönliche Einkommen ein und reduzieren die Handlungsmöglichkeiten des Individuums. Natürlich spricht sich die katholische Soziallehre nicht grundsätzlich gegen Steuern aus. Sie sind notwendig, um ein funktionierendes Gemeinwesen zu erhalten. Doch soll sich der Staat mäßigen und nur gerechte und angemessene Steuern erheben, um dem Wohlergehen der Gesellschaft nicht zu schaden.⁶⁷⁷ Die Steuerlast sollte auch durch einen Bezug zu der zahlenden Person legitimiert sein. Dies kann ein direkter Nutzen oder die Erfüllung einer Solidaritätspflicht sein. Staatsverschuldung reduziert zwar in der Gegenwart die Steuerlast, erhöht diese aber in der Zukunft. Wenn nun zukünftige Steuerzahler für gegenwärtige Leistungen zahlen müssen, so läuft dies dem Personalitätskriterium zuwider. Ihre Entfaltungsfreiheit wird eingeengt, ohne dass dem ein Nutzen oder die Erfüllung einer Pflicht gegenübersteht. Die Lastenverschiebung durch Staatsverschuldung, d.h. die Erhöhung zukünftiger Steuern, für Konsumausgaben verbietet sich also. Sie ist nur gerechtfertigt, wenn dem ein entsprechender Nutzen oder eine gerechtfertigte Solidaritätsleistung gegenübersteht. Ersteres kann durch eine Goldene Regel der Staatsverschuldung erreicht werden, mit der das »pay as you use«-Prinzip verwirklicht wird. Diese trägt auch den Entfaltungsrechten der gegenwärtigen Generation Rechnung. Auch sie darf nicht mit der Verpflichtung überfordert werden, alle Lasten für langfristige Investitionen alleine zu schultern. Für Letzteres muss man sich fragen, welche intergenerativen Solidaritätspflichten es gibt. Da Eltern und Kinder im Sinne der katholische Soziallehre füreinander einstehen sollen, kann man auch eine intergenerative Solidaritätspflicht ableiten, eine gemeinsame Verantwortung und eine gegenseitige Unterstützung in Notsituationen. Damit lässt es sich aus Sicht des Personalitätsprinzips rechtfertigen, die Lasten für Katastrophen und außerordentliche Ereignisse durch Staatsverschuldung zu verteilen, wenn sie die Belastungsgrenze einer einzelnen Generation übersteigen. Immerhin dient die Abwendung einer Katastrophe auch der Erhaltung der Freiheit der zukünftigen Ge-

⁶⁷⁷ Heiliger Stuhl (1891) Ziffer 32. Der englische Originaltext spricht von „fair“.

nerationen. Kurzfristige Staatsverschuldung, z.B. für automatische Stabilisatoren oder Steuerglättung sind ebenfalls gerechtfertigt, solange die Kredite tatsächlich auch zeitnah zurückgezahlt werden.

Konkret lässt sich also festhalten: Die Lastenverschiebung durch Staatsverschuldung ist nur im Zuge einer Goldenen Regel und bei Notsituationen gerechtfertigt. Die Finanzierung von Konsum (inkl. Abschreibungen), d.h. die Anhäufung ungedeckter Staatsverschuldung, verletzt das Personalitätsprinzip. Das Kriterium der Entfaltungsfreiheit lässt sich also im Bezug auf die Staatsverschuldung wie folgt formulieren: Keine Steuern ohne Gegenleistung. Staatsverschuldung nur kurzfristig oder nur im Rahmen der Goldenen Regel oder bei Katastrophen.

Individualität

Der Einsatz von Staatsverschuldung hat über das Steuer- und Transfersystem Einfluss auf die individuelle Situation der Bürger. Wie genau, hängt jedoch von der jeweiligen Politik ab. So kann eine höhere Staatsverschuldung für niedrigere Steuern – die v.a. den Reichen nutzen – oder für höhere Transfers genutzt werden. Umgekehrt können die später nötigen Einschnitte über höhere Steuern oder niedrigere Ausgaben finanziert werden. Alle so erzielten Umverteilungseffekte lassen sich aber auch direkt, ohne den Umweg der Staatsverschuldung erzielen. Die Frage, ob es grundsätzlich richtig ist, dass sich ein Staat verschuldet, hat nichts mit der gewünschten Umverteilung oder der Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems zu tun. Während also das Steuer- und Transfersystem einen Bezug zur individuellen Situation haben und haben sollten, ist die Frage nach der Staatsverschuldung eine abstrakte, von der individuellen Situation der verschiedenen Bürger in den verschiedenen Perioden unabhängige Thematik. Obwohl also die Gerechtigkeit bei Staatsverschuldung eine große Rolle spielt, tut sie das weniger im Bezug auf die Personalität. Das Kriterium der Individualität kann nicht auf die Staatsverschuldung bezogen werden, es entfällt bei dieser Untersuchung.

Beteiligungsgerechtigkeit

Ebenfalls im Spannungsfeld von Personalität und Gerechtigkeit befindet sich das Kriterium der Beteiligungsgerechtigkeit, welche auf eine Chancengleichheit abzielt. Es ist z.B. im Bereich der Bildungs- und Sozialpolitik von besonderer Bedeutung.

Auch hier kommen die höhere Steuerbelastung und die negativen Auswirkungen der Staatsverschuldung zum Tragen. Aufgrund des niedrigeren Wachstums und der hö-

heren Steuerlast, welche die verschiedenen Generationen zu tragen haben, führt Staatsverschuldung zu einer Reduktion der intergenerativen Chancengleichheit. Wenn frühere Generationen eine hohe Staatsverschuldung angehäuft haben, dann steigt die Belastung für spätere Generationen, so dass diesen weniger Spielräume, z.B. für Forschung und Bildung bleiben. Somit reduzieren sich ihre Chancen, das eigene Wohlergehen zu mehren. Dieser Eingriff verletzt die Personalität und widerspricht der Gerechtigkeit. Grundsätzlich darf die gegenwärtige Politik nicht die Entfaltungschancen späterer Generationen mindern. Es scheint daher angebracht, das Kriterium der Beteiligungsgerechtigkeit inhaltlich etwas zu dehnen und die Chancengleichheit auf die Handlungsfreiräume einer Generation zu beziehen.

Einzelwohl

Das Einzelwohl-Kriterium setzt die Personalität in Bezug zum Gemeinwohl. Der Einzelne darf nicht verrechnet werden. Eine gute Politik muss auch die Wirkung auf den Einzelnen im Auge haben. Allgemein könnte man sagen, dass die negativen Auswirkungen der Staatsverschuldung dem Einzelwohl widersprechen. Konkret kann man hier auf die intergenerative Verteilungswirkung der Staatsverschuldung abstellen. Wenn einzelne Bevölkerungsgruppen schlechter gestellt werden, so kann das Einzelwohl-Kriterium dadurch verletzt werden.⁶⁷⁸ Doch muss dieses Kriterium in Relation zum Solidaritätsprinzip gesehen werden. Es gibt auch gewünschte Umverteilung. Progressive Steuern zum Beispiel stellen bewusst eine bestimmte Gruppe schlechter. Allerdings lässt sich dies u.U. rechtfertigen, indem man auf die Vorteile verweist, wie gesellschaftliche Stabilität, die auch den belasteten Gruppen daraus erwachsen. Bei den negativen Auswirkungen von zu hoher Staatsverschuldung und der durch sie verursachten intragenerativen Umverteilung fällt es schwer, solch eine Rechtfertigung zu finden. Das Einzelwohl-Kriterium kann also auf die Verschuldungspolitik übertragen werden, indem man daraus die Forderung ableitet, keine unerwünschte Umverteilung oder Effizienzverluste auszulösen.

4.3.2 Solidaritätskriterien

Staatsverschuldung ermöglicht die Verteilung von Lasten über verschiedene Generationen, ist daher eng mit dem Solidaritätsprinzip verknüpft. Solidarität im Sinn von

⁶⁷⁸ Hier lässt sich eine Parallele zum ökonomischen Pareto-Prinzip ziehen.

gemeinsamer Verantwortung fordert einerseits, dass alle gemeinsam denjenigen helfen, die in Not sind, dass andererseits aber auch niemand versucht, die anderen auszubeuten.

Entscheidungsfreiheit

Das erste Solidaritätskriterium ist die Entscheidungsfreiheit. Demnach darf Solidarität nicht zu einer Bevormundung einzelner Personen, oder in diesem Fall, einzelner Generationen führen. Die Handlungsfreiheit und die Möglichkeit, selber über die Verwendung von Mitteln zu entscheiden, darf nicht durch frühere Schulden eingeschränkt werden.⁶⁷⁹ Hier sind gewisse Überschneidungen zu den Personalitätskriterien der Entfaltungsfreiheit und Beteiligungsgerechtigkeit erkennbar. Allerdings wird durch dieses Kriterium die Staatsverschuldung noch stärker eingedämmt: Es hinterfragt die Legitimität der Goldenen Regel, welche ja spätere Generationen verpflichtet, sich an den Kosten früherer Entscheidungen zu beteiligen. Gäbe es nur diese Regel, müsste man die Goldene Regel verbieten. Im Kontext der anderen Kriterien und angesichts des Interesses späterer Generationen an dem Vorhandensein bestimmter Infrastruktur, lässt sich die Goldene Regel dennoch nicht ganz verwerfen. Allerdings werden ihr enge Grenzen gesetzt. Es sollte ihr ein enger Investitionsbegriff zugrunde liegen. Entscheidungsfreiheit heißt aber auch, dass jede Generation für sich selbst möglichst frei die angemessenen Mittel wählen können sollte. Solange also keine Abwälzung auf die Zukunft vorgenommen wird, kann das Verschuldungsinstrumentarium z.B. für Steuerglättung genutzt werden.

Universalität

Setzt man Solidarität und Gerechtigkeit in Beziehung, so geht es um eine angemessene Verteilung des Nutzens und der Lasten. Das Kriterium der Universalität ist einfach auf die Staatsverschuldung zu übertragen. Wenn es eine Notsituation gibt, welche eine Unterstützung durch andere erfordert, so sollen auch alle an der Aufbringung der notwendigen Ressourcen beteiligt werden. Somit lässt sich die Verteilung der Lasten für die Bewältigung besonderer Ereignisse über mehrere Generationen mit Hilfe der Staatsverschuldung rechtfertigen. Allerdings umfasst die Universalität auch die Ausgangsgeneration. Das häufig zu beobachtende Vorgehen, dass *sämtliche* Lasten über die Verschuldung in die Zukunft verschoben werden, ist unter den Maßgaben der katholischen Soziallehre nicht zu rechtfertigen.⁶⁸⁰ Um die Ausgangsgeneration an den Lasten

⁶⁷⁹ Vgl. z.B. Deutsche Bischofskonferenz (2009) S. 34.

⁶⁸⁰ Deutsche Bischofskonferenz (2009) S. 35.

der jeweiligen Krise zu beteiligen, wäre es denkbar, eine zeitnah einsetzende Pflicht zur Aufnahme der Rückzahlung festzuschreiben.

Verteilungsgerechtigkeit / Lastengerechtigkeit

Das zweite Kriterium im Spannungsfeld von Solidarität und Gerechtigkeit ist die Verteilungsgerechtigkeit. Im Bezug auf andere Politikfelder ist die Bedeutung offensichtlich. Im Bezug auf die Staatsverschuldung ist wieder etwas Übertragungsarbeit notwendig. Hier geht es in erster Linie um die Verbindungen zwischen verschiedenen Generationen. Eine gezielte Umverteilung von reicheren zu ärmeren Generationen ist kaum möglich, da die vergangenen Generationen nicht mehr beeinflusst werden können und über die Lage der zukünftigen Unklarheit herrscht. Im Falle der Staatsverschuldung ist das Gerechtigkeitsgebot weniger eine Aufforderung zur Umverteilung, als vielmehr eine Sperre gegen ungerechtfertigte Umverteilung. Gerechtigkeit, definiert als »jedem das Seine zukommen lassen«, heißt auch, dass niemandem weggenommen werden darf, was ihm zusteht. Damit ist eine konsumorientierte Umverteilung zwischen den Generationen ausgeschlossen. Solidarität zwischen den Generationen heißt, wie bei der Universalität gezeigt wurde, Beteiligung an den Kosten von Katastrophen, andererseits aber auch, dass die zukünftigen Generationen nicht von der Gegenwart ausgebeutet werden. Aus der Verteilungsgerechtigkeit wird daher eine Lastengerechtigkeit. Es dürfen nur Lasten weitergegeben werden, denen ein entsprechender Nutzen gegenübersteht. Auch dieses Kriterium lässt Staatsverschuldung also höchstens im Rahmen einer Goldenen Regel oder für Katastrophen zu. In diesem Kontext ist auch die Frage der Abschreibungen von Investitionen anzusiedeln. Sollten kreditfinanzierte Investitionen erlaubt sein, so müssen diese angemessen abgeschrieben werden, so dass die Schulden entsprechend der Nutzung getilgt werden. Kosten für kurzfristige Maßnahmen, wie Steuer- oder Konjunkturglättung sind zeitnah, d.h. innerhalb eines Konjunkturzyklus aufzubringen. Kreditfinanzierte Konsumausgaben sind auf jeden Fall abzulehnen.

Gegenseitigkeit

Bei sich überlappenden Generationen ist es nicht schwierig Gegenseitigkeit herzustellen. Bei dem Verhältnis von Generationen, die nicht gleichzeitig leben, sind positive und negative Erbschaften ein Mittel, eine ökonomische Beziehung herzustellen. Das Kriterium der Gegenseitigkeit wirkt also bei Staatsverschuldung nicht so unmittelbar, wie z.B. in der Sozialpolitik, ist aber auch hier relevant. In der Sozialpolitik bedeutet sie z.B., dass die Reichen Transfers an Arme finanzieren, dafür aber erwarten dürfen,

dass diese sich aktiv um eine Besserung ihrer Lage bemühen. Dies kennt man unter dem Stichwort des Förderns und Forderns. Bei einer intergenerativen Betrachtungsweise ergeben sich naturgemäß andere Implikationen. Zum Einen unterstreicht es die Forderung des Universalitätsprinzips: Sollten Lasten auf die Zukunft verteilt werden, müssen auch die gegenwärtigen Generationen sich an deren Abbau beteiligen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf Kredite zur Bewältigung von besonderen Krisensituationen. Zum Anderen müssen die an die Zukunft übertragenen Lasten mit einem Nutzen verbunden sei. Kredite zur Erhöhung des eigenen Konsums verstoßen gegen das Kriterium der Gegenseitigkeit. Schulden zu hinterlassen bedeutet, einen Transfer zu erhalten. Daraus entsteht eine Verpflichtung für die Transferempfänger.

Gesellschaftswohl

Die Forderung nach der Berücksichtigung des Gesellschaftswohls klingt in diesem Zusammenhang fast wie ein Pleonasmus. Natürlich wird erwartet, dass alle politischen Maßnahmen diesem Ziel folgen. Dennoch schadet es nicht, dieses Kriterium expressis verbis aufzuführen. Es fordert, dass nur für solche Maßnahmen Schulden aufgenommen werden, die auch das Gemeinwohl aller Betroffenen erhöhen. Auch muss der Nutzen der jeweiligen Maßnahme höher sein als die Nachteile aus der Verschuldung. Hier sind die empirischen Erkenntnisse zur Wirksamkeit kreditfinanzierter Ausgaben zu berücksichtigen. Bedenkt man die negativen Erfahrungen mit der diskretionären Fiskalpolitik, so könnte man sie unter der Maßgabe dieses Kriteriums verwerfen.

4.3.3 Subsidiaritätskriterien

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Organisationsprinzip, das Gesellschaftsaufbau und Kompetenzverteilung im Blick hat. Somit ist es für Fragen der Staatsverschuldung von untergeordneter Bedeutung.

Organisationsfreiheit

Das Kriterium der Organisationsfreiheit möchte die Freiheit der Einzelnen und der unteren Ebenen wahren, indem es die Achtung des Subsidiaritätsprinzips einfordert. Es bieten sich verschiedene Interpretationen an. So könnte es wieder auf den Aspekt des nicht einzuengenden Handlungsspielraumes hin gedeutet werden. Doch ist dies erstens etwas zu weit hergeholt und zweitens bereits ausreichend bei den anderen Punkten berücksichtigt. Doch gibt es eine weitere Interpretationsmöglichkeit. Das Subsidiaritätsprinzip fordert, dass jede Ebene Entscheidungsfreiheit in den ihr zustehenden Themen-

gebieten hat. Man könnte die einzelnen Ebenen durch Generationen ersetzen und die Entscheidungsfreiheit auf die Finanzierungswege beziehen. Demnach stünde es jeder Generation frei, sich zu verschulden oder nicht. Diese Argumentation ist jedoch nicht zulässig, da die Staatsverschuldung der einen Generation negative Effekte auf die anderen haben kann. Da die Freiheit des Einzelnen aber nicht beinhaltet, anderen schaden zu dürfen, kann die Organisationsfreiheit nicht bedeuten, dass eine Generation Lasten auf die andere abwälzen darf. Wenn das Äquivalenztheorem gälte, so sähe es anders aus. Dann gäbe es hier ein starkes Argument dafür, Staatsverschuldung zuzulassen. Da das Äquivalenztheorem für diese Arbeit jedoch verworfen wurde,⁶⁸¹ wird auch der entsprechenden Argumentation nicht gefolgt. Einer dritten Interpretation zufolge sagt dieses Kriterium aus, dass jede staatliche Ebene, also Bund, Gemeinden und Kommunen selber über ihre Finanzierung entscheiden können sollten. Dies ist natürlich zutreffend. Doch auch hier gilt wieder das Verbot der Lastenabwälzung. Diese Argumentation hat also keine Relevanz für die Suche nach dem richtigen Umgang mit Staatsverschuldung.

Eine letzte Interpretationsmöglichkeit wäre, die Organisationsfreiheit auf die Individuen zu beziehen. Das Subsidiaritätsprinzip besagt ja auch, dass der Staat den Privatleuten nicht entziehen soll, was diese selber können. Nun hat die Politische Ökonomie gezeigt, dass es der Politik leichter fällt, die Ausgaben zu erhöhen, wenn sie die Möglichkeit hat, die Kosten durch Staatsverschuldung zu verschleiern. Staatsverschuldung kann also dazu führen, dass sich der Staatssektor entgegen dem Subsidiaritätsprinzip immer weiter zu Lasten der individuellen Freiheit aufbläht. Denkt man diese Argumentation konsequent zu Ende, könnte man unter Umständen aus diesem Kriterium die Forderung nach einem Verbot von Staatsverschuldung ableiten, um damit dem Politikversagen vorzubeugen, das zu einer sich ständig aufblähenden Staatstätigkeit führt und somit die subsidiarische Freiheit der Bürger verletzt. Allerdings ist die Tatsache, dass etwas missbraucht werden kann, noch lange kein Argument dafür, es gleich komplett zu verbieten. Das Kriterium der Organisationsfreiheit wird also hier dahingehend interpretiert, dass der Einsatz von Staatsverschuldung nicht zu einer Aufblähung der Staatstätigkeit führen darf. Dies kann z.B. durch ein Verbot konsumorientierter Ausgaben erreicht werden.

⁶⁸¹ Vgl. Kapitel A.3.3.2.

Variabilität

Variabilität lässt sich nur auf die Staatsverschuldung übertragen, wenn man sie wieder im Hinblick auf das Verhältnis der Generationen zueinander interpretiert. Dann deuten sie wieder in die selbe Richtung wie auch die Kriterien der Beteiligungsgerechtigkeit und der Entscheidungsfreiheit, nämlich dass jede Generation ihre eigenen Entscheidungen treffen können sollte. Da diese Interpretation das Subsidiaritätsprinzip jedoch sehr weit dehnt und die sich daraus ergebenden Aspekte bereits andernorts verankert sind, scheint es sinnvoll, das Variabilitäts-Kriterium im Bezug auf die Staatsverschuldung außen vor zu lassen.

Eigenverantwortung

Das Eigenverantwortungskriterium lässt sich auf zweierlei Weise anwenden: intertemporal und organisatorisch. Der intertemporale Aspekt lässt sich im Hinblick auf die Goldene Regel interpretieren. Wenn man die untere Ebene, die nicht bevormundet werden soll, durch die zukünftige Generation ersetzt, so sagt das Kriterium aus, dass eine Bindung zukünftiger Mittel durch heutige Investitionsentscheidungen nicht zulässig ist. Jede Generation sollte das Recht haben, ihren eigenen Präferenzen gemäß zu handeln. Das Subsidiaritätsprinzip entfaltet hier seine begrenzende Wirkung. Dadurch entsteht jedoch ein Zielkonflikt mit dem Solidaritätsprinzip, welches eine Beteiligung aller Nutznießer an den Kosten fordert, und unter Umständen mit dem Gemeinwohlprinzip, wenn nämlich die kreditfinanzierten Investitionen die allgemeine Wohlfahrt erhöhen. Der organisatorische Aspekt liegt näher am ursprünglichen Kern des Subsidiaritätsprinzip: wenn jede Einheit die Aufgaben erfüllen sollte, die sie am besten erfüllen kann, dann sollte jede Einheit auch die finanzielle Verantwortung dafür tragen. Sie sollte nicht versuchen, die Lasten – und damit auch die eventuellen Defizite – auf andere Gebietskörperschaften abzuschieben. Genau dies ist aber immer wieder zu beobachten. Einerseits wird immer wieder versucht, Lasten auf Nebenhaushalte zu verlagern, so wie z.B. durch den Bund an die Sozialversicherungen. Andererseits versuchen niedrigere Ebenen, wie Kommunen oder Länder, ihre Lasten an die nächst höhere Ebene weiterzureichen. Das Subsidiaritätsprinzip gilt aber in beide Richtungen. Es begrenzt nicht nur die Eingriffe der oberen Ebene, es nimmt auch die unteren Ebenen in die Pflicht.

Aktivierung

Dem abgrenzenden Aspekt des Subsidiaritätsprinzips steht sein positiver Aspekt entgegen. Während die eine Seite der Medaille unnötige Eingriffe in die Sphäre der un-

teren Ebene, bzw. der späteren Generation ablehnt, ermutigt die andere dazu, sinnvolle Hilfe zu leisten. Dort, wo die obere Ebene etwas besser machen kann soll sie es auch übernehmen. Auf Staatsverschuldung übertragen heißt das: Dort, wo das Gemeinwohl erhöht werden kann und wo man die spätere Generation durch ihren Einsatz stärken kann, dort ist Staatsverschuldung zulässig. Wenn es gilt, den Zusammenbruch des Gemeinwesens durch einen Krieg, oder den der Wirtschaft durch eine Finanzkrise abzuwehren, wenn es gilt, einen effizienten Kapitalstock und eine gute Infrastruktur aufzubauen, dann kann Staatsverschuldung ein zulässiges Mittel sein. Dies alles wird subsumiert unter dem Kriterium der Aktivierung.

Effizienz

Die Aufforderung, Dinge effizient durchzuführen, ist zwar von großer Bedeutung, betrifft aber nicht die Frage nach dem Einsatz von Staatsverschuldung im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip. Natürlich muss z.B. der Bau einer Straße möglichst effizient geschehen. Ob dieser Straßenbau aber mit Hilfe von Staatsverschuldung finanziert wird, hängt nicht damit zusammen, ob die Baumaßnahmen selber effizient durchgeführt werden. Natürlich versteht es sich auch von selber, dass sie nur eingesetzt werden darf, wenn der Nutzen von den Kosten der Staatsverschuldung überstiegen wird. Dies hat jedoch nichts mit dem Subsidiaritätsprinzip zu tun, sondern fällt unter das Kriterium der Gesellschaftswohls. Die Frage, ob eine Finanzierung über Staatsverschuldung effizienter ist als über Steuern, wird also dort angeführt.

Ogleich das Effizienzkriterium nichts darüber sagt, *ob* Staatsverschuldung aufgenommen werden sollte, ist es relevant für die Frage *wie* Staatsverschuldung aufgenommen wird. Natürlich müssen die Kredite effizient verwaltet werden. Das Bondsmanagement sollte dort angesiedelt werden, wo es am besten durchgeführt werden kann. Auch ist es im Hinblick auf die Subsidiarität relevant, *wer* die Kredite aufnehmen sollte. Einerseits kann man argumentieren, dass es sinnvoll ist, wenn die zentrale Einheit alle Kredite für alle Einheiten aufnimmt, wenn sie aufgrund einer besseren Bonität bessere Konditionen erhalten könnte. (Man denke an die Diskussion um die so genannten Euro-Bonds.) Andererseits kann man darauf erwidern, dass so die Konsolidierungsanreize unsolide wirtschaftender Einheiten beseitigt würden und es zu insgesamt höherer Verschuldung und Lastenverschiebung auf die solide haushaltenden Einheiten käme. Dies wäre natürlich nicht im Sinne des Effizienzprinzips. Eine gemeinsame Ausgabe von Anleihen ist also nur zulässig, wenn sichergestellt ist, dass dennoch alle Einheiten solide

wirtschaften und es zu keiner Lastenverschiebung kommt. Dies ist jedoch schwer zu bewerkstelligen. Außerdem dürfte es kaum Zinsvorteile geben, wenn ohnehin alle Einheiten gleichermaßen solide finanziert sind.

4.3.4 Nachhaltigkeitskriterien

Das Prinzip der Nachhaltigkeit mit seiner Frage nach der langfristigen Wirkung und Vorteilhaftigkeit ist zentral für die Betrachtung der Staatsverschuldung.

Handlungsfreiheit

Das Kriterium der Handlungsfreiheit spricht für sich und bedarf eigentlich kaum einer weiteren Erläuterung. Die gegenwärtige Politik hat stets dafür Sorge zu tragen, dass die Folgen ihrer Politik nicht die Handlungsspielräume der Zukunft beschränken. Betrachtet man den Anstieg der Zinslastquote in den letzten Jahrzehnten, so sieht man, dass dem keine Rechnung getragen wurde.

Intertemporale Gerechtigkeit

Die intertemporale Gerechtigkeit setzt einen leicht unterschiedlichen Schwerpunkt. Sie fordert umfassend eine Politik, die keine negativen Auswirkungen entfaltet. Betrachtet man die zahlreichen negativen Folgen der Staatsverschuldung, so dürfte hier das deutlichste Argument gegen eine unbeschränkte Anhäufung von Krediten vorliegen. Von den Wachstumsverlusten über die Ausbeutung späterer Generationen bis hin zu den Inflationsängsten entfaltet Staatsverschuldung, wie in Kapitel A.3 gezeigt, ein ganzes Portfolio negativer Auswirkungen. Staatsverschuldung muss daher aus Sicht der katholischen Soziallehre beschränkt und eng reglementiert werden. Da, wo der Nutzen klar überwiegt, ist sie zulässig, alle anderen Fälle sind zu unterbinden.

Effektivität

Damit diese Beschränkung einen Sinn macht, fordert das Kriterium der Effektivität, dass die Regelungen so ausgestaltet werden, dass das Politikziel auch tatsächlich erreicht wird. Eine Regelung wie der frühere Artikel 115 GG, der keine faktische Wirkung entfaltet,⁶⁸² ist nicht Sinn der Sache. Eine Begrenzungsregel für die Staatsverschuldung muss daher den polit-ökonomischen Gegebenheiten Rechnung tragen und die implizite Staatsverschuldung mit berücksichtigen.

⁶⁸² Vgl. Kapitel C.3.3.

Langfristigkeit

Zu guter Letzt gibt es noch das Kriterium der Langfristigkeit. Wenn untersucht wird, ob eine Maßnahme nutzenstiftend ist, z.B. Konjunkturpakete, so ist zwischen den kurz- und langfristigen Folgen zu unterscheiden. Wenn diese auseinanderfallen, sind die langfristigen für die Gesamtbewertung entscheidend.

4.3.5 Die normative Kriterienmatrix

Die diskutierten Kriterien lassen sich wieder in einer Kriterienmatrix zusammenfassen, diesmal angepasst an die Verschuldungsthematik:

Tabelle 5: Normative Bewertungskriterien Staatsverschuldung

Quelle: eigene Erstellung

Prinzipien Ziele	<u>Personalität</u> Ausgerichtet auf die Individuen	<u>Solidarität</u> Gemeinsame Verantwortung	<u>Subsidiarität</u> Optimale Kompetenzverteilung	<u>Nachhaltigkeit</u> Langfristig wirksam und sinnvoll
<u>Freiheit</u>	<u>Entfaltungsfreiheit</u> Möglichkeit zur Persönlichkeitsentfaltung heute und zukünftig - Keine ungedeckte Verschuldung außer in Krisen	<u>Entscheidungsfreiheit</u> Keine Bevormundung - Erhaltung zukünftiger Handlungsspielräume - Goldene Regel nur in engen Grenzen	<u>Organisationsfreiheit</u> Keine Aufblähung der Staatstätigkeit durch Staatsverschuldung	<u>Handlungsfreiheit</u> Spielräume für Zukunft erhalten - Niedrige Zinslastquote
<u>Gerechtigkeit</u>	<u>Beteiligungsgerechtigkeit</u> Chancengleichheit - Ausgangssituation späterer Generationen nicht verschlechtern	<u>Lastengerechtigkeit</u> Keine Lastenüberwälzung ohne entsprechenden Nutzen <u>Universalität</u> Jeder trägt Anteil bei - Staatsverschuldung für besondere Ereignisse - Ausgangsgeneration muss sich an Lasten beteiligen	<u>Eigenverantwortung</u> <i>Intertemporal:</i> Keine Bevormundung zukünftiger Generationen - Lehnt Goldene Regel ab <i>Organisatorisch:</i> Keine Lastenabwälzung an andere Einheiten. - Fiskalische Autonomie	<u>Intertemporale Gerechtigkeit</u> Keine langfristig negativen Auswirkungen
<u>Gemeinwohl</u>	<u>Einzelwohl</u> Fördert das Wohl des Betroffenen - Keine ungewünschte Umverteilung	<u>Gegenseitigkeit</u> Verpflichtung der Transferempfänger <u>Gesellschaftswohl</u> Gemeinschaft profitiert von Maßnahme - Nutzen übersteigt Kosten der Verschuldung	<u>Aktivierung</u> Folgenden Generationen gute Ausgangsposition hinterlassen - Goldene Regel zulässig <u>Effizienz</u> Optimales Schuldenmanagement	<u>Effektivität</u> Politikziel wird erreicht <u>Langfristigkeit</u> Langfristige, nicht kurzfristige Wirkung im Mittelpunkt

4.3.6 Eine andere Sichtweise

An dieser Stelle sei jedoch noch einmal daran erinnert, dass Kriterien dieser Detailstufe ein erhebliches Maß an Eigeninterpretation beinhalten. Es wäre unangebracht zu sagen, dass die katholische Soziallehre diese oder jene Meinung zur Goldenen Regel verträte. Vielmehr lassen sich aus der katholischen Soziallehre bestimmte allgemeine Kriterien ableiten und diese lassen sich so interpretieren, dass es zu bestimmten Schlussfolgerungen im Bezug auf die Staatsverschuldung kommt.

Obleich die eben vorgestellten Schlussfolgerungen hier für die angemessene Interpretation gehalten werden, soll auch eine mögliche Gegenposition skizziert werden.

Angemessene intergenerative Solidarität

Die obige Argumentation zur intertemporalen Solidarität und der Verteilungsgerechtigkeit ließe sich in Zweifel ziehen. Wenn Solidarität bedeutet, dass die Reichen die Ärmern unterstützen, dann schließt das nicht aus, dass die Reichen von morgen den Armen von heute helfen. Es wäre denkbar, dass es in der Zukunft keinerlei Armut und Not mehr gibt. Dann wäre es gerecht, wenn sich diese zukünftige Generation an der Bekämpfung der heutigen Armut beteiligt. Selbst wenn man nicht ganz so optimistisch in die Zukunft blickt, lässt sich die Argumentation halten. Wenn Wirtschaft und Wohlstand dank technischem Fortschritt weiter wachsen, dann wird es zukünftigen Generationen besser gehen als den heutigen, so wie es in vielen Ländern der heutigen Generation besser geht als der vor 100 Jahren. So wie es angemessen ist, dass innerhalb einer Generation die Wohlhabenderen Steuern zahlen, um die Armen zu unterstützen, so kann es auch angemessen sein, dass die reiche Zukunft besteuert wird um die gegenwärtige Situation zu verbessern. Diese Arbeit lehnt diese Argumentation jedoch ab, da sie zu sehr auf unsicheren Annahmen beruht. Da es heute nicht bekannt ist, wie wohlhabend welche Teile der Zukunft sein werden, ist es unmöglich, ein gerechtes Maß an Umverteilung festzulegen. Es ist ja auch im Steuerrecht nicht zulässig, dass Unternehmen oder Privatpersonen auf erhoffte oder fiktive Gewinne und Einkünfte der Zukunft Steuern zahlen. Da das First Best (»angemessene Umverteilung«) nicht möglich ist, sollte man lieber das Second Best (»keine intergenerative Umverteilung«) wählen, statt im Third Best (»ungerechte Umverteilung«) zu landen. Schließlich wäre es ja auch denkbar, dass die Zukunft aufgrund von Umweltkatastrophen oder anderen Ereignissen ärmer sein wird. Und selbst wenn die zukünftigen Einkommen bekannt wären, wäre es

wahrscheinlich, dass die in Kapitel A.4 geschilderten polit-ökonomischen Probleme, insbesondere die Zeitinkonsistenz der Politik, eine angemessene Umverteilung erreichen würde. Hinzu kommt, dass Staatsverschuldung den künftigen Wohlstand senkt.

Die zukünftige Freiheit

Diese Arbeit interpretiert die katholische Soziallehre so, dass ungedeckte Staatsverschuldung einen Eingriff in die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen darstellt. Dem ließen sich zwei Punkte entgegen halten:

1. Da die Zukunft noch keine Entscheidung treffen kann, ist es das Recht und die Pflicht der Gegenwart, diese Entscheidungen für die Zukunft zu treffen. So lange diese Pflicht verantwortungsbewusst wahrgenommen wird, beinhaltet das Freiheitsrecht der Gegenwart auch die Aufnahme von langfristigen Krediten.
2. Die Gegenwart muss die Freiheitsrechte der Zukunft schützen, das erfordert unter Umständen den Einsatz von Staatsverschuldung. – Diesem letzten Punkt ist zuzustimmen. Dem wurde bereits Rechnung getragen, indem Kredite für Katastrophen und Kriege gutgeheißen wurden. Dem anderen wird in dieser Arbeit nicht gefolgt. Die Freiheit des Einen darf nicht zu Lasten der Freiheit des Anderen gehen.

Ungedeckte Bedürfnisse

Ein letzter Einwand könnte lauten, dass die Bedürfnisse und Rechte der Gegenwart nicht für die der Zukunft geopfert werden dürfen. Im Mittelpunkt der katholischen Soziallehre steht immer die Sorge um das Wohlergehen der einzelnen Individuen. Wenn man diese sehr radikal interpretiert, könnte man argumentieren, dass alle anderen Überlegungen hinten anstehen müssen, so lange es noch Menschen in Not gibt. Wenn es nun nicht gelänge, deren Bedürfnisse aus den Mitteln der Gegenwart zu befriedigen, dann wäre es legitim, dies mit Hilfe der Staatsverschuldung zu erreichen. Das Vorhandensein einer ungestillten Not würde alle anderen Argumente außer Kraft setzen.

Bei dieser Argumentation werden jedoch die Nöte der Zukunft vergessen. Eine überbordende Staatsverschuldung kann dazu führen, dass zukünftige Generationen nicht mehr in der Lage wären, die Nöte ihrer eigenen Zeit zu lindern. Daher interpretiert diese Arbeit die Texte der katholischen Soziallehre dahingehend, dass

1. die gegenwärtige Generation bei ihrem Handeln die Folgen desselben nicht außer Acht lassen darf, und

2. jeder Generation die Pflicht auferlegt wird, in ihrer Zeit die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen, um aus eigener Kraft die notwendigen Maßnahmen zu unternehmen.⁶⁸³

Die kritische Haltung der Deutschen Bischofskonferenz zur Staatsverschuldung stützt diese Interpretation der katholischen Soziallehre.⁶⁸⁴

4.4 Fazit: Katholische Soziallehre und Staatsverschuldung

Die eingehende Untersuchung der aus der katholischen Soziallehre abgeleiteten Kriterien hat den Anfangsverdacht erhärtet und ergibt ein ausgesprochen ähnliches Bild zu dem Fazit der Theorie der Staatsverschuldung: Staatsverschuldung wird nicht grundsätzlich abgelehnt, sie kann in Einzelfällen ein sinnvolles Instrument sein, sie wird aber sehr kritisch gesehen und muss unbedingt einer strengen Begrenzung unterworfen werden. Insgesamt fordert die katholische Soziallehre eine wirksame Begrenzung und weitgehende Vermeidung von Staatsverschuldung.

Die Norm der Freiheit fordert die Abwesenheit von Zwang. Staatsverschuldung aber legt folgenden Generationen einen Zwang auf und nimmt ihnen die Handlungsfreiheit. Die Norm der Gerechtigkeit spricht jedem das Seine zu. Wenn aber eine Generation für den Nutzen der anderen zahlen muss, ist dies nicht gegeben. Die Gemeinwohl-Norm schließlich zielt auf das Wohlergehen aller. Sie wendet sich damit gegen die negativen wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen der Staatsverschuldung, sieht aber auch die positiven Effekte, z.B. bei Katastrophen.

Zusammenfassend lässt sich die katholische Soziallehre wie folgt zu der Frage der Staatsverschuldung interpretieren:

- Staatsverschuldung sollte nicht grundsätzlich verboten, aber eng reglementiert werden.
- Kurzfristige Staatsverschuldung, die zeitnah ausgeglichen wird, somit zu keiner intergenerativen Umverteilung führt und gemeinwohlfördernd ist, ist in Ord-

⁶⁸³ Diese Arbeit betritt mit ihrer Interpretation der katholischen Soziallehre im Bezug auf Detail-Aspekte der Staatsverschuldung Neuland, so dass es zu dieser Diskussion keine verwertbaren Quellen gibt. Es sei an dieser Stelle jedoch ein ausdrücklicher Dank an Daniel Finn, Professor für Theologie und Volkswirtschaft an der Saint John's University, für seine wertvollen Anregungen ausgesprochen.

⁶⁸⁴ Deutsche Bischofskonferenz (1980) und (2009).

nung. Steuerglättung und Konsumglättung durch automatische Stabilisatoren über einen Konjunkturzyklus hinweg sind folglich zulässig.

- Langfristige Staatsverschuldung ist nur in den beiden folgenden Ausnahmefällen angebracht. Ansonsten ist jegliche Lastenüberwälzung zu unterbinden.
- Staatsverschuldung im Rahmen der intergenerativen Solidarität ist legitim. D.h., die Finanzierung von Katastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen über Staatsverschuldung sollte möglich bleiben.
- Staatsverschuldung im Rahmen der Goldenen Regel ist ein Grenzfall. Sie sollte nur nach gründlicher Abwägung genutzt werden, nur in engen, klar definierten Grenzen und nur wenn sich davon ein deutlicher Nutzenzuwachs erwarten lässt. Ein entwickeltes Industrieland wie Deutschland, mit Nettoinvestitionsquoten nahe Null, sollte lieber auf dieses Instrument verzichten. Ein aufstrebendes Schwellenland hingegen könnte es einsetzen.
- Staatsverschuldung für Konsumzwecke und ungedeckte Staatsverschuldung werden strikt abgelehnt.
- Die Staatsschuldregulierung muss politisch wirksam sein und alle Formen der Staatsverschuldung umfassen.

Somit gibt die katholischen Soziallehre einen normativ begründeten Rahmen, der Richtschnur für detaillierte Regelungen sein kann. Es sei noch einmal daran erinnert, dass sie jedoch nicht die Absicht oder Fähigkeit hat, selber konkrete Regelungen aufzustellen.

Diese ausführliche Untersuchung der normativen Fragestellung bestätigt das übliche Vorgehen, Staatsverschuldung mit Verweis auf Gerechtigkeitsaspekte kritisch zu hinterfragen. Die intuitive Annahme, dass unbegrenzte Staatsverschuldung aus normativer Sicht fragwürdig ist, bestätigt sich auch bei näherem Hinsehen.

Es gilt daher im nächsten Schritt, ökonomische und normative Richtlinien abzugleichen und daraus politisch und wirtschaftlich sinnvolle Regelungen abzuleiten, die diesen Kriterien gerecht werden.

C. Begrenzung von Staatsverschuldung

Teil A dieser Arbeit hat gezeigt, dass Staatsverschuldung aus ökonomischer Sicht begrenzt werden muss. In Kapitel A.4 wurde ferner gezeigt, dass es im politischen Wettbewerb immer wieder zu übermäßiger Staatsverschuldung kommen wird. Der politische Prozess wird nicht von selbst dauerhaft zu dem wünschenswerten Ergebnis kommen. Teil B kam mit einer normativen Argumentation ebenfalls zu dem Ergebnis, dass Staatsverschuldung begrenzt werden muss. Wenn man in der Einteilung von Giersch⁶⁸⁵ bleibt, so folgt auf die positive und die normative Ökonomik nun die Kunstlehre, d.h. die Frage nach Möglichkeiten zur Reduzierung der Kluft zwischen Sollen und Sein.

Es bedarf wirksamer Schranken zur Begrenzung der Staatsverschuldung. Denkbar sind konstitutionelle Regeln oder z.B. wettbewerbliche Gegebenheiten, die eine Selbstregulierung erzwingen. In diesem letzten Teil der Arbeit soll zuerst untersucht werden, welche Kriterien eine gute Begrenzungsregelung erfüllen sollte. Anschließend werden bestehende Konzepte anhand dieser Kriterien überprüft. Schließlich sollen Vorschläge erarbeitet werden, wie eventuelle Schwächen der bestehenden Konzepte behoben werden könnten. Diese Arbeit will so die Kunstlehre zur Begrenzung der Staatsverschuldung weiter voran bringen.

Die katholische Soziallehre entwickelt gesellschaftliche Ziele. Die Entwicklung konkreter Maßnahmen zur Erreichung derselben delegiert sie an die jeweiligen Fachdisziplinen, da sie hier die größere Lösungskompetenz vermutet. Daraus folgt für diese Arbeit, dass es in erster Linie an der Ökonomie liegt, ein Begrenzungsregime zu entwickeln, das die Staatsverschuldung nachhaltig begrenzt. Dieses soll die ökonomischen wie auch die ethischen Anforderungen für einen effizienten und moralischen Umgang mit Staatsverschuldung gleichermaßen erfüllen. Dieser Teil C kehrt daher zurück zu der ökonomischen Argumentation von Teil A, bleibt dabei aber auf dem Fundament der normativ-philosophische Argumentationsebene von Kapitel B. Die zu entwickelnden Kriterien und Regeln zum konkreten Umgang mit Staatsverschuldung werden primär ökonomischer Natur sein. Doch auch bei der nun folgenden ökonomischen Argumentation bleiben die ethischen Überlegungen als Metaebene präsent. Wo nötig erfolgt ein Rückgriff auf Forderungen der normativen Kriterienmatrix, falls diese über die ökonomische

⁶⁸⁵ Giersch (1961).

mischen Anforderungen hinausgehen oder diese ergänzen. So entsteht im Ergebnis eine Synthese aus ökonomischen und ethischen Kriterien.

Es bedarf wirksamer Schranken gegen das ständige Ansteigen der Staatsverschuldung. Aber welche Eigenschaften sollten diese Schranken erfüllen?

Die Erfahrung zeigt: Der Kampf gegen die Staatsverschuldung ist nicht völlig aussichtslos. Es gibt eine Vielzahl von Stellschrauben, mit denen sich die Verschuldung reduzieren lässt. Strenge Budgetregeln haben in der Vergangenheit immer wieder eine bremsende Wirkung entfaltet.⁶⁸⁶ Primo zeigt für die US-Bundesstaaten, dass Ausgabebeschränkungen, Regeln zum Budgetausgleich und Veto-Möglichkeiten die Verschuldung reduzieren.⁶⁸⁷ Wagschal bestätigt die Wirksamkeit von Verfassungshürden und anderen Regelungen, wie den Maastricht-Kriterien im Vorfeld der Euro-Einführung.⁶⁸⁸ Auch zahlreiche andere Studien untermauern die Sinnhaftigkeit guter Budgetregeln.⁶⁸⁹ Drazen weist darauf hin, dass gute Budgetregeln eine stärkere Wirkung entfalten als schwache Institutionen.⁶⁹⁰

Allerdings hat sich auch gezeigt, dass bislang die wenigsten Budgetregeln ihr Ziel voll erreicht haben. Dort, wo es solche Regeln gab, stiegen die Schulden langsamer als andernorts. Aber sie stiegen dennoch zu stark. Der Einsatz von Budgetregeln ist also ein erfolgversprechendes Instrument, das weit verbreitet und anerkannt ist, das aber noch weiter optimiert werden muss.⁶⁹¹

In welche Richtung sollten diese Optimierungen gehen? Wie kann die Wirksamkeit erhöht werden? Das zu untersuchen ist die Aufgabe dieses Kapitels. Besonderes Augenmerk wird dabei auf zwei Bereiche gelegt, die oft bei der Gestaltung bisheriger Regeln vernachlässigt wurden: Die von der politischen Ökonomie gezeigten Prozesse des politischen Alltags und die meist vernachlässigten Erkenntnisse über die implizite Staatsverschuldung.

⁶⁸⁶ Vgl. Poterba (1996), Dabán Sánchez, et al. (2003), Primo (2006) und Feld/Kirchgässner (2008).

⁶⁸⁷ Primo (2006).

⁶⁸⁸ Wagschal (2002).

⁶⁸⁹ Siehe z.B. Roubini/Sachs (1989) S. 905, Kopits/Symansky (1998) und Fabrizio/Mody (2006).

⁶⁹⁰ Drazen (2002).

⁶⁹¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 71f.

Der Begriff der Budgetregel orientiert sich dabei an dem der fiskalpolitischen Regel im Sinne von Kopits und Symansky,⁶⁹² im Gegensatz zu geldpolitischen Regeln wie der Taylor-Regel. Budgetregeln werden verstanden als dauerhaft gültige, gesetzlich geregelte Restriktion der Finanzpolitik. Der Ansatz, das polit-ökonomisch begründete Versagen der Politik mit gezielten Gesetzes- und Verfassungsschranken zu bekämpfen, wurde v.a. von Buchanan propagiert⁶⁹³ und hat zur Entstehung der konstitutionellen Ökonomik geführt.⁶⁹⁴

Neben den Budgetregeln soll aber auch geprüft werden, inwieweit andere Regelungen, wie z.B. No-Bailout-Klauseln oder indirekte Begrenzungen, wie eine unabhängige Notenbank,⁶⁹⁵ die gewünschten Effekte bringen können.

⁶⁹² Kopits/Symansky (1998) S. 2.

⁶⁹³ Vgl. z.B. Buchanan/Brennan (1988).

⁶⁹⁴ Pies/Leschke (1996), Grözingen/Panther (1998) und Wagschal (2002).

⁶⁹⁵ Siehe Schlesinger, et al. (1993) S. 5.

1 Grundsätzliche Anforderungen an Begrenzungskonzepte

1.1 Wann muss begrenzt werden?

Wie gezeigt wurde, muss Staatsverschuldung nicht stets und in jeder Form bekämpft werden. Es gilt also abzugrenzen, wann eine Begrenzung angebracht ist, und wann nicht. Hier bietet sich das Kriterium der Vorteilhaftigkeit an. Wenn die Kredite allgemein Vorteile bringen und dabei keine ethischen Kriterien, wie in Teil B diskutiert, verletzen, so ist ihr Einsatz angebracht. Unstrittig sind hier kurzfristige Kredite zur Überbrückung temporärer Schwankungen, sowie im Falle außergewöhnlicher Ereignisse.⁶⁹⁶ Heikel wird es bei langfristigen Schulden, die sich immer weiter aufsummieren. Wie bereits dargelegt, ist dabei zu unterscheiden zwischen gedeckten und ungedeckten Schulden. Steht einer Verbindlichkeit ein entsprechender Wert gegenüber, so wird keine Nettolast weitergegeben. Auch wird dadurch die Schuldenquote nicht unbegrenzt steigen. Ein steigender Schuldenberg bringt, wie in Teil A gesehen, eine Summe wirtschaftlicher und politischer Nachteile mit sich, in Teil B wurde gezeigt, dass dies auch aus normativer Sicht problematisch ist. Daraus folgt, dass es auch für die durch Ausnahmetatbestände gerechtfertigten Kredite eine begrenzende Regelung geben muss. Diese Begrenzung kann offensichtlich nicht quantitativer Natur sein, da dies dem Zweck dieser Regelungen zuwiderliefe. Wenn es das Ziel einer Regelung ist, z.B. die Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen zu erhalten, so macht es keinen Sinn, hier eine Deckelung einzuziehen. Andererseits kann es aber auch nicht Sinn der Sache sein, ein unlimitiertes Einfallstor für steigende Schuldenstände zu schaffen. Auch krisenbedingte Schulden sollten nicht unbegrenzt aufsummiert und dauerhaft in die Zukunft weitergereicht werden können. Dieses Dilemma kann aufgelöst werden, indem alle Sonderkredite mit einem Tilgungsplan kombiniert werden. So lassen sich die Lasten verteilen, ohne dass sie komplett abgeschoben werden können.⁶⁹⁷

Allgemein kann man sagen, dass immer gehandelt werden muss, wenn eine ungerechtfertigte Belastung an kommende Generationen weitergegeben werden soll. Es muss also in zwei Fällen eingegriffen werden:

⁶⁹⁶ Vgl. z.B. Scherf (1996) S. 379 und Edling (2001) S. 232.

⁶⁹⁷ Details, insbesondere polit-ökonomische Probleme, werden weiter unten diskutiert.

1. Wenn langfristig eine nicht durch Sonderereignisse gerechtfertigte Nettolast entsteht, also wenn die ungedeckten Schulden über den Konjunkturzyklus hinweg ansteigen.
2. Wenn in Ausnahmesituationen Kredite aufgenommen werden, ohne dass ein Tilgungsplan festgelegt wird.

Oder umgekehrt formuliert, Staatsverschuldung ist zulässig wenn:

1. Sie nur kurzfristig entsteht und mittelfristig wieder ausgeglichen wird.
2. Sie durch außergewöhnliche Ereignisse gerechtfertigt ist und durch einen verbindlichen Tilgungsplan wieder abgebaut wird.
3. Sie durch einen entsprechenden Gegenwert gedeckt ist.⁶⁹⁸

1.2 Was muss begrenzt werden?

Bei der Frage „was soll begrenzt werden“ gibt es zwei Dimensionen zu betrachten: Die Art der Verschuldung und den Zweck der Verschuldung. Wenn nicht nur irgendeine Kennziffer konstant gehalten, sondern tatsächlich die Lastenverschiebung auf die Zukunft zu verhindern werden soll, dann muss ein Begrenzungsregime jede Form von Staatsverschuldung umfassen. Für den Steuerzahler der Zukunft ist es gleichgültig, für welche Form von Staatsverschuldung er höhere Steuern zahlen muss. Diese Feststellung erscheint ebenso banal wie wichtig. So ist es umso verwunderlicher, dass dieser Aspekt in der allgemeinen Diskussion praktisch keine Rolle spielt. Wie bei der weiter unten folgenden Vorstellung verschiedener Begrenzungskonzepte zu sehen sein wird, zielen diese ausschließlich auf die explizite Verschuldung. Bei manchen Studien⁶⁹⁹ wird die grundsätzliche Problematik der impliziten Staatsverschuldung zwar ausführlich dargestellt, bei der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen wird sie jedoch stets wieder unter den Tisch fallen gelassen. Wenn ein Begrenzungsansatz aber nur einen Teil des Problems erfasst, so kann er auch nur einen Teil lösen. Eine wirksame Begrenzung der öffentlichen Verschuldung muss also zwingend beide Ebenen im Blick haben: Die implizite und die explizite Staatsverschuldung. Auch muss sie alle Bereiche, also föderalen Ebenen, Sozialversicherungen und Sondervermögen umfassen.

⁶⁹⁸ Hier sei jedoch wieder auf die Diskussion um polit-ökonomisches Missbrauchspotential, Messschwierigkeiten und gegen Null gehende Nettoinvestitionen in entwickelten Ländern verwiesen.

⁶⁹⁹ Insbesondere Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b).

Die zweite Dimension ist der Zweck der öffentlichen Ausgaben. Werden die Mittel investiv verwendet oder konsumtiv? Dienen sie der Abwendung von wirtschaftlichem Schaden oder der Befriedigung von Partikularinteressen? Auch hier geben sowohl die ökonomische Theorie, wie die normative Betrachtung klare und übereinstimmende Leitlinien vor. Kreditfinanzierte Ausgaben für Investitionen sind durch ihren Gegenwert gerechtfertigt. Mittelfristige Verschuldung für die Abfederung von Schwankungen, sowie die Flexibilität, auf außergewöhnliche Ereignisse reagieren zu können, werden durch ihren Nutzen für die Wirtschaft und Gesellschaft gerechtfertigt, solange sie auch wieder zurückgeführt werden. Es ist wichtig, dass die Flexibilität der Fiskalpolitik erhalten bleibt.⁷⁰⁰ Rein konsumtive Ausgaben, wie z.B. die Anhäufung hoher Pensionsansprüche oder langfristig steigende Schuldenstände sind hingegen sowohl ökonomisch wie ethisch nicht vertretbar.

Zusammenfassend lässt sich sagen:

1. Jede Form von Staatsverschuldung muss erfasst werden, auch die implizite.
2. Konsumtive Staatsverschuldung muss unterbunden werden.
3. Langfristige Verschuldung ohne Gegenwert muss vermieden werden.

1.3 Wo muss die Begrenzung ansetzen?

Wo, oder bei wem, muss eine Budgetregel ansetzen, um Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen? Dahinter steht auch die Frage, was Staatsverschuldung verursacht. Ein einflussreicher Teil der Diskussion sieht die Entstehungsursache in den Anreizen für die einzelnen Gebietskörperschaften, ihren Nutzen durch Lastenabwälzung zu erhöhen.⁷⁰¹ Nach dieser Argumentation ist es im Interesse z.B. einzelner Bundesländer sich gezielt zu überschulden, so lange sie davon ausgehen können, dass ihnen die anderen Länder oder der Bund im Krisenfall aushelfen. So lässt sich das Konsumniveau der eigenen Bürger erhöhen, während die Lasten von anderen getragen werden. Dies führt zu einer Abwärtsspirale, in der niemand mehr ein Interesse an soliden Finanzen haben

⁷⁰⁰ Es sei an die Diskussion in Kapitel A.2 erinnert, nach der die Fiskalpolitik in gewissem Rahmen eine glättende Wirkung entfalten kann. Vgl. z.B. Arreaza, et al. (1998).

⁷⁰¹ Zur Diskussion um Moral Hazard bei Staatsverschuldung vgl. Lane (1993), Hagen/Eichengreen (1996), Pisauro (2001), Fasten (2006) und Vigneault (2007). Für die spezielle deutsche Diskussion vgl. Blankart, et al. (2006) und Jochimsen/Konrad (2006). Für internationale Beispiele vgl. Inman (1995), Corsetti, et al. (1999), Lane/Phillips (2000) und Dell Ariccia, et al. (2006).

kann. Am Beispiel der Zinsentwicklung der deutschen Bundesländer im Bezug zu dem Zinslast-Einnahmen-Verhältnis (dem vom Bundesverfassungsgericht genutzten Kriterium zur Evaluierung der Haushaltssituation) lässt sich zeigen, dass die Märkte von einem Bailout ausgehen und es keine disziplinierende Zinsspreizung gibt.⁷⁰² Das Verhalten der Bundesländer lässt sich als Moral Hazard interpretieren.⁷⁰³ Die Schweiz hingegen wird immer wieder als positives Beispiel für die begrenzenden Wirkungen einer No-Bailout-Klausel auf die Staatsverschuldung angeführt.⁷⁰⁴

Wenn dies die Ursache ist, ist es folgerichtig, bei den Anreizen der Gebietskörperschaften anzusetzen. Entsprechend werden No-Bailout-Klauseln und geordnete Insolvenzverfahren gefordert. D.h., es soll verboten werden, dass andere Einheiten im Fall der Fälle eingreifen und die Schulden übernehmen können. Stattdessen müsste die überschuldete Einheit im Zweifelsfall in die Insolvenz gehen. Dieser Mechanismus würde schon direkt abschreckend wirken und daneben auch einen weiteren disziplinierenden Effekt entfalten: Mit steigender Verschuldung würden die Kreditgeber einen höheren Risikoaufschlag fordern, so dass die steigenden Zinsen einen bremsenden Effekt entfalten würden. Für Jochimsen und Konrad gilt dann: *„Man erhält so eine funktionierende Schuldenbremse, bei der man die Entscheidung über Verschuldung dann getrost dem Markt überlassen kann.“*⁷⁰⁵

Wären also mit einer strikten No-Bailout-Klausel und der Möglichkeit staatlicher Insolvenz alle Probleme gelöst? Diese Argumentation hat unbestreitbar ihre Berechtigung, greift jedoch zu kurz. Sie verkennt, dass es auch bei der Entstehung von Staatsverschuldung wieder verschiedene Ebenen zu betrachten gibt.

Die erste Ebene ist die jeweilige staatliche Einheit, z.B. der Bund oder ein Bundesland. Jede Einheit hat bestimmte Interessen und reagiert auf Anreize. Wenn es eine glaubhafte Aussicht auf einen Bailout gibt, so hat das Land ein Interesse, sich übermäßig zu verschulden. Bis hierhin greift die oben genannte Argumentation.

⁷⁰² Heppke-Falk/Wolff (2008).

⁷⁰³ Rodden (2005).

⁷⁰⁴ Vgl. z.B. Blankart/Klaiber (2004) und Fasten (2006), der jedoch auch eine weitere Verschärfung fordert.

⁷⁰⁵ Jochimsen/Konrad (2006) S. 25.

Die zweite Ebene sind die Politiker. Sie sind es, welche die Entscheidung über die tatsächliche Fiskalpolitik treffen. Wie die politische Ökonomie gezeigt hat, haben diese eine eigene Zielfunktion, bei welcher das eigene Interesse, in der Regel die eigene Wiederwahl, an erster Stelle kommt.⁷⁰⁶ Die dritte Ebene schließlich sind Wähler und öffentliche Meinung. Sie beeinflussen die Politiker über die Abwahldrohung.

Diese Betrachtung zeigt, dass eine No-Bailout-Klausel alleine meist relativ wenig bewirken kann.⁷⁰⁷ Das Problem der Zeitinkonsistenz hebelt die begrenzende Wirkung der möglichen Insolvenz zumindest in Teilen aus. Jede einzelne Regierung blickt zuerst auf die nächste Wahl und erst dann auf die langfristigen Folgen. Frei nach dem Motto »Was kümmert mich der langfristige Zinsanstieg, wenn ich die nächste Wahl verliere«, wird jede Regierung die nötigen Sparmaßnahmen auf die Zeit nach der jeweils nächsten Wahl verschieben.⁷⁰⁸ Die angedrohte Sanktion (höhere Zinsen) trifft nicht den eigentlichen Akteur. Sie schadet dem Land, sie schadet nachfolgenden Regierungen. Die jetzige Regierung wird aber immer nur eine marginale Zusatzlast tragen müssen. Bestätigt wird diese Kritik durch die Praxis. Während No-Bailout-Klauseln für Unterebenen wie die Bundesländer diskutiert werden, gelten sie faktisch schon immer für die jeweils höchste Ebene. Niemand würde einen Bailout für die Bundesrepublik oder die Vereinigten Staaten leisten können. Dennoch lässt sich auch hier ein stetiger Anstieg der Staatsverschuldung beobachten. Offensichtlich ist eine No-Bailout-Klausel allein also keine wirksame Restriktion für die handelnden Politiker.

Dies ändert sich – wie in Kapitel A.4 diskutiert – erst, wenn sich die Fiskalillusion auflöst, wenn die Bürger sich des Themas bewusst werden und erkennen, welche zukünftigen Zusatzlasten die gegenwärtige Politik erzeugt, wenn eine Regierung fürchten muss, für ihre Schuldenpolitik abgestraft zu werden, wenn also die negativen Folgen einer weiteren Verschuldung schwerer wiegen als die Unannehmlichkeiten der Sparpolitik. Dies lässt sich aktuell am Beispiel Griechenlands beobachten. Dort gab es zwar einen Teil-Bailout, dieser war jedoch an harte Sparauflagen geknüpft. Das Land stand unmittelbar am finanziellen Abgrund, ein »Weiter-So« war nicht möglich. Ist ein Land in einer solchen Situation, kann die Politik unmöglich Reformen weiter verschleppen,

⁷⁰⁶ Vgl. Kapitel A.4.

⁷⁰⁷ Vgl. auch Schlesinger, et al. (1993) S. 138.

⁷⁰⁸ Stichwort »delayed stabilizations«, vgl. Persson/Tabellini (2000) S. 361ff.

weil es dann sofort auf sie zurückschlagen würde. Ein unkonditionierter Bailout hingegen würde ein Weiterwirtschaften ermöglichen.

Somit entfaltet ein No-Bailout zwar eine Wirkung, aber zu spät. Es kann nicht Sinn einer guten Regelung sein, erst zu wirken, wenn eine Katastrophe unmittelbar bevorsteht. Sie muss weitaus früher greifen und bereits die negativen Wirkungen der Phase davor abfedern. Es muss das Ziel sein, nachteilige und unerwünschte Verschuldung komplett zu verhindern, und nicht erst die völlige Überschuldung. Für eine solche Regelung müssen alle drei Dimensionen berücksichtigt werden. Das Land muss genauso ein Interesse an einer angemessenen Verschuldung haben, wie die handelnden Politiker. Für Letzteres wiederum müssen auch die Wähler ein Interesse an der Einhaltung bestimmter Defizitgrenzen haben, damit sie deren Verletzung bei den Wahlen stärker sanktionieren als eventuelle Konsolidierungsmaßnahmen. Wie dies aussehen könnte, wird im folgenden Kapitel diskutiert. In der Verknüpfung dieser drei Ebenen könnte auch der Erfolg der Schweizer Regelungen liegen. Dort wird ein No-Bailout-Prinzip kombiniert mit direkter Demokratie, inklusive Volksabstimmungen über Finanzfragen,⁷⁰⁹ und obendrein mit einer strengen Verfassungsregel ergänzt. Auch der Sachverständigenrat sieht in No-Bailout-Klauseln nur eine Ergänzung zu einer verfassungsmäßigen Grenze.⁷¹⁰

Die Entscheidungen der jeweiligen Regierung dürfen nicht nur über indirekten Druck beeinflusst werden. Dies könnte dazu führen, dass die Entscheidung über die Höhe der Staatsverschuldung eine Abwägung zwischen verschiedenen Einflüssen wäre, so dass es letztlich nur darauf ankäme, welcher Druck stärker ist. Daher muss die Regulierung auch eine Komponente enthalten, welche direkt auf die Politik zielt. Hier gilt es, die Möglichkeiten für ungewünschte diskretionäre Entscheidungen so weit als möglich zu beschneiden. Da es die Politik ist, welche die Entscheidung über die Höhe der Staatsverschuldung fällt, ist diese direkte Regulierung letztlich das entscheidende Feld.

Dieser Abschnitt zeigt: Ein wirksames Begrenzungsregime muss nicht nur ökonomisch sinnvoll sein, sondern auch polit-ökonomischen Gegebenheiten Rechnung tragen. Es muss alle drei Dimensionen ansprechen und dafür sorgen, dass das Land und die Wähler, vor allem aber die Politik ein Interesse an der gewünschten Verschuldungspoli-

⁷⁰⁹ Zum Erfolg dieser direktdemokratischen Elemente vgl. Freitag, et al. (2003) und Feld/Kirchgässner (2008).

⁷¹⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 120.

tik haben. Wenn nur eine Ebene angesprochen wird, so bleibt ein Risiko, dass die Begrenzung scheitert. Die wichtigste Ebene jedoch ist die Politik als handelnder Akteur.

1.4 Wie muss begrenzt werden?

1.4.1 Kriterien in der Literatur

Neben den genannten Aspekten finden sich eine Reihe von weiteren Anforderungen für ein wirksames Begrenzungsregime.

Buchanan und Wagner nennen einige Kriterien.⁷¹¹ Die Regeln müssen einfach und verständlich sein, so dass sie von jedem Wähler verstanden werden können. Es muss eindeutig sein, wann die Regeln einzuhalten sind und wann Ausnahmen greifen. Sie müssen die Werte einer Gesellschaft widerspiegeln und als normativ bindend empfunden werden. Schließlich müssen sie auch juristisch bindend sein. Diese allgemeine Akzeptanz und Verständlichkeit erschweren die Umgehung der Regeln. Der Aspekt der Einfachheit zieht sich durch weite Teile der Literatur⁷¹² und wird als entscheidender Punkt zur Vermeidung von Umgehungshandlungen wie »kreativer Buchführung«, sowie zur Erhöhung der Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung gesehen.

Berthold weist darauf hin, dass ein Abbau der Fiskalillusion den politischen Wettbewerb und damit die Qualität der Politik erhöht.⁷¹³ Dies könnte z.B. durch das Ausweisen der Politikfolgen für einzelne Bevölkerungsgruppen erfolgen. Auch hier ist Transparenz entscheidend.

Verbreitet ist auch die Position, dass eine Regel zur Begrenzung der Staatsverschuldung außerhalb der Tagespolitik der jeweiligen Ebene verankert sein muss. Dies kann die Verfassung sein, oder eine übergeordnete staatliche Ebene. Andernfalls würde eine solche Regel den gleichen polit-ökonomischen Schwierigkeiten unterliegen wie die eigentliche Budgetaufstellung und in den Kämpfen des politischen Alltags wirkungslos werden.⁷¹⁴ Gleiches gilt für die Feststellung von Ausnahmetatbeständen. Nur wenn ihr Einsatz durch ein hohes Quorum erschwert wird, behalten sie ihre Wirksamkeit und

⁷¹¹ Buchanan/Wagner (1977) Kapitel 12.

⁷¹² Z.B. Alesina/Perotti (1996) S. 5, Milesi-Ferretti (2004) und Primo (2006).

⁷¹³ Berthold (1990) S. 117ff.

⁷¹⁴ Vgl. z.B. Buchanan/Wagner (1977), Alesina/Perotti (1996), Poterba/Hagen (1999) und Niepelt (2005).

bleiben tatsächlich Ausnahmen. Aus ähnlichen Gründen wird eine Überwachung und Durchsetzung der Regeln durch eine unabhängige Institution vorgeschlagen.⁷¹⁵

Buchanan und Wagner fordern einen festen Anpassungsmechanismus, der bei Grenzüberschreitungen ausgelöst wird und die Einhaltung der Grenze sichert. Dies könnte eine automatische Steuererhöhung oder eine automatische Ausgabenkürzung sein. Buchanan und Wagner favorisieren letzteres, da die Steuererhöhung den öffentlichen Sektor bevorzugen würde.⁷¹⁶ Dabei verkennen sie jedoch die polit-ökonomischen Zwänge. Wie in C.3.7 gezeigt wird, ist die praktische Umsetzung dieses Vorschlags, das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz, daran gescheitert, dass die Kürzungen antizipiert wurden. Jedes Ressort erhöhte seine ursprünglichen Planzahlen um den Betrag, der als Kürzung erwartet wurde.⁷¹⁷

Schließlich, auch wenn es banal klingt, muss eine Regel auch umsetzbar sein. Gerade bei quantitativen Zielen muss man berücksichtigen, dass das Budget kurzfristig mehr von den Launen der Konjunktur als von den Aktionen der Politik abhängt und sich nicht exakt steuern lässt.⁷¹⁸

Kopits und Symansky haben einen vielbeachteten Kriterienkatalog zur Bewertung von Budgetregeln erstellt,⁷¹⁹ der etliche der genannten Punkte aufgreift. Er dient in einigen Untersuchungen als Grundlage.⁷²⁰ Demnach muss eine Regel folgendermaßen beschaffen sein:

- eindeutig (»*well defined*«)

Es muss klar sein, welcher Indikator beschränkt wird, wie er definiert ist, welche Bereiche der Beschränkung unterliegen und welche Ausnahmen es gibt.

⁷¹⁵ Vgl. Inman (1998), der den Obersten Gerichtshof vorschlägt.

⁷¹⁶ Buchanan/Wagner (1977) 178ff.

⁷¹⁷ Kleist (1991) S. 67ff. Davon unbenommen ist jedoch die Erfahrung, dass Konsolidierungen meist nachhaltiger sind, wenn sie über Ausgabenenkungen statt über Steuererhöhungen erfolgen. Vgl. Hagen, et al. (2001), Zaghini (2001) und Wagschal/Wintermann (2006). Die Frage, wie die Politik die nötige Konsolidierung zur Erfüllung der Ziele erreichen soll, ist jedoch nicht Teil dieser Arbeit. Hier geht es darum, die fiskalpolitischen Ziele und ein wirksames Begrenzungsregime zu definieren. Vgl. Wintermann, et al. (2006) für Vorschläge zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung.

⁷¹⁸ Penner/Steuerle (2004).

⁷¹⁹ Kopits/Symansky (1998), insbesondere S. 18f.

⁷²⁰ Z.B. Kell (2001) für das Vereinigte Königreich oder Buti, et al. (2003) für die europäischen Regelungen.

- transparent (*»highly transparent«*)
Die fiskalischen Handlungen einer Regierung müssen nachvollziehbar sein. Dies gilt insbesondere für Buchhaltung und Prognosen.
- zielführend (*»adequate to specified goal«*)
Die Regeln sollten zu dem angestrebten Ziel passen, so dass es auch erreicht wird.
- konsistent (*»consistent with other policies«*)
Sie sollten weiterhin in sich selbst schlüssig sein und auch zu den Handlungen auf anderen Politikfeldern passen, sich also gut in das allgemeine Regierungshandeln einfügen.
- einfach (*»simple«*)
Verständliche Regeln haben eine größere Wirkung auf Regierende und Öffentlichkeit.
- flexibel (*»flexible to fluctuations and shocks«*)
Budgetregeln sollten nicht die Flexibilität behindern, auf Konjunkturzyklen und exogene Schocks zu reagieren.
- durchsetzbar (*»enforceable«*)
Es muss die Möglichkeit bestehen, die Regeln auch durchzusetzen.
- eingebettet (*»supported by policies«*)
Eine Budgetregel allein bewirkt wenig, wenn sie nicht von entsprechenden Sparmassnahmen zu ihrer Erreichung begleitet wird.

Diese Kriterien sind hilfreich im Bezug auf die Frage, *wie* eine Budgetregel aussehen soll, sie geben jedoch keine Auskunft darüber, *was* sie erreichen soll. Auch fehlen konkrete Vorschläge, wie die gegebenen Ziele zu erfüllen sind. Dennoch sollen diese Ansätze weiter unten wieder aufgegriffen und weiterverarbeitet werden.

1.4.2 Schlussfolgerungen aus der Analogie zu den externen Effekten

Wenn, wie in Kapitel A.4 diskutiert wurde, Defizite negative externe Effekte sind, die aufgrund eines Marktversagens auftreten, dann lassen sie sich vielleicht auch so ähnlich bekämpfen wie negative externe Effekte. Tatsächlich lässt sich aus den Grundprinzipien der klassischen Maßnahmen zur Bekämpfung von negativen externen

Effekten viel lernen. Diese lassen sich in zwei Grundstrategien unterteilen, mit denen eine Internalisierung der Kosten erreicht werden soll: Selbst- und Fremdregulierung.

Selbstregulierung bedeutet, dass man versucht, solche Rahmenbedingungen zu setzen, dass die Akteure die Kosten selbstständig internalisieren und von sich aus das Richtige tun, also dass der Markt sich selbst reguliert. Wenn man erreicht, dass die Kosten da getragen werden müssen, wo sie verursacht werden, werden die Akteure den schädlichen Output auf ein effizientes Niveau senken. Fremdregulierung hingegen bedeutet, dass der Staat eine Regelung vorgibt, z.B. indem er eine Outputmenge festsetzt, an die sich alle zu halten haben. Auf ersteres setzen das Coase-Theorem, auch in seiner Fortentwicklung des Zertifikatehandels, und Fusionen. Auf letzteres setzen staatliche Verbote. Die Pigou-Steuer ist eine Sonderform: Hier greift der Staat regulierend ein, aber auf eine anreizkompatible Art und Weise, bei welcher die Fremdregulierung zu einer Selbstregulierung führt.

Wenn man die Diskussion um die Begrenzung der Staatsverschuldung beobachtet, so fällt auf, dass diese – ohne es explizit zu sagen – entlang derselben Grenzen verläuft: Die eine Gruppe von Vorschlägen zielt darauf ab, Handlung und Haftung besser in Deckung zu bringen und dadurch Staatsverschuldung zu vermeiden.⁷²¹ Im Zuge der deutschen Föderalismusdiskussion z.B. hofft man, die Länder durch einen Haftungsausschluss disziplinieren zu können, weil sie dann für zu hohe Schulden durch ein schlechteres Kapitalmarktranking bestraft würden. Offensichtlich zielen diese Vorschläge auf die Internalisierung der durch Staatsverschuldung entstehenden negativen externen Effekte ab, wodurch eine Selbstregulierung erreicht werden soll. Auf der anderen Seite gibt es Ansätze, die auf eine striktere gesetzliche Regulierung der Problematik setzen.⁷²² Verschuldung soll verboten oder nur noch in eng definierten Grenzen eingesetzt werden dürfen, oder von einer unabhängigen Institution geregelt werden. Es erfolgt eine Fremdregulierung, die den Akteuren bestimmte Handlungsvorgaben macht.

Betrachtet man die in Abschnitt A.4 diskutierten Ausnahmen vom Unmöglichkeitspostulat, spiegelt sich ebenfalls dieser Unterschied wieder. Das Unmöglichkeitspostulat wird ausgehebelt, wenn Politiker für Staatsverschuldung bestraft werden, d.h. ihre

⁷²¹ Vgl. z.B. Blankart, et al. (2006) und Fasten (2006).

⁷²² Vgl. z.B. Kleist (1991), Danninger (2002) und Weizsäcker (2004a).

Kosten internalisieren müssen und sich daher selber regulieren, oder wenn ein wirksames Verbot besteht, d.h. eine Fremdregulierung vorgenommen wurde.

Die Vorteile einer Selbstregulierung liegen auf der Hand: Hat man ein entsprechendes institutionelles Arrangement gefunden, so werden die Kosten automatisch internalisiert und die Probleme regeln sich weitgehend von selbst. Die Akteure haben ein eigenes Interesse daran, sich wie gewünscht zu verhalten, und der negative externe Effekt wird wirksam bekämpft. Fremdregulierung hingegen hat die Nachteile, dass sie in der Regel starr und gegen die Marktkräfte gerichtet ist. Die Akteure haben weiterhin ein Interesse daran, den negativen externen Effekt auszuüben, und zeigen eine oft erstaunliche Kreativität, Wege zur Umgehung der Regulierung zu finden. Gerade bei Regulierungen zu Staatsschuldbegrenzung hat sich gezeigt, dass diese meist sehr löchrig ausgestaltet wird. Auch werden selbst bestehende Regelungen oft missachtet, da sie schwer durchzusetzen sind.⁷²³

Dennoch können die reinen Selbstregulierungsstrategien nicht überzeugen. Denn ein wirksamer Internalisierungsmechanismus lässt sich bei der Staatsschuldproblematik nur schwer einrichten. Eine Umsetzung des Coase-Theorems, auch mit der Weiterentwicklung des Zertifikatehandels, scheint für die Reduktion der Staatsverschuldung kaum sinnvoll, denn diese ist ein monetäres Problem. Und wie soll eine Entschädigung für ein monetäres Problem ausgestaltet werden? Wie soll die heutige Generation Ausgleichszahlungen für zu hohe Schulden an die morgige Generation leisten? Natürlich könnte man Rücklagen in Höhe der Verschuldung bilden (was tatsächlich eine sinnvolle Lösung wäre), aber dann wäre es ja auch keine Verschuldung mehr, das Ganze führt sich also selber ad absurdum. Dazu kommt das Problem nicht vorhandener Gleichzeitigkeit. Ursache und Folge, Handeln und Geschädigt-Werden liegen zeitlich weit auseinander. Die Geschädigten sind noch nicht geboren, können sich also nicht wehren. Und man kann auch nur schwer mit ihnen verhandeln. Auch ein Zertifikatehandel mit Ungeborenen ist eher schwierig. Ein Handel mit Schuldenzertifikaten zwischen einzelnen Ländern würde ggf. einen effizienten Einsatz der Verschuldung ermöglichen, brächte aber nichts im Hinblick auf ihre Gesamthöhe. Mit Coase kommt man nicht weiter. Die Eigentumsrechte sind nicht durchsetzbar, Ausgleichszahlungen nicht durchführbar,

⁷²³ Vgl. z.B. Kleist (1991), Kampmann (1995) und Kirchgässner (2004). So legen z.B. die deutschen Bundesländer regelmäßig verfassungswidrige Haushalte vor, ohne dass die betroffenen Politiker irgendwelche Sanktionen zu befürchten hätten.

die Transaktionskosten unendlich. Auch Fusionen sind hier nicht möglich. Hinzu kommt: Das Handeln des Staates wird von der aktuellen Regierung bestimmt, man müsste also die individuellen Maximierungsfunktionen der Politiker fusionieren, was nicht möglich ist. Auch dieser Ansatz hilft hier also nicht weiter.

Die bereits erwähnten Modelle, die eine Internalisierung der Kosten durch eine ausgeprägtere Haftung der Länder für ihre Schulden erreichen wollen, verkennen einen entscheidenden Punkt: Nicht nur die Staaten müssen die Kosten ihrer Verschuldungspolitik internalisieren, sondern auch und vor allem die Politiker. Denn letztlich wird das Handeln der Staaten von den Politikern bestimmt, und damit von deren Interessen. Somit werden für einen von der Abwahl bedrohten Regierungschef die kurzfristigen Wahlchancen wichtiger sein als das langfristige Rating seines Landes. Letztlich muss also erreicht werden, dass die Politiker ein eigenes Interesse daran haben, die Staatsverschuldung im Rahmen zu halten.

Da ein Ausgleich zwischen Schädiger und Geschädigtem nur schwer zu bewerkstelligen ist, und da es mit den Politikern und den von ihnen geleiteten staatlichen Einheiten zwei (wenn man die Wähler mit einbezieht sogar drei) Interessensebenen gibt, wird sich diese Form des negativen externen Effekts kaum durch Internalisierung allein bekämpfen lassen. Das Marktversagen auf politischen Märkten wird nicht ohne regulatorische Eingriffe zu beheben sein. Natürlich gibt es gewisse Bereiche des Problems, z.B. das Abwälzen von Verschuldung auf andere in einem föderalistischen Staat ohne Haftungsausschlüsse, wo sich eine Internalisierung durch den jeweiligen Akteur vielleicht erreichen und das Teilproblem damit lindern lässt, doch wird man, wie oben geschildert, damit nie das Gesamtproblem beseitigen können. Man wird nicht darum herum kommen, eine verbindliche Grenze zu setzen, welche nicht überschritten werden darf. Negative externe Effekte, die nicht internalisierbar sind, müssen schlichtweg verboten werden. Aber auch dies ist leichter gesagt als getan. Abgesehen davon, dass sich die Politik ständig neue diskretionäre Spielräume und Lastenverschiebungskanäle schafft, um solche Regelungen zu umgehen, bleibt auch die Frage, wie eine Einhaltung der Regeln erzwungen werden soll.

Statt die beiden Ansätze als Gegensatz zu begreifen, kann man sie als Ergänzung auffassen. Wo immer möglich, muss man für eine Internalisierung der Kosten und damit Selbstregulierung sorgen, indem man diskretionäre Spielräume schließt und Lastenverschiebungskanäle trockenlegt. Je mehr sich von selber regelt, umso besser. Allerdings

kann dies nicht mehr sein als eine flankierende Maßnahme zusätzlich zur Fremdregulierung. Die Bereiche, die sich nicht internalisieren lassen, müssen reguliert werden. Allerdings kann es viel Druck von der regulatorischen Grenze nehmen, wenn in den Bereichen, in denen es möglich ist, möglichst viel internalisiert wird. Und auch im Rahmen der Regulierung selbst kann das Internalisierungsprinzip fruchtbringend angewandt werden. Man könnte mit der Regulierung den Rahmen setzen und definieren, ob oder wie viel Staatsverschuldung erlaubt ist. Statt die Einhaltung des Rahmens aber mit Hilfe von Verboten durchsetzen zu wollen, könnte man mit Sanktionen arbeiten, die dann doch wieder zu einer Internalisierung führen. Eine Regulierung, die sich so zu wehren weiß wäre weitaus wirksamer, als ein zahnloses Verbot. Hier weist die Pigou-Steuer die Richtung, in die weiter gedacht werden kann. Der Staat reguliert und setzt den Rahmen, aber er erreicht seine Einhaltung, indem er den Verursachern von negativen externen Effekten solche Kosten aufbürdet, dass sie den Output auf das gewünschte Niveau reduzieren.⁷²⁴ Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die Sanktionen auch den tatsächlichen Akteur treffen, dass also sowohl der Kredite aufnehmende Staat an sich, als auch der Verschuldung beschließende Politiker ein ureigenes Interesse an einer Einhaltung der Zielmarke haben.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Wo immer möglich, sollte Staatsverschuldung durch Internalisierung der Kosten bekämpft werden, so dass es zu einer Selbstregulierung kommt. Dies wird aber nicht überall gelingen, so dass es auch einer Fremdregulierung bedarf, die verbindliche Grenzen setzt.

Diese Debatte um das Begrenzungsprinzip setzt sich bei der Wahl der Mittel fort. Auch hier gibt es zwei scheinbar widersprüchliche Ansätze, wie das gewünschte Ziel erreicht werden kann. Auf der einen Seite kann man auf eine Intensivierung des Wettbewerbs setzen, auf der anderen kann man versuchen, ihn zu regulieren. Bei einer Intensivierung des politischen oder ökonomischen Wettbewerbs soll der Wettbewerbsdruck die Politiker in Zaum halten und ihnen so die Möglichkeit nehmen, die negativen externen Effekte auszuüben. Hierbei ist es wichtig, zwischen dem ökonomischen und

⁷²⁴ In ihrer klassischen Grundform ist die Pigou-Steuer natürlich nicht eins zu eins auf die Staatsschuldproblematik übertragbar. Denn auch hier ergibt sich das Problem, dass das monetäre Problem der Staatsverschuldung schlecht durch monetäre Strafzahlungen behoben werden kann. Verschärft wird dies durch die fehlende Gleichzeitigkeit und durch das Fehlen einer übergeordneten Instanz, welche die Steuern eintreibt. Das Prinzip kann aber fruchtbar gemacht werden, wie z.B. der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seiner Androhung von Strafzahlungen bei übermäßigen Defiziten vom Grundsatz her zeigt.

dem politischen Wettbewerb zu unterscheiden. Eine Intensivierung des politischen Wettbewerbs mag viele Vorteile haben, z.B. eine bessere Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger oder niedrigere Renten für die Politiker, wird aber im Hinblick auf die Staatsverschuldung wenig bringen. Immerhin ist es gerade der Wettbewerb, der ein Auftreten des negativen externen Effekts begünstigt. Je schärfer der Wettbewerb, umso mehr werden die Kandidaten gezwungen, ihre Preise zu senken. Und solange die Möglichkeit dazu besteht, werden sie dies mit Hilfe der Staatsverschuldung tun. Gerade darin liegt ja das Marktversagen des politischen Wettbewerbs. Aber auch eine Reduktion der Wettbewerbsintensität auf den politischen Märkten ist aus staatspolitischen Gesichtspunkten und aus Gründen der Präferenzberücksichtigung nicht wünschenswert. Eine Intensivierung des ökonomischen Wettbewerbs hingegen kann dazu beitragen, dieses Marktversagen zu bekämpfen. Zu dem ökonomischen Wettbewerb werden hier auch institutionelle Regelungen gerechnet, die ein Zusammenfallen von Handlung und Haftung bewirken, z.B. Haftungsausschlüsse, die ein Abwälzen der eigenen Verschuldung auf andere Länder unmöglich machen. Die Intensivierung des ökonomischen Wettbewerbs trägt dazu bei, die diskretionären Spielräume der Politik abzuschleifen und die negativen Folgen der Staatsverschuldung eher für die Bürger sichtbar und spürbar zu machen. So trägt der Wettbewerb zu einer Internalisierung der Kosten bei. Konkret könnte dies eine Liberalisierung von Kapital-, Güter- und Arbeitsmärkten bedeuten. Diese müsste begleitet werden von institutionellen Reformen, die mehr Transparenz in die innerstaatlichen Umverteilungsregime bringen und echte Selbstverantwortung bei den eigenen Finanzen und einer Stärkung der wettbewerblichen Elemente im Staatsaufbau, z.B. ein echter Wettbewerbsföderalismus, wie in der Schweiz.⁷²⁵

Dennoch ist der Wettbewerb im Bezug auf die Staatsschuldproblematik kein Allheilmittel. Zum Einen wurde gezeigt, dass sich nicht alle Kosten internalisieren lassen, zum Anderen greifen die ökonomischen Schranken oft zu spät. Bei kleineren Ländern, oder bei Ländern die in sehr massiven ökonomischen Schwierigkeiten stecken, oder bei sehr gravierendem Fehlverhalten, machen sich die negativen Folgen von Fehlverhalten relativ schnell bemerkbar. Große Volkswirtschaften, die noch weit genug von den ökonomischen Grenzen der Staatsverschuldung entfernt sind, haben jedoch noch genügend Spielraum, sich weiter zu verschulden. So ist es auch nicht verwunderlich,

⁷²⁵ Vgl. Berthold/Fricke (2007).

dass in der Liste der erfolgreichen Konsolidierungen vor allem, und in der Liste der nachhaltig erfolgreichen Konsolidierungen ausschließlich kleinere Länder zu finden sind.⁷²⁶ Diese waren dem Wettbewerbsdruck so stark ausgesetzt, dass sie konsolidieren mussten und diesen Kurs auch beibehalten haben. Offensichtlich verblieben den Politikern nicht mehr ausreichend diskretionäre Spielräume, um ihre Preise durch Staatsverschuldung zu senken. Deutschland hingegen hatte als wirtschaftlich großes Land trotz ökonomischer Probleme immer noch den Spielraum, sich weiter zu verschulden. Auch in den USA schlugen die Kosten der Staatsverschuldung nicht direkt genug durch, um einen Rückfall in die Verschuldungspolitik zu verhindern. Bei großen Ländern wird es schwer fallen, den Wettbewerb so stark zu intensivieren, dass die Grenzen so eng werden, dass es zu keiner Staatsverschuldung mehr kommt. Hier greifen die Grenzen erst, wenn das Problem bereits virulent geworden ist. Es bedarf aber einer Regel, die sofort wirkt. Es zeigt sich wieder, dass die Internalisierung nicht ausreicht. Es bedarf auch einer Regulierung. Entsprechend genügt die Intensivierung des Wettbewerbs nicht, er muss auch reguliert werden.

Bei einer Regulierung des Wettbewerbs sollen institutionelle Regelungen einen Rahmen setzen, der das Auftreten der negativen externen Effekte verhindert. Offensichtlich zielt dieses Instrumentarium auf eine Umsetzung des Begrenzungsprinzips der (Fremd-)Regulierung ab. Man könnte die Regulierung fälschlicherweise als eine Einschränkung des politischen Wettbewerbs verstehen, wodurch die Regulierungs-Strategie im Widerspruch zur Intensivierungsstrategie stünde. Tatsächlich verändert eine Regulierung jedoch nur die Spielregeln, den Rahmen des Wettbewerbs, nicht aber seine Intensität. In einem sportlichen Wettkampf wird das Ringen der Mannschaften um den Sieg ja auch nicht weniger intensiv, nur weil das Spielfeld etwas verkleinert wird. Lediglich die Strategien zum Sieg ändern sich. Genauso würde sich auch die Intensität des politischen Wettbewerbs nicht verändern, wenn man der Politik die Verschuldungskompetenz entzöge. Zwar ändert sich die Preiskalkulation der Kandidaten, doch überall gleichermaßen. Man würde lediglich verhindern, dass der Wettbewerb zu Lasten Dritter ausgeführt wird.⁷²⁷ Damit löst sich auch der scheinbare Widerspruch zwischen Intensivierungs-

⁷²⁶ Wagschal/Wintermann (2006).

⁷²⁷ Ggf. könnte dies sogar zu einer Intensivierung des politischen Wettbewerbs führen: Ein Politiker mit einem schlechten Effizienzparameter θ_p könnte diesen nicht mehr durch höhere Staatsverschuldung ausgleichen. Die eigentlich Kompetenz tritt also deutlicher zu Tage.

und Regulierungsstrategie auf. So wie oben Internalisierung und Regulierung, können auch diese beiden komplementär verwendet werden. So wie sich die Regulierung durch ein Internalisierungsregime verteidigen lässt, so kann eine Regulierung des Wettbewerbs seine Intensivierung ergänzen, um sicherzustellen, dass die höhere Intensität nicht zu mehr negativen externen Effekten führt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Staatsverschuldung kann als negativer externer Effekt verstanden werden, den Politiker ausüben, um ihre Preise zu senken und ihre Wahlchancen zu erhöhen. Es wird zu keiner freiwilligen Internalisierung kommen, da die Dilemma-Situation, in der die Politiker stecken, eine solche Zusammenarbeit zum allgemeinen Vorteil unmöglich macht. Das in dieser Arbeit formulierte Unmöglichkeitenspostulat besagt daher, dass der politische Wettbewerb eine dauerhaft solide Finanzpolitik unmöglich macht. Ausnahmen können nur auftreten, wenn die Folgen der Staatsverschuldung den Wählern bewusst sind und von diesen bestraft werden, die Rahmenbedingungen Sparmaßnahmen erzwingen oder der politische Wettbewerb nicht vollkommen ist. Da der politische Wettbewerb die Politiker gleichsam in eine solche Dilemma-Situation bringt, dass sie förmlich gezwungen werden, sich negativ zu verhalten, ist es die Aufgabe der Institutionen, die Anreize so zu setzen, dass sich die Akteure auf die gewünschte Art verhalten.⁷²⁸ Die Strategie zur Bekämpfung von Staatsverschuldung muss aus einer Kombination von Fremd- und Eigenregulierung bestehen. Feste Grenzen setzen den Rahmen, in dem die Politik handeln kann, anreizkompatible Arrangements bewirken ihre Einhaltung. Das Instrumentarium zur Durchsetzung der Regulierung sollte eine Mischung aus Intensivierung und Regulierung des Wettbewerbs sein. Eine Intensivierung des (insbesondere ökonomischen) Wettbewerbs lässt die diskretionären Spielräume abschmelzen, führt zur Internalisierung der Kosten und senkt den Druck auf regulative Grenzen. Eine wirksame Regulierung unterbindet darüber hinausgehende Verschuldungstendenzen.⁷²⁹

⁷²⁸ Suchanek (2001).

⁷²⁹ Die Frage nach den diversen Möglichkeiten zur Intensivierung des politischen Wettbewerbs würden den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Sie konzentriert sich daher auf die Frage nach guten institutionellen Grenzen für die Staatsverschuldung, also die Regulierung des politischen Wettbewerbs.

2 Bewertungskriterien für die Begrenzung von Staatsverschuldung

Im Folgenden sollen die Maßstäbe für die Bewertung von Budgetregeln definiert werden. Welche Ziele muss ein Begrenzungsregime erreichen, um als sinnvoll erachtet zu werden? Es gilt zu diskutieren, welche Prinzipien es einhalten muss, um diese Ziele zu erreichen, und welche Kriterien im Einzelnen erfüllt werden müssen, damit es tatsächlich wirkt. Dieses Kapitel führt die verschiedenen Stränge der bisherigen Arbeit zusammen und verknüpft sie zu einem umfassenden Katalog von Anforderungen an ein Begrenzungskonzept. Dabei werden bekannte Thesen aus bislang getrennten Bereichen mit neuen Ansätzen kombiniert, um am Ende eine vollständige Kriterienmatrix zu erhalten, anhand derer verschiedene Begrenzungskonzepte evaluiert werden können. Wie eingangs bereits diskutiert, gilt es, einen ökonomischen Kriterienkatalog zu entwickeln, der jedoch mit den ethischen Anforderungen kompatibel ist und – wo nötig – durch diesen ergänzt wird.

2.1 Ziele der Staatsschuldbegrenzung

Was soll eine gute Budgetregel aus volkswirtschaftlicher Sicht erreichen? Betrachtet man den aktuellen Forschungsstand zur Staatsverschuldung, lässt sich folgendes festhalten: Wie gezeigt wurde, stellt Staatsverschuldung in der Regel eine ungerechtfertigte Lastenüberwälzung auf zukünftige Generationen dar. Sie geht einher mit einer Reihe von politischen und ökonomischen Problemen, sowie einer Umverteilung zwischen und innerhalb der Generationen. Anders stellt sich das Bild dar, wenn die Verschuldung durch einen entsprechenden Gegenwert gedeckt ist. Die Goldene Regel kann – wenn richtig ausgestaltet – nützlich wirken und dabei einen Teil der Nachteile vermeiden. Die klassische diskretionäre Fiskalpolitik kann als gescheitert betrachtet werden. Allerdings kann kreditfinanzierte Fiskalpolitik durchaus eine positive Wirkung entfalten. Steuerglättung, automatische Stabilisatoren und die Fähigkeit, auf außergewöhnliche Ereignisse zu reagieren, entfalten einen großen Nutzen.

Die gesamte Diskussion in Teil A dieser Arbeit, insbesondere in den Kapiteln A.2 »Rechtfertigungsgründe« und A.3 »Auswirkungen« lässt sich auf zwei Kernthesen zusammenfassen:

Einerseits besteht die Notwendigkeit, Staatsverschuldung zu begrenzen. Andererseits wäre es mit erheblichen Schäden verbunden, wenn man sie einfach komplett verbieten würde. Ein guter Ansatz zur Begrenzung von Staatsverschuldung muss also zwei Ziele miteinander verbinden:

1. Die Vermeidung von Lastenüberwälzung
2. Die Erhaltung fiskal- und wirtschaftspolitischer Flexibilität

Das erste Ziel beabsichtigt, die drohenden langfristigen Nachteile, die sich aus einer zu hohen Staatsverschuldung ergeben, abzuwehren, eine Benachteiligung der Zukunft zu verhindern, und das Entstehen ungedeckter Staatsverschuldung zu vermeiden. Das zweite Ziel will erreichen, dass es zu keinen ungerechtfertigten ökonomischen Nachteilen für die Gegenwart kommt. Es will den Nutzen erhalten, den Staatsverschuldung als Instrument der Politik unbestreitbar entfalten kann.

Diese Zielsetzung dürfte weitgehend konsensfähig sein und zieht sich wie ein roter Faden durch weite Teile der Diskussion. Kopits und Symanski kommen zu einem ähnlichen Schluss, wenn sie feststellen: „*The task is to ensure fiscal discipline that contributes to price stability and is conducive to sustained economic growth.*“⁷³⁰ Auch der Sachverständigenrat, um ein zweites Beispiel zu nennen, fordert eine Begrenzung, die Staatsverschuldung eindämmt, ohne Wohlfahrtsverluste durch mangelnde Flexibilität zu verursachen.⁷³¹ Mit dieser Kombination entkräftet man auch die gelegentliche Kritik an Budgetregeln, dass sie prozyklisch wirkten.⁷³² Wie unten gezeigt wird, decken sich diese ökonomischen Ziele mit den normativen Anforderungen.

2.2 Prinzipien der Staatsschuldbegrenzung

Die Erreichung der eben definierten Ziele wird jedoch in der Praxis durch eine Vielzahl von Faktoren erschwert oder gar verhindert. Es gilt also nun, Prinzipien abzuleiten, durch deren Einhaltung gewährleistet wird, dass die vorgeschlagenen Regeln auch tatsächlich wirken und ihre Ziele erreichen. Diese Prinzipien müssen sämtliche bislang diskutierten theoretischen Erkenntnisse zur Staatsverschuldung inkorporieren und operationalisieren.

⁷³⁰ Kopits/Symansky (1998) S. 6.

⁷³¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 1ff.

⁷³² Vgl. Tanner (2004) S. 3.

Der erste Blick gilt der Frage der Vollständigkeit. Eine Regel kann nur wirken, wenn sie umfassend wirkt. Hierfür definiert diese Arbeit das Universalitätsprinzip. Es besagt, dass eine wirksame Regelung alle relevanten Bereiche abdecken muss. Dies umfasst Arten der Verschuldung, wie auch den Ausnahmenkatalog. In Kapitel A.1 »Definition und Abgrenzung« wurde gezeigt, dass Staatsverschuldung in verschiedenen Formen auftreten kann und dass alle Formen für die Frage der Lastenverschiebung relevant sind. In Kapitel A.2 »Rechtfertigungsgründe« wurden die sinnvollen Ausnahmetatbestände geschildert.

Der zweite Blick betrachtet die langfristige Wirkung einer Regelung. Sie muss dem Nachhaltigkeitsprinzip genügen. Sie muss sicherstellen, dass die beiden Ziele auch langfristig erreicht werden und dass das ganze Regelwerk langfristig konsistent wirkt. In Kapitel A.3 »Auswirkungen« wurden die langfristig schädlichen Folgen einer falsch eingesetzten Staatsverschuldung geschildert. Dies rechtfertigt die Forderung nach einer nachhaltigen Regulierung.

Als drittes gilt es, die Budgetregeln so auszugestalten, dass sie langfristig auch tatsächlich eingehalten werden. Sie müssen durchsetzbar und effektiv sein. Sie müssen so ausgestaltet werden, dass sie nicht umgangen, umgedeutet oder ignoriert werden können. Dies wird hier unter dem Durchsetzbarkeitsprinzip subsumiert. In Kapitel A.4 »Politische Ökonomie der Staatsverschuldung« wurde gezeigt, dass politische Prozesse eine entscheidende Determinante der Staatsverschuldungshöhe sind. Es wurde gezeigt, dass der Erfolg einer Budgetregel mit ihrer Überlebensfähigkeit im politischen Prozess steht und fällt. Diese Erkenntnis dient auch als Rechtfertigung für den folgenden Punkt.

Als viertes schließlich müssen die Regeln und ihre Einhaltung verständlich, nachvollziehbar und überprüfbar sein. Diese Aspekte werden unter dem Transparenzprinzip subsumiert.

2.3 Die ökonomische Bewertungsmatrix

Wie genau hat nun eine wirksame und sinnvolle Staatsschuldbegrenzung auszu-sehen? Wie kann erreicht werden, dass Lastenüberwälzung umfassend und wirksam verhindert wird? Welche Kriterien müssen erfüllt sein, damit man davon ausgehen kann, dass das Flexibilitätsziel wirklich durchsetzbar und transparent ausgestaltet wird? Es gilt, konkrete Bewertungskriterien zu erarbeiten, anhand derer verschiedene Konzepte einheitlich abgeprüft, und die Stärken und Schwächen identifiziert werden können.

In der Literatur finden sich kaum konsistente Ansätze für solche Kriterienkataloge. Einer der wenigen Versuche, der Ansatz von Kopits und Symansky⁷³³ weist deutliche Lücken und Schwächen auf. Es werden die Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie wie auch der Generationenbilanzierung vernachlässigt und keine Ziele vorgegeben, ganz zu schweigen von der ethischen Dimension. Auch Kampmann stellt einen Katalog auf, bleibt aber noch mehr im Vagen verhaftet. Regeln sollen praktikabel und konjunkturverträglich sein. Der Staatsverschuldungsbegriff und der haushaltspolitische Handlungsspielraum sollen klar definiert sein.⁷³⁴ Eine einheitliche, umfassende und theoretisch solide fundierte Systematik zur Bewertung von Begrenzungskonzepten könnte daher die allgemeine Diskussion um Begrenzungskonzepte befruchten.

Die gleichen blinden Flecken, die sich bei der Evaluierung auftun, finden sich auch bei vielen Vorschlägen. So nützt eine Beschränkung wenig, wenn sie z.B. nur die Hälfte des Problems erfasst oder wenn sie einfach umgangen werden kann. Die vorliegende Arbeit will einen Kriterienkatalog erarbeiten, der erstmals konsequent die Erkenntnisse der klassischen Verschuldungstheorie mit denen der neuen politischen Ökonomie und denen zur impliziten Staatsverschuldung kombiniert. Wie zuvor bei der katholischen Soziallehre lässt sich auch hier zwischen den Zielen und Prinzipien eine Matrix aufspannen, deren Felder die einzelnen Bewertungskriterien ergeben, anhand derer verschiedene Vorschläge abgeprüft werden können.

2.3.1 Kriterien zum Universalitätsprinzip

Das Generational Accounting und verwandte Ansätze haben eindrucksvoll gezeigt, dass die explizite Staatsverschuldung nur die Spitze des Eisberges ist.⁷³⁵ Will man verhindern, dass Lasten überwältigt werden, so muss man auch die implizite Staatsverschuldung in eine Begrenzungsregel mit einbeziehen. Außerdem müssen alle Bereiche, für die der Steuerzahler haftet, miteinbezogen werden, also alle staatlichen Ebenen, Sozialversicherungen und Sondervermögen. Das Universalitätsprinzip trägt somit zur Erreichung des Zieles der Nichtüberwälzung bei, wenn das Kriterium Alle Verschuldungsarten erfüllt wird. Hieran kränken ein Großteil der gegenwärtigen Begrenzungen.

⁷³³ Kopits/Symansky (1998), insbesondere S. 18f.

⁷³⁴ Kampmann (1995) S. 69ff.

⁷³⁵ Vgl. Kapitel A.1.2.

Bezogen auf das Ziel der Flexibilität bedeutet das Universalitätsprinzip, dass es Ausnahmen für alle relevanten Bereiche geben muss. Das heißt, auch unter dem jeweiligen Begrenzungsregime muss Steuerglättung möglich sein, müssen die automatischen Stabilisatoren funktionieren können (zur Konjunkturglättung) und muss die Handlungsfähigkeit in besonderen Krisen gewährleistet sein. Auch Fehlschätzung, z.B. bei Steuerprognosen, und konjunkturelle Schwankungen müssen abgefedert werden können.

2.3.2 Kriterien zum Nachhaltigkeitsprinzip

Das Nachhaltigkeitsprinzip möchte sicherstellen, dass das jeweilige Ziel auch langfristig erreicht wird und die Budgetregel entsprechend wirkt. Auch hier ist die Festlegung der Kriterien recht einfach, die spannende Diskussion folgt bei deren Umsetzung.

Will man Lastenüberwälzung langfristig verhindern, so muss man erreichen, dass keine ungedeckte Verschuldung entsteht. Das bedeutet, dass jeder Verbindlichkeit mindestens ein entsprechender Gegenwert gegenübersteht. Soweit also Defizite jenseits der Ausnahmefälle erlaubt werden, müssen diese durch einen netto Vermögenszuwachs gerechtfertigt werden. Dies wird nur gelingen, wenn die Abschreibungsthematik miteinbezogen wird. Dies unterbleibt bei vielen Goldenen Regeln, so dass der Schuldenberg zwar langsamer, aber dennoch kontinuierlich wächst.

Im Bezug auf die Ausnahmetatbestände des Flexibilitätsziels heißt das: Es muss auch zu einer Rückführung der Schulden kommen. Wenn jede Inanspruchnahme einer Ausnahme dazu führt, dass der Gesamtschuldenstand dauerhaft steigt, dann ist das Gesamtproblem nicht gelöst, sondern durch die Einschränkung höchstens reduziert. Die Steuerglättung hat einen kurzfristigen, die automatischen Stabilisatoren einen mittelfristigen und die Krisenreaktionsfähigkeit einen langfristigen Zeithorizont. Natürlich ist es legitim, auch einen entsprechenden Zeithorizont für die Rückführung der jeweiligen Verschuldung in Anspruch zu nehmen. Würde man z.B. eine kurzfristige Rückzahlung eines Kredits zur Katastrophenbewältigung fordern, so würde die ganze Klausel ihren Sinn verlieren. Das heißt aber nicht, dass es nicht angebracht ist, diese Verschuldung *irgendwann* zurückzuführen. Denn damit würde man die entsprechenden Nachteile und Lasten endlos weitergeben und irgendwann völlig Unbeteiligte damit belasten.

2.3.3 Kriterien zum Durchsetzbarkeitsprinzip

Mit der Einhaltung des Durchsetzbarkeitsprinzips steht und fällt der Wert des ganzen Regelwerks. Nur wenn die Regeln auch wirklich umfassend eingehalten werden und in der Praxis funktionieren, können sie wirken. Wie die neue politische Ökonomie gezeigt hat, ist die Staatsverschuldung ein verlockendes Instrument zur Erlangung von Vorteilen im politischen Wettbewerb. Selbst Politiker die ihr, z.B. aus ideologischen Gründen, kritisch gegenüberstehen und der Verabschiedung einer Begrenzungsregel zustimmen, werden im Alltagsgeschäft versucht sein, ihre Spielräume durch eine Aushöhung oder Umgehung der Regel zu erweitern. Wenn hier eine Lücke bleibt, so wird sie immer wieder zu dem Ventil werden, aus dem der Druck entweicht, statt eine echte Konsolidierung zu erzwingen. Obwohl dies lange bekannt ist und schon manch eine Begrenzungsregel an dieser Problematik gescheitert ist, ergibt sich hier – gemeinsam mit den Fragen rund um die implizite Staatsverschuldung – die größte Schwachstelle in der gegenwärtigen Diskussion. Aufgrund der Vielschichtigkeit der Problematik gilt es hier mehrere Kriterien zu definieren, um das Thema umfassend abzudecken.

Angesichts der Widerstände, die Sparpolitik im Allgemeinen zu überwinden hat, und des politischen Drucks, der entsteht, muss eine Begrenzungsregel so verankert sein, dass sie schwer zu ändern ist. Wenn eine Regel von einer einfachen Regierungsmehrheit geändert werden kann, dann ist die Regierung in der Festlegung ihrer Fiskalpolitik genauso frei wie ohne Regel. Dies ließ sich beim amerikanischen Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz beobachten. Hier wurden Grenzen immer dann heraufgesetzt, wenn sie tatsächlich eine schmerzhaft Einsparung erfordert hätten.⁷³⁶ Ebenso muss sichergestellt werden, dass eventuelle Ausnahmetatbestände schwer zu missbrauchen sind. Im alten Artikel 115 des deutschen Grundgesetzes konnte eine einfache Regierungsmehrheit die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts feststellen. Dies geschah regelmäßig, selbst bei verhältnismäßig guter konjunktureller Lage. Die Regel verlor so ihren bindenden Charakter.

Die folgenden Kriterien gelten für beide Ziele gleichermaßen.

Wirksame Sanktionen erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass Regeln eingehalten werden. Daher sollten auch bei einer Budgetregel alle relevanten Akteure spürbare

⁷³⁶ Vgl. Kleist (1991) und Kapitel C.3.7

Nachteile erleiden, wenn sie diese verletzen.⁷³⁷ Für Politik und Staat werden so die richtigen Anreize gesetzt, auf Seiten der Bevölkerung kann so die Fiskalillusion reduziert werden. Idealer Weise könnte eine solche Sanktion gleichzeitig dazu beitragen, den jeweiligen Missstand zu beheben.⁷³⁸

Wie oben geschildert, gibt es in Literatur und Praxis viele Beispiele, wie Budgetregeln entwertet werden, z.B. durch kreative Buchführung, bewusst geschönte Prognosen, zu weit gefasste Investitionsbegriffe, zu lang gestreckte Abschreibungszeiträume, politisch motivierte Bewertungen oder schlichtes Ignorieren bestimmter Fakten. Aus demokratietheoretischen Gründen ist es unbestritten, dass die Budgethoheit, also die Entscheidung über die Verwendung der Mittel, beim Parlament zu liegen hat. Gleichzeitig hat aber auch die politische Ökonomie gezeigt, dass der politische Wettbewerb immer wieder ein Politikversagen hervorruft. Jede amtierende Regierung wird in schwierigen Zeiten versuchen ihren Handlungsspielraum zu erweitern, indem sie die Beschränkungen zu unterlaufen sucht. Auch die Erwartung, dass eine Regierung gegen sich selbst Sanktionen verhängen könnte, ist eher unrealistisch. Ein Beispiel ist der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Die beiden Aspekte der Budgethoheit und notwendiger Maßnahmen gegen das Politikversagen kann man vereinen, indem man für die „technischen Fragen“ einer Begrenzungsregel eine Unabhängigkeit von der Tagespolitik festlegt. Das heißt, das Parlament behält seine volle Budgethoheit, aber Aspekte wie Prognosen, Konjunkturbeurteilungen, Feststellung von Regelverletzungen, Führen von Konten, etc. werden aus der aktuellen Tagespolitik herausgehalten. Die Politik bestimmt die Spielregeln in Form der Budgetregel und sie spielt das Spiel. Aber sie beruft einen Schiedsrichter, der für die Einhaltung der Regeln verantwortlich ist. Ohne eine solche Unabhängigkeit der technischen Fragen von der Tagespolitik ist dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet und eine Budgetregel gerät schnell unter Druck.

2.3.4 Kriterien zum Transparenzprinzip

Erfolgreiche Budgetregeln müssen einfach, eindeutig und transparent sein. Dieser Punkt wird in der Literatur immer wieder betont. Dem sollen die beiden folgenden

⁷³⁷ Berthold (1990) S. 117.

⁷³⁸ Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 110ff. für Kriterien für wirksame Sanktionen.

Kriterien Rechnung tragen. Zum Einen braucht es eine klare Definition. Es muss eindeutig sein, was gemeint ist. Es darf sich keine Verschleierungsmöglichkeit ergeben. Es darf nicht passieren, dass es später Streit gibt, ob ein bestimmter Tatbestand unter die Regel fällt oder nicht.

Besonders im Bereich des Flexibilitätsziels ist es wichtig, dass die Regelungen nachvollziehbar für die Bürger sind. Die Ausnahmetatbestände müssen so eindeutig formuliert sein, und ihre Inanspruchnahme so transparent dokumentiert werden, dass sie überprüfbar sind. So wird die Fiskalillusion reduziert und der öffentliche Druck zur Einhaltung der Regeln erhöht.

2.3.5 Darstellung der ökonomischen Bewertungsmatrix

Die geschilderten Ziele, Prinzipien und Kriterien lassen sich wie folgt darstellen:

Tabelle 6: Ökonomische Bewertungskriterien Staatsverschuldung

Quelle: eigene Erstellung

<u>Ziele</u> <u>Prinzipien</u>	<u>Lastenüberwälzung verhindern</u> Keine Benachteiligung der Zukunft	<u>Flexibilität erhalten</u> Vermeidung ökonomischer Nachteile
<u>Universalitätsprinzip</u> Alle relevanten Bereiche erfassen	<u>Alle Verschuldungsarten</u> Explizite & implizite Verschuldung auf allen Ebenen	<u>Relevante Ausnahmetatbestände</u> Steuerglättung, automatische Stabilisatoren und Reaktion auf Krisen ermöglichen
<u>Nachhaltigkeitsprinzip</u> Langfristig wirken	<u>Keine ungedeckte Verschuldung</u> Defizite höchstens bei entsprechendem Gegenwert	<u>Rückführung der Schulden</u> Wenn Ausnahmen genutzt werden, müssen die Schulden auch tatsächlich zurückgezahlt werden
<u>Durchsetzbarkeitsprinzip</u> Geeignet für politischen Alltag	<u>Wirksame Sanktionen</u> Jeweilige Akteure müssen bei Regelverletzung spürbare Nachteile erleiden <u>Unabhängigkeit von Tagespolitik</u> Kein Ermessensspielraum und keine Manipulationsmöglichkeit für Regierung <u>Schwer zu ändern</u> Hoher Schutz vor Änderung	
<u>Transparenzprinzip</u> Verständlich und nachvollziehbar	<u>Klare Definition</u> Eindeutigkeit darüber, wer und was beschränkt wird, Fiskalillusion reduzieren	<u>Nachvollziehbar für Bürger</u> Eindeutige Ausnahmetatbestände und simple Darstellung

Die konkrete Bewertung und Evaluation verschiedener Budgetregeln erfolgt analog zu dem in B.4.1 vorgestellten Verfahren. Jedes Kriterium erhält eine Bewertung, die Gesamtnote ergibt sich aus dem gewichteten Mittel.

Einschränkungen

Die Ermittlung von Gesamtnoten erzeugt eine Vergleichbarkeit verschiedener Konzepte. Allerdings müssen diese mit Vorsicht genossen werden. Eine Regel kann in einigen Bereichen die Kriterien gut erfüllen und so eine insgesamt passable Gesamtbewertungen erhalten und trotzdem vollständig wirkungslos bleiben, weil sie an anderen Stellen eine Lücke enthält. Die Gesamtbewertung als Durchschnittswert – selbst wenn dieser gewichtet ist – aller Einzelkriterien ist also nur von bedingter Aussagekraft.

Es wäre denkbar, dass eine Regel eine leicht positive Gesamtbewertung erhält, weil sie zwar alle relevanten Punkte adressiert und viele ++ erhält, und aber trotzdem völlig wirkungslos bleibt, weil sie ständig umgangen wird. Ein einziges -- kann unter Umständen alles aushebeln, auch wenn dies in der Gesamtbewertung nicht deutlich wird. Gleichzeitig könnte eine andere Regel bei der Gesamtbewertung schlechter abschneiden, z.B. weil sie überall gleichermaßen nur neutrale Bewertungen erhält, aber dennoch immerhin eine kleine Wirkung entfalten. Eine Rangfolge von Bewertungsregimen auf Basis des Durchschnittswertes ist also »cum grano salis« zu nehmen. In weiterführenden Arbeiten sollte darüber nachgedacht werden, den Bewertungsmechanismus zu verfeinern. Z.B. dahingehend, dass es für ein -- in bestimmten Bereichen eine pauschale Abwertung für die gesamte Regel gibt.⁷³⁹

Als Beispiel kann das in C.3.7 vorgestellte Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz dienen. Es enthält in einigen Bereichen gute Ansätze, ist aber aufgrund von Lücken in der Durchsetzbarkeit vollständig gescheitert. Damit offenbart sich hier zwar eine kleine Schwäche bei der Vergleichbarkeit verschiedener Konzepte, gleichzeitig zeigen diese Überlegungen aber auch die große Relevanz eines umfassenden Kriterienschemas. Erst wenn man alle relevanten Bereiche in die Untersuchung mit einbezieht, ergibt sich ein aussagekräftiges Bild. Eine Regel kann, wie beim Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz geschehen, den Anforderungen klassischer Kriterienkataloge, wie dem von Kopits und

⁷³⁹ So ähnlich wird auch bei Produktbewertungen der Stiftung Warentest vorgegangen.

Symansky⁷⁴⁰ oder den Forderungen von Buchanan und Wagner⁷⁴¹ weitgehend gerecht werden, und dennoch scheitern. Eine Analyse mit dem hier entwickelten Kriterienkatalog hingegen deckt alle kritischen Bereiche ab.

Fazit

Dieser hier neu entwickelte Kriterienkatalog fasst erstmals die bislang gesondert diskutierten Erkenntnisse zur Staatsverschuldung in einem einheitlichen Schema zusammen. Dieses umfassende Bild ermöglicht eine tiefergehende Evaluierung bestehender Konzepte, wie auch eine ganzheitliche Herangehensweise bei der Entwicklung neuer Konzepte. Erst einer Betrachtung, die sämtliche relevanten Aspekte mit einbezieht, wird es gelingen, eine langfristig wirksame Begrenzungsregel zu entwickeln.

Mit Hilfe dieser Kriterienmatrix werden im Folgenden verschiedene Begrenzungsvorschläge geprüft werden. Außerdem soll sie als Basis dienen, um ein eigenes Begrenzungsregime zu entwickeln. Vorher wird jedoch überprüft, in welchem Verhältnis die ökonomischen und normativen Begrenzungskriterien zueinander stehen.

2.4 Das Verhältnis ökonomischer und normativer Kriterien

In Abschnitt B dieser Arbeit wurde dargelegt, wie die Verschuldungsthematik aus normativer Sicht zu beurteilen ist. Es wurde gezeigt, wie wichtig es ist, dass eine Regel, welche die tägliche (Finanz-)Politik so stark beeinflusst, wie eine Budgetregel dies tut, auch dem normativen Empfinden der Bevölkerung entspricht. Sie erhält so Legitimität und eine weitaus stärkere Bindungskraft. Auch wurde dargestellt, dass die normative Bewertung einer »ungerechten« Lastenverschiebung in der ökonomischen Diskussion unterschwellig eine große Rolle spielt, ohne dass diese Annahme näher begründet würde. Ferner wurde gezeigt, dass die katholische Soziallehre sich als theoretischer Rahmen zur Beurteilung dieser normativen Aspekte eignet. Anders als es der Name vermuten lässt, handelt es sich hier nicht um eine religiöse Lehre. Vielmehr ist das Gedankengut der katholischen Soziallehre eine der tragenden geistigen Säulen von Grundgesetz und sozialer Marktwirtschaft. Ihre Aussagen sind in Deutschland weitgehend konsensfähig.

⁷⁴⁰ Kopits/Symansky (1998).

⁷⁴¹ Buchanan/Wagner (1977).

Die allgemeinen Aussagen der katholischen Soziallehre wurden aufgeschlüsselt, operationalisiert und auf die Thematik der Staatsverschuldung übertragen, so dass eine Bewertungsmatrix erstellt werden konnte. Zur Erinnerung wird sie hier noch einmal dargestellt, allerdings – zur besseren Vergleichbarkeit – mit vertauschten Achsen.

Tabelle 7: Normative Bewertungskriterien Staatsverschuldung, vertauschte Achsen

Quelle: eigene Erstellung

Ziele Prinzipien	<u>Freiheit</u>	<u>Gerechtigkeit</u>	<u>Gemeinwohl</u>
<u>Personalität</u> Ausgerichtet auf die Individuen	<u>Entfaltungsfreiheit</u> Möglichkeit zur Persönlichkeitsentfaltung - Keine ungedeckte Verschuldung außer in Krisen	<u>Beteiligungsgerechtigkeit</u> Chancengleichheit - Ausgangssituation späterer Generationen nicht verschlechtern	<u>Einzelwohl</u> Fördert das Wohl des Einzelnen - Keine ungewünschte Umverteilung
<u>Solidarität</u> Gemeinsame Verantwortung	<u>Entscheidungsfreiheit</u> Keine Bevormundung - Keine Einengung späterer Handlungsspielräume - Goldene Regel nur in engen Grenzen	<u>Lastengerechtigkeit</u> Keine Lastenüberwälzung ohne entsprechenden Nutzen <u>Universalität</u> Jeder trägt Anteil bei - Staatsverschuldung für besondere Ereignisse - Ausgangsgeneration muss sich an Lasten beteiligen	<u>Gegenseitigkeit</u> Verpflichtung der Transferempfänger <u>Gesellschaftswohl</u> Gemeinschaft profitiert von Maßnahme - Nutzen übersteigt Kosten der Verschuldung
<u>Subsidiarität</u> Optimale Kompetenzverteilung	<u>Organisationsfreiheit</u> Keine Aufblähung der Staatstätigkeit durch Staatsverschuldung	<u>Eigenverantwortung</u> <i>Intertemporal:</i> Keine Bevormundung zukünftiger Generationen - Lehnt Goldene Regel ab <i>Organisatorisch:</i> Keine Lastenabwälzung an andere Einheiten. - Fiskalische Autonomie	<u>Aktivierung</u> Folgenden Generationen gute Ausgangsposition hinterlassen - Goldene Regel zulässig
<u>Nachhaltigkeit</u> Langfristig wirksam und sinnvoll	<u>Handlungsfreiheit</u> Spielräume für Zukunft erhalten - Niedrige Zinslastquote	<u>Intertemporale Gerechtigkeit</u> Keine langfristig negativen Auswirkungen	<u>Effektivität</u> Politikziel wird erreicht <u>Langfristigkeit</u> Langfristige Wirkung im Mittelpunkt

Es stellt sich nun die Frage, in welcher Beziehung die herausgearbeiteten ökonomischen und normativen Ziele, Prinzipien und Kriterien zueinander stehen. Gibt es Zielkonflikte oder eine Zielkongruenz? Entsprechen sich die Kriterien, oder gibt es Widersprüche oder Ergänzungen? Dies zu prüfen, ist Aufgabe dieses Kapitels. Dabei sei daran erinnert, dass sich einerseits nicht alle Aspekte der katholischen Soziallehre auf die Thematik der Staatsverschuldung übertragen lassen, und dass die katholische Soziallehre andererseits keine Detailvorgaben für ein Politikfeld vorgibt, sondern eine allgemeine Richtschnur ist. Sie versteht sich als Rahmen, innerhalb dessen die einzelnen Politikfelder gestaltet werden sollen. Es bleibt also ein Ermessens- und Interpretationsspielraum. Zu Beginn sollen die Ziele verglichen werden:

Tabelle 8: Vergleich ökonomischer und normativer Ziele

Quelle: eigene Erstellung

<u>Ökonomische Ziele</u>	<u>Lastenüberwälzung verhindern</u>		<u>Flexibilität erhalten</u>
<u>Normative Ziele</u>	<u>Gerechtigkeit</u>	<u>Gemeinwohl</u>	<u>Freiheit</u>

Das Ziel, Lastenüberwälzung zu vermeiden, dient der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, sichert die Freiheit kommender Generationen und steigert langfristig das Gemeinwohl. Das Flexibilitätsziel soll die (Handlungs-)Freiheit der gegenwärtigen Generation sichern, wirtschaftliche Nachteile verhindern und somit das Gemeinwohl steigern. Die Möglichkeit, die Kosten großer Krisen zu verteilen, dient der Gerechtigkeit zwischen den Generationen. Ökonomische und normative Ziele sind also offenkundig synchron. Wenn man die einen erreicht, erfüllt man auch die anderen. Dies gilt auch umgekehrt: Eine Regelung, die Gerechtigkeit, Freiheit und Gemeinwohl verwirklicht, wird auch die beiden ökonomischen Ziele erreichen. Denn Gerechtigkeit lässt sich nur herstellen, wenn auch Lastenüberwälzung verhindert wird. Sichert man das Gemeinwohl und die Freiheit, wird man auch die Flexibilität erhalten. Es lässt sich somit eine Zielkongruenz konstatieren. Ethik und Ökonomie streben hier das gleiche Ergebnis an.

Bei den Prinzipien lassen sich naturgemäß wenig Überschneidungen feststellen. Hier spiegeln sich die unterschiedlichen »Welten« wider. Hier sieht man, dass es sich um zwei unterschiedliche Herangehensweisen an die Thematik handelt. Außerdem sind die ökonomischen Prinzipien auf die Thematik der Staatsverschuldung zugeschnitten,

während die Prinzipien der katholischen Soziallehre universal auf die meisten gesellschaftlichen und politischen Themen anwendbar sind. Entsprechend haben zwar beide ein Nachhaltigkeitsprinzip, Personalitäts-, Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip lassen sich aber nicht direkt mit den Prinzipien »Umfassend«, »Durchsetzbar« und »Transparent« in Beziehung setzen.

Spannend ist nun die Frage, wie es auf der Ebene der Kriterien aussieht. Die Kriterien sind die konkreten Maßgaben, was zu tun ist, um die definierten Ziele zu erreichen. Fordern katholische Soziallehre und Theorie der Staatsverschuldung die gleichen Maßnahmen? Um dies zu untersuchen, werden die Kriterien gegenübergestellt. Dabei werden jedem ökonomischen Kriterium alle inhaltlich passenden normativen Kriterien zugeordnet, da diese allgemeiner sind.

Tabelle 9: Vergleich ökonomischer und normativer Kriterien

Quelle: eigene Erstellung

<u>Ökonomische Kriterien</u>	<u>Korrelierende normative Kriterien</u>
<p><u>Alle Verschuldungsarten</u> Explizite & implizite Verschuldung auf allen Ebenen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Beteiligungsgerechtigkeit - Entscheidungsfreiheit - Handlungsfreiheit
<p><u>Ausnahmen für relevante Bereiche</u> Steuerglättung, automatische Stabilisatoren und Reaktion auf Krisen ermöglichen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Universalität - Aktivierung - Handlungsfreiheit - Intertemporale Gerechtigkeit
<p><u>Keine ungedeckte Verschuldung</u> Defizite höchstens bei entsprechendem Gegenwert</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entfaltungsfreiheit - Beteiligungsgerechtigkeit - Entscheidungsfreiheit - Lastengerechtigkeit - Eigenverantwortung - Aktivierung - Handlungsfreiheit - Gegenseitigkeit & Intertemporale Gerechtigkeit
<p><u>Rückführung der Schulden</u> Wenn Ausnahmen genutzt werden, müssen die Schulden auch tatsächlich zurückgezahlt werden</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entfaltungsfreiheit - Beteiligungsgerechtigkeit - Entscheidungsfreiheit - Universalität - Gegenseitigkeit - Intertemporale Gerechtigkeit - Eigenverantwortung
<p><u>Wirksame Sanktionen</u> Jeweilige Akteure müssen bei Regelverletzung spürbare Nachteile erleiden</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Effektivität - Langfristigkeit
<p><u>Unabhängigkeit von Tagespolitik</u> Überwachung und Durchsetzung unterliegen nicht dem politischen Wettbewerb</p>	
<p><u>Schwer zu ändern</u> Hoher Schutz vor Änderung</p>	
<p><u>Schwer zu missbrauchen</u> Hohe Hürden vor Ausnahmetatbeständen</p>	
<p><u>Klare Definition</u> Eindeutigkeit darüber, wer und was beschränkt wird; Fiskalillusion reduzieren</p>	
<p><u>Nachvollziehbar f. Bürger</u> Eindeutige Ausnahmetatbestände & simple Darstellung</p>	
<p><i>Implizit durch Zielerreichung</i></p>	
	<ul style="list-style-type: none"> - Gesellschaftswohl & Organisationsfreiheit

Offensichtlich besteht keine vollständige Deckungsgleichheit der Kriterien, vielmehr gibt es zahlreiche Überschneidungen. Z.B. wird das Kriterium der Beteiligungsgerechtigkeit erfüllt, indem alle Verschuldungsarten berücksichtigt werden, die Entstehung ungedeckter Verschuldung verhindert wird und neu aufgenommene Schulden zurückgeführt werden. Umgekehrt ausgedrückt, dient das Kriterium „Alle Verschuldungsarten“ dazu, Beteiligungsgerechtigkeit, Entscheidungs- und Handlungsfreiheit herzustellen. Die Gegenüberstellung zeigt, dass die ökonomischen Kriterien viel konkreter sind. Es lässt sich schwer sagen, »die Herstellung von Beteiligungsgerechtigkeit verwirklicht das Kriterium, alle Verschuldungsarten abzudecken.« Dieses Ergebnis war jedoch zu erwarten. Immerhin will die katholische Soziallehre keine detaillierten Maßnahmen vorschreiben. Sie will vielmehr Richtschnur sein, anhand derer verschiedene Fachdisziplinen konkrete Maßnahmenbündel erarbeiten können. Die katholische Soziallehre gibt Ziele vor – welche in diesem Fall mit denen der Ökonomie übereinstimmen und sie zusätzlich legitimieren – am Sachverstand der Wirtschaftswissenschaftler liegt es, Strategien zu deren Erreichung zu erarbeiten.

Es gibt aber auch Stellen, an denen die Forderungen der katholischen Soziallehre über die der Volkswirtschaftslehre hinaus gehen. So fordert z.B. das normative Kriterium der Universalität, dass jeder seinen Anteil beiträgt. Im Sinne einer gerecht gelebten Solidarität dürfen zwar die Lasten für besondere Ereignisse auf zukünftige Generationen verteilt werden, doch muss sich auch die Ausgangsgeneration an ihnen beteiligen. Damit fordert die katholische Soziallehre ganz konkret eine dahingehende Verschärfung der Ausnahmeregeln für Krisen, dass sie mit einem Tilgungsplan verknüpft werden, welcher in zeitlicher Nähe zur Aufnahme der Kredite einsetzt. Als Beispiel ließen sich die Kosten der jüngsten Finanzkrise nennen: Diese wurden durch Kredite gedeckt. Im Sinne der Gerechtigkeit kann man aus der katholischen Soziallehre ableiten, dass bereits jetzt die daraus entstandenen Kosten klar benannt werden müssen und die jetzige Generation einen Teil dieser Kosten tragen muss.

Insgesamt stechen drei Beobachtungen besonders ins Auge:

1. Alle Kriterien der einen Seite werden auch durch Kriterien der anderen Seite abgedeckt.
2. Ein Großteil der normativen Kriterien wird durch die ersten vier ökonomischen Kriterien abgedeckt, während die letzten sechs ökonomischen nur mit zwei normativen Kriterien korrelieren.

3. Das Kriterium „Keine ungedeckte Verschuldung“ scheint aus normativer Sicht von besonderer Bedeutung zu sein.

Zu 1. Jedes ökonomische Kriterium hat korrelierende normative Kriterien und umgekehrt. Lediglich die beiden normativen Kriterien „Gesellschaftswohl“ und „Organisationsfreiheit“ werden nicht direkt wiedergespiegelt. Auch diese beiden werden jedoch implizit berücksichtigt. Wenn die Staatsverschuldung tatsächlich wirksam begrenzt wird, dann wird damit automatisch die Organisationsfreiheit geschützt und das Gesellschaftswohl gefördert. Lediglich ein Aspekt des Gesellschaftswohl-Kriteriums lässt sich nicht direkt operationalisieren, nämlich die Forderung, dass der Nutzen einer konkreten Maßnahme die Kosten der dafür aufgenommenen Verschuldung übersteigt. Indirekt wird jedoch auch dieser Punkt teilweise durch das Verbot ungedeckter Verschuldung und die Rückzahlungspflicht abgedeckt. Die beiden Bewertungsmatrizen sind also deckungsgleich. Die normativen Forderungen sind ökonomisch sinnvoll und die ökonomischen Forderungen sind legitim und verwirklichen die normativen Ziele.

Zu 2. Die ersten vier ökonomischen Kriterien beschäftigen sich mit der inhaltlichen Beschaffenheit einer Budgetregel. Die letzten sechs hingegen zielen auf die Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit ab. Betrachtet man die Beziehung zu den normativen Kriterien, sticht ins Auge, dass sich die ersten 11 normativen Kriterien alle auf die ersten vier ökonomischen Kriterien beziehen. Auf die letzten sechs ökonomischen Kriterien beziehen sich nur die letzten zwei normativen Kriterien. Dies unterstreicht wieder den Umstand, dass die katholische Soziallehre Ziele definiert und Leitlinien vorgibt, aber bewusst die konkrete Umsetzung den Fachdisziplinen überlässt. Es ist deren Aufgabe, die Grundsätze in den jeweiligen Kontext zu übersetzen. In diesem Fall ist es Aufgabe der Ökonomie, Wege zu finden, wie sich das Ziel der Staatsschuldbegrenzung realisieren lässt.

Zu 3. Das ökonomische Kriterium „Keine ungedeckte Verschuldung“ korreliert mit acht normativen Kriterien und damit mit so vielen wie kein anderes. Dies zeigt, wie zentral dieser Punkt ist, und welche erheblichen normativen Auswirkungen es hat, wenn Lasten an die Zukunft verschoben werden.

Damit lässt sich ein weiteres zentrales Ergebnis dieser Arbeit festhalten:

Die ökonomische Theorie und die katholische Soziallehre kommen zu deckungsgleichen Forderungen im Bezug auf die Staatsverschuldung. Ökonomische und normative Forderungen an die Staatsverschuldung sind synchron. Ein wirksames Be-

grenzungsregime, wie es sich aus der Theorie der Staatsverschuldung als sinnvoll ableiten lässt, erfüllt auch die Forderungen der katholischen Soziallehre. Umgekehrt wird eine Begrenzungsregel, die der katholischen Soziallehre widerspricht, auch ökonomisch nachteilig sein.

Damit bestätigt diese Arbeit die gängige – aber kaum belegte – Annahme, dass Staatsverschuldung auch aus moralischer Sicht fragwürdig ist und der Zukunft gegenüber ungerecht ist. Die allermeisten ökonomischen Arbeiten sehen dies bislang einfach als Selbstverständlichkeit, ohne sich die Mühe zu machen, es weiter zu belegen. Hier erfolgt der ausführliche Nachweis.

Dies ist auch von Bedeutung für die öffentliche Diskussion über die Notwendigkeit einer Begrenzung. Wie gezeigt wurde, gibt es nach wie vor in der öffentlichen Diskussion Stimmen, die sich gegen eine solche Begrenzung wenden. Die hier erarbeiteten Ergebnisse geben den Befürwortern einer Begrenzung ein weiteres gewichtiges Argument in die Hand. Forderungen nach einer Begrenzung der Staatsverschuldung fußen nicht nur auf Effizienzüberlegungen, sondern sind auch moralisch geboten.

In dem Bewusstsein, dass die hier erarbeitete ökonomische Bewertungsmatrix auch den Forderungen der normativen Bewertungsmatrix gerecht wird, wird sich diese Arbeit im Folgenden auf erstere konzentrieren. Anhand der ökonomischen Bewertungsmatrix werden nun verschiedene Budgetregeln analysiert.

3 Begrenzungskonzepte in der Diskussion

In diesem Kapitel sollen ausgewählte Begrenzungskonzepte vorgestellt und anhand der eben erarbeiteten Bewertungsmatrix evaluiert werden. Bei bereits erprobten Konzepten lassen sich die Aussagen der Evaluierung mit den historischen Erfahrungen vergleichen, um so zu sehen, welchen Wert die mit Hilfe der Matrix gewonnenen Erkenntnisse haben.

Folgende Budgetregeln sollen vorgestellt werden: Aufgrund ihrer Relevanz für die deutsche Diskussion wird der Schwerpunkt auf der alten und neuen Grundgesetzregel liegen, sowie der Schweizer Schuldenbremse und dem Vorschlag des Sachverständigenrates. Ferner sollen mittelfristige Ausgabenrahmen am Beispiel des us-amerikanischen Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz dargestellt werden. Als Beispiel für relative Ausgabengrenzen wird der EU Stabilitäts- und Wachstumspakt geschildert.

Die Evaluierung erfolgt analog zu dem in Kapitel B.4.1 vorgestellten Verfahren. Die Kriterien werden auf Basis einer Skala von sehr gut (++) über gut (+), neutral/nicht relevant (0) und schlecht (-) bis hin zu sehr schlecht/nicht vorhanden (--) bewertet. Dies ermöglicht eine ausreichende Differenzierung zwischen verschiedenen Situationen. Eine Regel, welche die Anforderungen vollständig erfüllt, erhalte ein ‚sehr gut‘. Eine Regel, welche zwar Nutzen bringt, aber das Ziel nicht voll erreicht, erhält immerhin noch ein ‚gut‘. Genauso kann auch bei schlechten Regeln unterschieden werden zwischen völlig wirkungslosen, bzw. nicht vorhandenen Grenzen, und schlechten Regelungen, die aber immerhin noch besser sind als gar keine Regel. Diese fünfstufige Skala ist also einerseits ausreichend differenziert, andererseits aber nicht so fein, dass Einordnung eine Ebene höher oder tiefer in Willkür ausartet.

Zur Berechnung von Durchschnittswerten gilt sehr gut als zwei Punkte, gut als einer, neutral als null Punkte, schlecht als minus eins und sehr schlecht als minus zwei Punkte. Außerdem werden bei der Bewertung der Zielerreichung (*Lastenüberwälzung verhindern* und *Flexibilität erhalten*) die Kriterien des Universalitätsprinzips (*Alle Verschuldungsarten* und *Relevante Ausnahmetatbestände*) doppelt gewichtet. Denn diese beiden Kriterien haben für die langfristige Wirkung die größte Bedeutung. Für die Minimierung der langfristigen Lastenüberwälzung ist es entscheidend, dass die richtigen Größen begrenzt werden und dass diese Begrenzung langfristig wirkt. Die Frage von

Schlupflöchern und Umgehungsmöglichkeiten ist ebenfalls wichtig, aber wenn von vorneherein das falsche begrenzt wird, dann hilft es auch nicht viel, dass die wertlose Regel nicht umgangen werden kann. Daher die doppelte Gewichtung der beiden ersten Prinzipien. Denn es hilft wenig, wenn eine Regel polit-ökonomisch gut ausgestaltet ist, aber am eigentlichen Ziel vorbei geht, oder wenn z.B. eine Ausnahmeregel nicht missbraucht werden kann, aber sich auf die falschen Dinge bezieht. Außerdem werden die Kriterien, die für beide Ziele gelten, in der Gesamtbewertung auch zwei Mal gewertet.

Die Bewertung eines Ziels i wäre dann⁷⁴²

$$(36) \quad W_i = (q_{i,1}w_{i,1} + q_{i,2}w_{i,2} + \dots + q_{i,J}w_{i,J}) \frac{1}{n_i}, \text{ mit } n_i = \sum_{j=1}^J q_{i,j},$$

die Bewertung eines Prinzips j wäre entsprechend

$$(37) \quad W_j = (q_{1,j}w_{1,j} + q_{2,j}w_{2,j} + \dots + q_{I,j}w_{I,j}) \frac{1}{n_j}, \text{ mit } n_j = \sum_{i=1}^I q_{i,j}.$$

Die Bewertung der Gesamtmatrix für ein Politikfeld p ergäbe sich aus der Multiplikation einer Bewertungsmatrix W und eine Gewichtungsmatrix Q :

$$W = \begin{pmatrix} q_{1,1} & \cdots & q_{1,J} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ q_{I,1} & \cdots & q_{I,J} \end{pmatrix}, \quad Q = \begin{pmatrix} q_{1,1} & \cdots & q_{1,J} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ q_{I,1} & \cdots & q_{I,J} \end{pmatrix}.$$

Daraus ergibt sich

$$(38) \quad W_p = \left(\sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J q_{i,j}w_{i,j} \right) \frac{1}{n}, \text{ mit } n = \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J q_{i,j}.$$

Bevor sich die Arbeit den genannten, ausgefeilten Budgetregeln zuwendet, wird als Einstieg das schlichte Schuldenverbot geprüft. Es wird zwar von kaum jemandem ernsthaft vorgeschlagen, kann aber als abstrakter Vergleich dienen.

⁷⁴² Siehe Kapitel B.4.

3.1 Striktes Schuldenverbot

3.1.1 Beschreibung

Dies ist die wohl simpelste Form der Schuldenbegrenzung. Unerwünschte und übermäßige Verschuldung wird dadurch vermieden, dass sie einfach vollständig verboten wird. Auf Ausnahmen und andere ausgefeilte Regelungen wird verzichtet. Ein führender Verfechter dieses Ansatzes ist James Buchanan.⁷⁴³ Zentrales Argument ist, dass mit dieser Regel alle polit-ökonomischen Probleme ausgeschaltet werden können.

3.1.2 Diskussion

In wie weit erfüllt eine so ausgestaltete Budgetregel die zuvor erarbeiteten Kriterien für eine wirksame und sinnvolle Begrenzung von Staatsverschuldung?

Alle Verschuldungsarten

Eine solche Regel erfasst alle Formen der expliziten Verschuldung, hat aber keinen Einfluss auf die implizite. Es erfolgt daher eine neutrale Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Ausnahmen für relevante Bereiche

Diese fehlen. Da Schulden verboten sind, können sie nicht für automatische Stabilisatoren, Steuerglättung und Krisen herangezogen werden. Da das Ziel vollständig verfehlt wird, eine sehr schlechte Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: --*

Keine ungedeckte Verschuldung

Wenn es keine Verschuldung gibt, kann auch keine ungedeckte Verschuldung entstehen. Dieses Kriterium wird also vollständig erfüllt und daher sehr gut bewertet. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

Rückführung der Schulden

Da es keine Ausnahmen gibt, müssen auch keine entsprechenden Schulden zurückgeführt werden, es gibt also auch keinerlei Probleme damit. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

⁷⁴³ Siehe z.B. Buchanan/Wagner (1977) S. 180 oder Buchanan (1997).

Wirksame Sanktionen

Da hier nur die allgemeine Form eines Schuldenverbots diskutiert wird, dieser Punkt aber von der konkreten Ausgestaltung abhängt, entfällt dieses Kriterium bei einer allgemeinen Betrachtung. *Bewertung der Zielerreichung: n.n.*

Unabhängigkeit von Tagespolitik

Da es keine Ausnahmen und Ermessensspielräume gibt, besteht kaum eine Gefahr, dass der politische Wettbewerb zu Umgehungsversuchen führen könnte. Eine externe Kontrolle wäre wünschenswert, ist aber nicht entscheidend, wenn es im fiskalischen Prozess nichts zu definieren gibt. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Schwer zu ändern

Da hier nur die allgemeine Form eines Schuldenverbots diskutiert wird, dieser Punkt aber von der konkreten Ausgestaltung abhängt, entfällt dieses Kriterium hier. *Bewertung der Zielerreichung: n.n.*

Schwer zu missbrauchen

Ohne Ausnahmen und Sondertatbestände gibt es auch keine Einfallstore für Missbrauch. Das ist prinzipiell gut. Aufgrund der extrem rigiden Ausgestaltung wird diese Regel jedoch Umgehungsversuche provozieren. Ein vollständiges Verbot jeglichen Schwankungsausgleichs ist kaum umzusetzen. Die Politik wird daher versuchen, andere Puffer zu schaffen. Es erfolgt daher eine neutrale Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Klare Definition

Eine eindeutiger Regel lässt sich kaum vorstellen. Es kann also auch hier eine eindeutig positive Bewertung erfolgen. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

Nachvollziehbar für die Bürger

Der Verzicht auf Ausnahmen bewirkt eine hohe Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit. Auch hier also eine positive Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

3.1.3 Evaluierung

Wie ist die das Schuldenverbot insgesamt zu bewerten? Die Gesamtbewertung des Kriteriums ergibt einen Wert von 0,4, also ein 0. Für das Ziel »Lastenüberwälzung verhindern« wird ein Wert von 0,8 erreicht, also ein +. Für »Flexibilität erhalten« wird

ein Wert von 0 erreicht. Das Universalitätsprinzip erreicht -1 Punkte, also ein -, das Nachhaltigkeitsprinzip 2 Punkte, also ein ++, das Durchsetzbarkeitsprinzip 0 Punkte und das Transparenzprinzip 2 Punkte, also ein ++.⁷⁴⁴ Es entfaltet deutliche Stärken bei den Fragen rund um die Durchsetzbarkeit im politischen Alltag. Es ist einfach, klar und transparent. So kann es, abgesehen von der impliziten Staatsverschuldung, auch eine wirksame Schranke gegen Lastenüberwälzung sein. Dieses erste Ziel wird erreicht. Allerdings zu einem hohen Preis. Flexibilität wird völlig verhindert, womit man jedoch wenigstens auch möglichen Missbrauch verhindert. Man muss davon ausgehen, dass die Umsetzung einer solchen Regel mit hohen Kollateralschäden verbunden wäre. Somit kann dieser Ansatz zwar im Hinblick auf seine Klarheit und polit-ökonomische Tauglichkeit durchaus als Vorbild dienen, muss aber dennoch insgesamt als untauglich verworfen werden. So sieht es auch eine große Zahl von Ökonomen und verweist dabei auf die Problematik, dass ein Schuldenverbot zu prozyklischem Verhalten führen könnte.⁷⁴⁵ Dies könnte sich ändern, wenn es statt dem vollständigen Schuldenverbot nur ein strukturelles Schuldenverbot oder Konjunkturrücklagen gäbe.⁷⁴⁶

⁷⁴⁴ Berechnung der Werte, vgl. Kapitel B.4.1:

Gesamt: $(0*2-2*2+2+2+0*2+0+2+2)/11=0,4$;

Lastenüberwälzung: $(0*2+2+0+2)/5=0,8$; Rest analog.

⁷⁴⁵ Vgl. Levinson (1998) S. 715 und Mayer/Stähler (2009).

⁷⁴⁶ Vgl. Bohn/Inman (1996) und Knight/Levinson (1999).

Tabelle 10: Bewertungsmatrix Schuldenverbot

Quelle: eigene Erstellung

<u>Gesamtbewertung</u> 0	<u>Lastenüberwälzung verhindern</u> Gesamtbewertung: +	<u>Flexibilität erhalten</u> Gesamtbewertung: 0
<u>Universalitätsprinzip</u> -	<u>Alle Verschuldungsarten</u> 0	<u>Relevante Ausnahmetatbestände</u> --
<u>Nachhaltigkeitsprinzip</u> ++	<u>Keine ungedeckte Verschuldung</u> ++	<u>Rückführung der Schulden</u> ++
<u>Durchsetzbarkeitsprinzip</u> 0	<u>Wirksame Sanktionen</u> n.n. <u>Unabhängigkeit von Tagespolitik</u> 0 <u>Schwer zu ändern</u> <u>Schwer zu missbrauchen</u> n.n. 0	
<u>Transparenzprinzip</u> ++	<u>Klare Definition</u> ++	<u>Nachvollziehbar f. Bürger</u> ++

3.2 Die alte Regelung des deutschen Grundgesetzes

3.2.1 Beschreibung

Die deutsche Budgetregel ist in den Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes verankert. Hier soll der Stand von vor der kürzlich erfolgten Revision diskutiert werden.⁷⁴⁷ Der neue Stand wird weiter unten dargestellt.

Zentraler Punkt der alten Regelung war der Artikel 115 GG der eine Art Goldener Regel darstellte. Er besagte:

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veran-

⁷⁴⁷ Für eine ausführliche Darstellung vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 57ff. Diese Version galt seit 1969. Zur vorherigen, deutlich strengeren Regel vgl. Wagschal (2002) S. 64.

schlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

*(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.*⁷⁴⁸

Beim Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG handelte es sich um eine endogene Verschuldungsgrenze, welche die Kreditfinanzierung auf investive Maßnahmen beschränkte.⁷⁴⁹ Damit wurde in der Verfassungsänderung die Objektbezogenheit des ursprünglichen Art. 115 GG bezüglich der Kreditaufnahme aufgegeben und durch einen situationsbezogenen Deckungsgrundsatz ersetzt.⁷⁵⁰ D.h., gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG wurde nicht auf ein einzelnes Investitionsprojekt abgestellt und gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. HS GG wurde die Ausnahme der Beschränkung der Kreditfinanzierung auf investive Maßnahmen von einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abhängig gemacht. Grundsätzlich orientierte sich die Verfassungsvorschrift des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG an der Goldenen Regel. Demnach kann ein staatliches Defizit beziehungsweise der Aufbau von Staatsverschuldung mit der damit einhergehenden Vorbelastung künftiger Haushalte durch Tilgung und Verzinsung dann hingenommen werden, wenn dies mit einer Erhöhung des Vermögens, aus dem zukünftige Erträge erwachsen, einhergeht und sich damit die staatliche Nettovermögensposition nicht verschlechtert.⁷⁵¹ Intention des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG war somit die Schaffung eines Lastenausgleichs zwischen den Generationen.⁷⁵² Darüber hinaus wurden Ausgaben für Investitionen als ein geeignetes Instrument einer antizyklischen Finanzpolitik betrachtet, so dass deren Kreditfinanzierung im Rahmen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG als unproblematisch angesehen wurde.⁷⁵³

⁷⁴⁸ Art. 115 GG wurde zuletzt durch das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes geändert, siehe Bundesgesetzblatt (1969), S. 357. Diese Verfassungsregelung wurde mit seiner Verschuldungsgrenze auch in die meisten Länderverfassungen so übernommen. Vgl. Finger (2001) S. 89, Deutsche Bundesbank (2005a) S. 26, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) S. 300 und (2007b) S. 57. Die Ausnahmeklausel des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG wurde erforderlich, um das Konzept der antizyklischen Finanzpolitik, das mit zeitgleicher Verabschiedung des StWG eingeführt wurde, verfassungsmäßig abzusichern. Vgl. Scherf (1996) S. 380.

⁷⁴⁹ Vgl. Kampmann (1995) S. 114.

⁷⁵⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 58.

⁷⁵¹ Deutsche Bundesbank (2005a) S. 26 und Singer (2005) S. 5.

⁷⁵² Vgl. Finger (2001) S. 91 und Schemmel (2006) S. 10.

⁷⁵³ Vgl. Deutsche Bundesbank (1999) S. 29.

Artikel 115 GG muss im Kontext des Artikel 109 GG, insbesondere des Absatz 2, gesehen werden.⁷⁵⁴ Dieser besagte:

(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

*(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.*⁷⁵⁵

...

Dem Haushaltsgesetzgeber ist mit Art. 109 Abs. 2 GG eine Verantwortung für die Auswirkungen des Haushalts auf die Gesamtwirtschaft auferlegt worden, weshalb auch die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen hat. Diese Zielvorgabe ist eine konstitutionelle Verpflichtung, aus der sich Grenzen der Staatsverschuldung je nach gesamtwirtschaftlicher Situation in dem Sinne ergeben, als dass die staatliche Kreditaufnahme das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht beeinträchtigen bzw. dessen Wiederherstellung nicht gefährden darf.⁷⁵⁶ Art. 109 Abs. 2 GG ist folglich eine eigenständige, qualitativ situationsbezogene Verschuldungsobergrenze.⁷⁵⁷ Aus diesem Grund ist die Kreditfinanzierung nach Art. 109 Abs. 2 GG hinsichtlich der unterschiedlichen Konjunkturphasen und seiner Auswirkungen auf den Konjunkturverlauf zu beurteilen. In einer Normalsituation, d.h. in einer Phase der Normalauslastung gesamtwirtschaftlicher Kapazitäten, ist der Staatshaushalt konjunkturneutral zu gestalten. In Rezessionen soll er konjunkturfördernd, in Boomphasen konjunkturdämpfend wirken. Art. 109 Abs. 2 GG stellt somit eine qualitative und Art. 115 Abs. 1 GG eine quantitative Beschränkung der Staatsverschuldung dar, die den Haushaltsgesetzgeber band.

⁷⁵⁴ Der Zusammenhang der beiden Regelungen wurde vom Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 18. April 1989 festgestellt. „Des zweiten Halbsatzes dieser Vorschrift bedarf es, damit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch in einer Störungslage genügt werden kann.“ Bundesverfassungsgericht (1989) S. 311.

⁷⁵⁵ Art. 109 Abs. 3 GG wurde zuletzt durch das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 geändert. Vgl. Bundesgesetzblatt (1969) S. 357.

⁷⁵⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1989) S. 334 und Funke (1995) S. 283.

⁷⁵⁷ Vgl. Funke (1995) S. 285.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die genannten Regelungen in mehrerlei Hinsicht problematisch waren. Dies beginnt mit dem unbestimmten Verfassungsbegriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, für den hilfsweise auf die Definition des § 1 StWG zurückgegriffen wurde,⁷⁵⁸ und setzt sich fort mit dem nicht geklärten Investitionsbegriff, der Missbrauch Tür und Tor öffnete.⁷⁵⁹ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt dazu fest, „*dass die Interpretation des Investitionsbegriffs der ökonomisch gut begründeten Intention des Artikel 115 Grundgesetz zuwider läuft.*“⁷⁶⁰ Auch wurde immer wieder kritisiert, dass stets die Bruttoinvestitionen als Bezugsgröße genommen wurden, so dass die Abschreibungen außen vor blieben.⁷⁶¹ Dieser Schwachpunkt führt die ganze Regelung ad absurdum. Selbst wenn alles andere problemlos wäre, würde dies doch dazu führen, dass der gesamte Schuldenberg immer weiter ansteigt und es zu ungedeckter Verschuldung kommen kann.⁷⁶²

Die mangelnde Bindungskraft des alten Artikel 115 GG zeigt sich auch in so kleinen Details wie dem Umstand, dass er nur für die *veranschlagten* Ausgaben galt, nicht für den tatsächlichen Vollzug. Wichen die tatsächlichen Ausgaben oder Einnahmen von den Planungen ab, eröffnete sich neues Missbrauchspotential.⁷⁶³ Das Ziel der Konjunkturglättung wurde insofern verfehlt, als die angestrebten Überschüsse in konjunkturell guten Zeiten nie erreicht wurden. Es fehlten hier bindende Verpflichtungen.

⁷⁵⁸ Vgl. Ganderberger (1990) und Kampmann (1995) S. 121.

⁷⁵⁹ Vgl. Schemmel (2006) und Deutsche Bundesbank (1999) S. 29.

⁷⁶⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) S. 16.

⁷⁶¹ Z.B. Bundesverfassungsgericht (2007) Zi. 32ff.

⁷⁶² Vgl. z.B. Funke (1995) S. 304 und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) S. 16, S. 281 und S. 301.

⁷⁶³ Vgl. Bundesrechnungshof (1994), Nebel (2005) Rn. 28 und Schemmel (2006). Kopits/Symansky (1998) S. 10 weisen darauf hin, dass Deutschland mit der Bezugnahme auf veranschlagte, nicht auf tatsächliche Finanzströme eine Ausnahme darstellt.

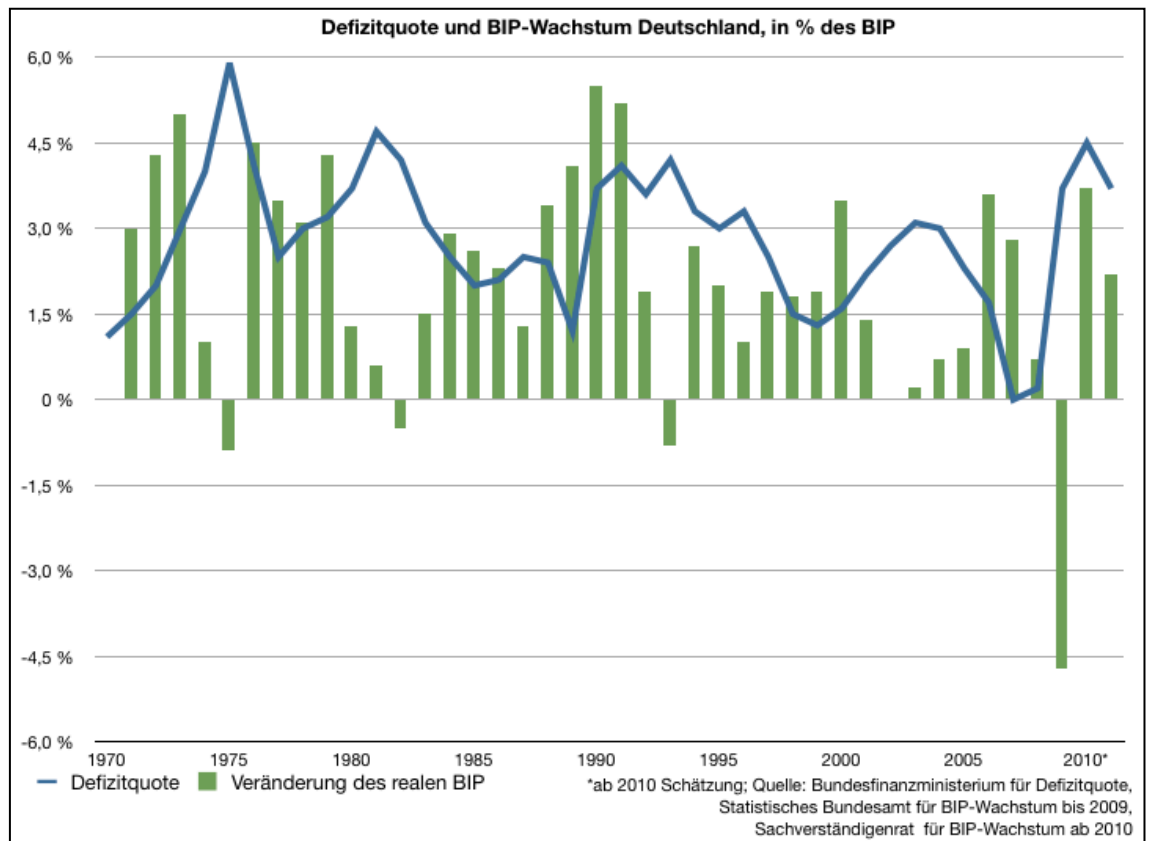


Abbildung 14: Vergleich Schuldenstandsquote und BIP-Wachstum in Deutschland

Die Ausnahmeregel des Artikel 115 Abs. 1 GG erwies sich als Einfalltor für eine fast beliebige Umgehung der Begrenzungsregel. Da der Beschluss einer einfachen Mehrheit genügte um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festzustellen, wurde diese Ausnahme auch dann in Anspruch genommen, wenn objektiv kein Anlass dafür vorlag. Dies wurde auch vom Bundesverfassungsgericht gerügt.⁷⁶⁴ Zwar gab es eine Begründungspflicht, doch stellte diese „in der Staatspraxis kein wirkliches Hindernis für eine höhere Neuverschuldung“⁷⁶⁵ dar. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt fest, dass die Anwendung der Ausnahmeregel des Art. 115 Abs. 2 GG in den Jahren 2002 bis 2004 und 2006 „von Seiten der Bundesregierung in zum Teil ökonomisch zweifelhafter Weise begründet wurde.“⁷⁶⁶

⁷⁶⁴ Bundesverfassungsgericht (1989) S. 344.

⁷⁶⁵ Bundesrechnungshof (2004).

⁷⁶⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) S. 301.

Absatz 2 des Artikel 115 GG öffnet ein weiteres Tor für Umgehungsmaßnahmen,⁷⁶⁷ das genauso kritisch zu beurteilen ist wie die Praxis, auf in den Vorjahren erteilte, aber nicht genutzte Kreditermächtigungen zurückzugreifen.⁷⁶⁸

3.2.2 Diskussion

In wie weit erfüllt eine so ausgestaltete Budgetregel die zuvor erarbeiteten Kriterien für eine wirksame und sinnvolle Begrenzung von Staatsverschuldung?

Alle Verschuldungsarten

Die Regel hat zwei Lücken: sie ignoriert die implizite Staatsverschuldung und enthält keine Beschränkung für Sondervermögen. Sie bezieht sich nur auf einen kleinen Teil der Staatsverschuldung und erfüllt dieses Kriterium somit nicht. Allerdings ist es besser als keine Regel, somit eine schlechte aber keine sehr schlechte Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: -*

Ausnahmen für relevante Bereiche

Es bleiben ausreichend Spielräume durch die Goldene Regel, die Ausnahmen für konjunkturelle Störungen und Sondervermögen. Das Kriterium ist voll erfüllt, somit eine sehr gute Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

Keine ungedeckte Verschuldung

Dieses Kriterium zu erfüllen ist der ursprüngliche Zielgedanke hinter dieser Regel. Umso bedauerlicher, dass es so deutlich verfehlt wird. Da Abschreibungen nicht berücksichtigt werden, ergibt sich mittelfristig eben jener Zustand, der vermieden werden sollte. Aber immerhin wird die Kreditaufnahme im Regelfall wenigstens etwas reguliert, so dass das Ergebnis immer noch besser sein dürfte als ganz ohne diese Regel. *Bewertung der Zielerreichung: -*

⁷⁶⁷ Vgl. Staender (2000) S. 370 für eine ausführlichere Diskussion. Als Beispiele können genannt werden § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Einrichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“, § 4 Abs. 3 Erblastentilgungsfonds-Gesetz, § 9 Abs. 1 Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz, § 5 Abs. 3 und § 10 des Gesetzes über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens und § 7 Lastenausgleichsgesetz.

⁷⁶⁸ Gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 BHO gilt die Ermächtigung der Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Jahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

Rückführung der Schulden

Implizit ist dieses Ziel in der Regelung des Artikel 109.2 GG enthalten. Faktisch gab es in diese Richtung jedoch keine Erfolge. *Bewertung der Zielerreichung: -*

Wirksame Sanktionen

Bei einer Verletzung der Regelungen kann die Öffentlichkeit politischen Druck ausüben und die Opposition könnte vor dem Verfassungsgericht klagen. Das Eine wirkt jedoch nur indirekt, das Andere braucht Jahre um zu einem Ergebnis zu kommen, so dass beides keine wirkliche Sanktion für die aktuelle Politik darstellte. *Bewertung der Zielerreichung: -*

Unabhängigkeit von Tagespolitik

Vom Investitionsbegriff bis hin zur Feststellung eines vermeintlichen konjunkturellen Ungleichgewichts liegen sämtliche Definitionen im Ermessensspielraum der Regierung. Von einer Unabhängigkeit von der Tagespolitik kann also keine Rede sein. *Bewertung der Zielerreichung: --*

Schwer zu ändern

Durch die Verankerung in der Verfassung genießt diese Regel einen starken Schutz. Allerdings können die Details von der Regierung durch einfaches Gesetz festgelegt und verändert werden. *Bewertung der Zielerreichung: +*

Schwer zu missbrauchen

Die geschilderten Missstände machen es einfach, die Regel zu missbrauchen. Immerhin gibt es die öffentliche und parlamentarische Kontrolle, sowie die Möglichkeit, das Verfassungsgericht anzurufen. Daher noch eine schlechte Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: -*

Klare Definition

Einerseits ist es eindeutig, auf welche Größen sich die Regel bezieht. Andererseits sind der Investitionsbegriff und der des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unbestimmt. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Nachvollziehbar für die Bürger

Feinheiten, wie eine Manipulation des Investitionsbegriffs, können von Laien kaum nachvollzogen werden. Die Einhaltung der konkreten Regel hingegen ist recht

offensichtlich und wurde in den Medien meist eindeutig kommuniziert. Insgesamt dürfte hier also noch eine positive Bewertung angebracht sein. *Bewertung der Zielerreichung*: +

3.2.3 Evaluierung

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die alte grundgesetzliche Regelung zwar von der Intention her lobenswert, in ihrer Anwendung aber gescheitert ist. Die gängigen Bezeichnungen in der Literatur gehen in die Richtung von „*stumpfes Schwert*“⁷⁶⁹ und „*Papiertiger*“⁷⁷⁰. Gelegentlich wird die Regelung gar als verschuldungsfördernd bezeichnet.⁷⁷¹ Tatsächlich konnte die Regelung ein deutliches Ansteigen der deutschen Verschuldung⁷⁷² und in manchen Jahren sogar ein Schrumpfen des staatlichen Anlagevermögens nicht verhindern.⁷⁷³

Die Analyse anhand der hier genutzten Bewertungsmatrix deckt sich mit dieser Bewertung. Die Regelung erreicht ihr Ziel nicht. Die Gesamtbewertung des Kriteriums ergibt einen Wert von -0,4, also noch 0. Für das Ziel »Lastenüberwälzung verhindern« wird ein Wert von -0,7 erreicht, also ein -. Für »Flexibilität erhalten« wird ein Wert von 0 erreicht. Das Universalitätsprinzip erreicht 0,5 Punkte also noch +. Das Nachhaltigkeitsprinzip erreicht -1,0 Punkte, also ein -, das Durchsetzbarkeitsprinzip ebenso, und das Transparenzprinzip 0,5 Punkte, also ein +.⁷⁷⁴ Es gelingt ihr zwar, der Politik die nötige Flexibilität zu erhalten, doch geschieht das auf eine nicht nachhaltige Art und Weise. Auch versagt sie bei der Aufgabe, eine Lastenüberwälzung auf spätere Generationen zu verhindern.⁷⁷⁵ Nicht umsonst wurden die Regeln 2009 grundlegend verändert.

⁷⁶⁹ Singer (2005) S. 17.

⁷⁷⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) S. 16.

⁷⁷¹ Jochimsen/Konrad (2006) S. 114.

⁷⁷² Vgl. Empirie in Kapitel A.1.1.

⁷⁷³ Vgl. Deutsche Bundesbank (2005b) S. 16.

⁷⁷⁴ Berechnung der Werte, vgl. Kapitel B.4.1:

Gesamt: $(-1*2+2*2-1-1-1*2-2*2+1-1+0+1)/14=-0,4$;

Lastenüberwälzung: $(-1*2-1-1-2+1+0)/7=-0,7$; Rest analog.

⁷⁷⁵ Diese kritische Gesamtbewertung darf jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass die Regel immerhin eine gewisse Wirkung entfaltet hat. Sie rückte die Thematik immer wieder ins öffentliche Interesse und übte Druck auf die Politik aus. Sie war nicht gut, aber immerhin besser als keine Regel.

der Schuldenbremse beinhaltet eine Ausgabenregel, die Führung eines Ausgleichskontos und Sonderregelungen für die Berücksichtigung von außerordentlichen Ausgaben und Vorgaben zur Verwendung außerordentlicher Einnahmen. Die relevanten Artikel der Schweizerischen Bundesverfassung lauten:

Art. 126

1 Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.

2 Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.

3 Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c.

4 Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

5 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Art. 159 (3) Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen jedoch: [...]

c) die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf nach Artikel 126 Absatz 3.

Kernstück der Regelung ist die Ausgabenregel. Sie soll sicherstellen, dass ein ausgeglichener Haushalt über den Konjunkturzyklus hinweg erreicht wird. Zur Vermeidung konjunkturbedingter Budgetdefizite wird gemäß Art. 126 Abs. 2 BV die maximale Höhe der im Voranschlag angesetzten öffentlichen Ausgaben einer Periode an die um einen Konjunkturfaktor korrigierten Einnahmen derselben Periode gebunden. Der Konjunkturfaktor hängt am Outputgap, i.e. gemäß Art. 24a Finanzhaushaltsgesetz der Quotient aus dem geschätzten realen BIP gemäß langfristig geglättetem Trend (Produktionspotenzial) und dem voraussichtlichen realen BIP im Voranschlagsjahr.

Sind die Produktionskapazitäten nicht vollständig ausgelastet und die Volkswirtschaft befindet sich in einer rezessiven Phase, können die öffentlichen Ausgaben die Einnahmen um den Konjunkturfaktor übersteigen. Es kommt zu Budgetdefiziten. In einer wirtschaftlichen Normallage sind Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Bei einer Überlastung der Produktionskapazitäten sind Haushaltsüberschüsse zu realisieren. Über den Gesamtzyklus gleichen sich bei symmetrischem Konjunkturverlauf die konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse aus. Liegt zusätzlich bei Einführung der

Schuldenbremse kein strukturelles Finanzierungsdefizit vor, so sollte insgesamt ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden.⁷⁷⁷

So soll die Ausgabenregel einerseits ein strukturell ausgeglichenes Budget erreichen, andererseits aber auch konjunkturelle Flexibilität ermöglichen.

Ein zweiter Baustein ist das Ausgleichskonto. Da die Ausgabenregel auf ex-ante Schätzungen beruht, ist es wahrscheinlich, dass es im Haushaltsvollzug zu Abweichungen kommt. Damit diese nicht zu einer Aushöhlung der Schuldenbremse führen, wird ein Ausgleichskonto geführt, auf dem alle Abweichungen verbucht werden. Eventuelle Defizite müssen in den Folgejahren wieder ausgeglichen werden.⁷⁷⁸ Bei einer Belastung des Ausgleichskontos unter 6 v.H. der Ausgaben oder bei Bestehen eines Überschusses besteht kein Handlungsbedarf. Erst wenn der Fehlbetrag die Höchstgrenze von 6 v.H. der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreitet, muss in einem Zeitraum von drei Jahren der über 6 v.H. liegende Fehlbetrag bindend abgebaut werden.⁷⁷⁹ Überschüsse schufen ursprünglich keinen Puffer, sondern fielen unter den Tisch.⁷⁸⁰ Inzwischen wurde das Ausgleichskonto jedoch dahingehend modifiziert, dass Überschüsse dem Konto gutgeschrieben werden und so einen Puffer schaffen können.⁷⁸¹ Diese Regel soll Anreize für strategische und daher asymmetrische Einnameschätzungen reduzieren und verhindern, dass Defizite aus dem regulären Bundeshaushalt auf ein Nebenkonto umgebucht werden.⁷⁸² Im Konzept der Schuldenbremse wirkt das Ausgleichskonto somit regulierend auf die in der Praxis auftretenden Probleme. Gleichzeitig entspricht es einem Sanktions- und Fehlerkorrekturmechanismus, der eine *ex-post* Kompensation von Zielverfehlungen verlangt, aber zusätzlich budgetpolitische Handlungsspielräume ermöglicht.⁷⁸³ Allerdings verhindert es nicht, dass es zu einmaligen,

⁷⁷⁷ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2003a) S. 5624. Für eine formale Darstellung siehe Brandner, et al. (2005) S. 5-11 und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) S. 312-315 (Kasten 19).

⁷⁷⁸ Vgl. Colombier/Frick (2000b) S. 19, Hartwig/Kobel Rohr (2004) S. 484 und Brandner, et al. (2005) S. 10.

⁷⁷⁹ Vgl. Colombier/Frick (2000b) S. 19, Danninger (2002) S. 20f. und Schweizerischer Bundesrat (2003a) S. 4696.

⁷⁸⁰ Sie sollen eventuelle Kredite im Rahmen der Sonderregeln ausgleichen. Allerdings wurde kritisiert, dass dadurch das so genannte „Dezemberfieber“ gefördert wird. Dabei ist die Verwaltung gegen Ende des Jahres bestrebt, das bewilligte Geld vollständig auszugeben, statt es verfallen zu lassen.

⁷⁸¹ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2003b) S. 8105.

⁷⁸² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006) S. 315.

⁷⁸³ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2000) S. 4695, Bodmer (2003) und Brandner, et al. (2005) S. 21.

gezielten Fehlschätzungen kommt, z.B. in Wahljahren. Um das Schlupfloch der außerordentlichen Ausgaben zu schließen, wurde 2009 ergänzend ein Amortisationskonto eingeführt. Hier wird verbucht, falls die außerordentlichen Ausgaben die außerordentlichen Einnahmen überschreiten. Diese Defizite müssen aus dem ordentlichen Haushalt ausgeglichen werden.⁷⁸⁴

Schließlich gibt es Sonderregeln für besondere Umstände, wie Naturkatastrophen, schwere Rezessionen oder Kriege. Diese erlauben es, den Ausgabenplafond der Schuldenbremse zu erhöhen. Voraussetzung dafür ist, dass die absolute Mehrheit der Mitglieder von National- und Ständerat diesem Vorhaben zustimmt. Die Schuldenbremse kann damit als flexible Regelbindung mit diskretionärem Spielraum betrachtet werden.⁷⁸⁵

Einmalige oder irreguläre Einnahmen, wie der Erlös aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen oder dem Erlös aus dem Verkauf der Swisscom-Aktien, sollen nicht in die Bestimmung des Ausgabenplafonds einfließen, sondern sind für die Schuldentilgung oder eine Reduktion des Fehlbetrages im Ausgleichs- oder Amortisationskonto zu verwenden. Diese Regelung ist notwendig, um die Verstetigung der Ausgaben nicht zu konterkarieren.⁷⁸⁶ Interessant ist auch der Ansatz, dass ein Defizitausgleich über eine Ausgabenreduktion erfolgen sollte.⁷⁸⁷ Dies trägt der Erfahrung Rechnung, dass Konsolidierungen seltener gelingen, wenn sie über Steuererhöhungen erfolgen.⁷⁸⁸

Zu den technischen Problemen der Schweizer Schuldenbremse gehört die Ermittlung des Konjunkturfaktors, der über die Höhe des Ausgabenplafonds bestimmt. Insbesondere die Ermittlung des Produktionspotenzials ist nicht unproblematisch. Es ist nicht direkt messbar, sondern muss geschätzt werden. Es gibt kein Verfahren zur Potentialschätzung, das absolute Gültigkeit beanspruchen kann. Das gängigste, welches auch hier zur Anwendung kommt, ist der *Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter)*.⁷⁸⁹ Bei dessen Berechnung, insbesondere bei der Wahl des Glättungsparameters, eröffnen sich

⁷⁸⁴ Eidgenössisches Finanzdepartement (2008) und Hausner/Simon (2009).

⁷⁸⁵ Vgl. Colombier/Frick (2000b) S. 19, Colombier (2004) S. 13 und Hartwig/Kobel Rohr (2004) S. 484.

⁷⁸⁶ Vgl. Brandner, et al. (2005) S. 35.

⁷⁸⁷ Feld/Kirchgässner (2008) S. 241f.

⁷⁸⁸ Alesina/Perotti (1995) und Wagschal/Wintermann (2006).

⁷⁸⁹ Vgl. Colombier/Frick (2000b) S. 20, Danninger (2002) S. 22, Schips, et al. (2003) S. 6 und Hartwig/Kobel Rohr (2004) S. 485.

jedoch diskretionäre Spielräume.⁷⁹⁰ Je höher der Wert des Glättungsparameters gewählt wird, desto größer sind die konjunkturell interpretierbaren Schwankungen um den *HP-Trend*.⁷⁹¹ In Boomphasen wird die Wachstumsrate des realen BIP unterschätzt, d.h. die Ausgaben müssen stärker unterhalb der geschätzten Einnahmen verbleiben. In Rezessionsphasen wird die Wachstumsrate des realen BIP überschätzt, d.h. die Ausgaben dürfen die geschätzten Einnahmen deutlicher überschreiten. Schips *et al.* haben in ihrem Gutachten herausgearbeitet, dass der Konjunkturfaktor nach dem *HP-Filter* systematisch das Ausmaß der konjunkturell bedingten Abweichung von der Normallage unterschätzt.⁷⁹² Diese Problematik wurde mit einer Modifikation des HP-Filters, die eine bessere Konjunkturreakibilität sicherstellt, entschärft. Auf weitere Aspekte des HP-Filters, wie der „Endpunktproblematik“, soll hier nicht näher eingegangen werden, da sie für die Untersuchung dieser Arbeit nicht relevant sind.⁷⁹³

Ein weiterer Punkt ist, dass es kaum möglich ist, über den Konjunkturzyklus hinweg tatsächlich einen exakten Budgetausgleich zu erzielen. Nur wenn zu Beginn eines Konjunkturzyklus dessen Dynamik und Dauer vollständig bekannt wäre, was praktisch unvorstellbar ist, könnte das Verfassungsziel des Ausgleichs der Staatsschuld über einen symmetrischen Konjunkturzyklus hinweg exakt erreicht werden. Dies liegt besonders an der mangelnden Symmetrie von Konjunkturzyklen, also an der unterschiedlichen Dauer von Auf- und Abschwüngen.⁷⁹⁴ Wird die Schuldenbremse in einer Boomphase eingeführt, so verbleibt über den Zyklus hinweg ein Überschuss. Wird die Schuldenbremse hingegen in einer Rezessionsphase eingeführt, so verbleibt nach Abschluss des Zykluses ein Defizit.⁷⁹⁵ Der Saldo wird Schätzungen zufolge jedoch in einem finanzpolitisch vernachlässigbarem Rahmen liegen.⁷⁹⁶

⁷⁹⁰ Vgl. Deutsche Bundesbank (2000) S. 38, Weyerstraß (2001) S. 11 und Hartwig/Kobel Rohr (2004) S. 485.

⁷⁹¹ Vgl. Colombier (2004) S. 17.

⁷⁹² Vgl. Schips, et al. (2003) S. 5.

⁷⁹³ Vgl. dazu Weyerstraß (2001) S. 11 und Hartwig/Kobel Rohr (2004) S. 485.

⁷⁹⁴ Vgl. Lommatzsch/Stephan (2001) S. 23, Schips, et al. (2003) S. 52 und S. 68 und Müller (2004) S. 500.

⁷⁹⁵ Vgl. Schips, et al. (2003) S. 14 und Hartwig/Kobel Rohr (2004) S. 486.

⁷⁹⁶ Vgl. Bruchez (2003).

Schließlich gibt es Kritik an der komplizierten Buchhaltung des Ausgleichskontos, welche die Transparenz des Verfahrens senkt.⁷⁹⁷

Inhaltlich ist der gewichtigste Kritikpunkt, dass es keinen Zwang und keine Sanktionen gibt. Das Parlament ist in seinen Budgetrechten unbeschnitten und kann theoretisch auch dann weitere Ausgaben beschließen, wenn es der Schuldenbremse widerspricht.⁷⁹⁸ In dem speziellen Fall der Schweizer Schuldenbremse ist es jedoch denkbar, dass dieses Manko anderweitig ausgeglichen wird. Der Umstand, dass die Regelung mit einer solch großen Mehrheit per Volksentscheid eingeführt wurde, gibt ihr eine solch starke Legitimation, dass es der Politik schwerfallen dürfte, die Regel zu missachten.

3.3.2 Diskussion

In wie weit erfüllt eine so ausgestaltete Budgetregel die zuvor erarbeiteten Kriterien für eine wirksame und sinnvolle Begrenzung von Staatsverschuldung?

Alle Verschuldungsarten

Auch die Schweizer Schuldenbremse berücksichtigt die implizite Staatsverschuldung nicht,⁷⁹⁹ erfasst aber die gesamte explizite Staatsverschuldung. Es erfolgt daher bei diesem Kriterium noch eine neutrale Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Ausnahmen für relevante Bereiche

Die Anpassung des Ausgabenplafonds an die aktuelle Konjunkturregel ermöglicht eine antizyklische Konjunkturpolitik. Automatische Stabilisatoren und Steuerglättung bleiben möglich. Für besondere Situationen gibt es außerdem eine Ausnahmeregel. Das Kriterium wird voll erfüllt. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

Keine ungedeckte Verschuldung

Das strukturelle Schuldenverbot verhindert die Entstehung von Verschuldung und damit auch die Entstehung von ungedeckter Verschuldung. Da die Höhe der Netto-

⁷⁹⁷ Siehe dazu Schweizerischer Bundesrat (2000) S. 4696, Bodmer (2003) S. 9 und Colombier (2004) S. 23. Die Kritik an der asymmetrischen Ausgestaltung des Ausgleichskontos wurde durch die oben beschriebene Anpassung der Regel berücksichtigt.

⁷⁹⁸ Feld/Kirchgässner (2008) S. 231f.

⁷⁹⁹ Die jedoch in der Schweiz vergleichsweise gering ist. Vgl. Hagist, et al. (2009) S. 33.

investitionen jedoch nicht berücksichtigt wird, kann es bei einer negativen Nettoinvestition und gleichzeitig konstant bleibendem Schuldenstand zu einem Ansteigen der ungedeckten Verschuldung kommen. Nun ist zwar das Vorhandensein früherer Schulden nicht der neuen Regel anzulasten, aber dennoch bleibt diese Lücke. Es erfolgt daher eine positive, aber keine sehr gute Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: +*

Rückführung der Schulden

Dieser Punkt ist etwas zwiespältig. Positiv ist, dass der Konjunkturfaktor einen Ausgleich der konjunkturellen Defizite über den Zyklus hinweg erreicht. Ein Großteil der Schulden wird also im Normalfall wieder zurückgeführt. Allerdings fehlt ein Kontrollkonto oder -mechanismus, der diesen Ausgleich über den Zyklus absichert. Auch gibt es das Ausgleichs- und das Amortisationskonto. Allerdings kann dies umgangen werden. Wenn das Ausgleichskonto überzogen ist, kann es durch Sondereinnahmen, also z.B. den Verkauf von Vermögen wieder ausgeglichen werden. In diesem Fall wird das Defizit nicht durch Einsparungen, sondern durch Substanzreduzierung ausgeglichen. Die im Rahmen der Sonderregel für besondere Situationen aufgenommenen Kredite werden nicht geregelt. Die ursprüngliche Regel, Überschüsse auf dem Ausgleichskonto dafür zu verwenden, wurde gekippt. Zwar werden Sondereinnahmen hierfür verwendet, doch ist nicht garantiert, dass diese ausreichen werden und außerdem nur, wenn das Ausgleichskonto nicht überzogen ist. Da das Kriterium für einen Teil erfüllt wird und für einen anderen nicht, ist die Bewertung neutral. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Wirksame Sanktionen

Wie bereits diskutiert, ist dies ein potentieller Schwachpunkt der Regel. Es gibt keine Sanktionen. Durch den hohen gesellschaftlichen Stellenwert der Regel besteht jedoch ein gewisser Schutz. Daher nur eine negative, keine sehr negative Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: -*

Unabhängigkeit von Tagespolitik

Die Regeln sind grundsätzlich recht eindeutig und lassen wenig diskretionäre Spielräume. Allerdings verbleiben Details, wie die Ausgestaltung des HP-Filters oder das Führen des Ausgleichskontos in der Verantwortung der Politik. Auch ist das Ausgleichskonto recht schwach ausgestaltet. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Schwer zu ändern

Die Regel hat Verfassungsrang und wurde mit überwältigender Mehrheit per Volksentscheid beschlossen. Es ist kaum ein Szenario denkbar, in dem eine Regel schwerer zu ändern wäre.⁸⁰⁰ *Bewertung der Zielerreichung: ++*

Schwer zu missbrauchen

Die Regeln für konjunkturelle Defizite und besondere Ereignisse sind klar. Allerdings liegt das Quorum für außergewöhnliche Schulden recht niedrig und die Berechnung des Konjunkturfaktors ist der Hand der Regierung. Hier eröffnet sich Missbrauchspotential. Daher eine neutrale Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Klare Definition

Es ist eindeutig, was die Schuldenbremse regelt und wie sie funktioniert. Lediglich in den Details gibt es, wie oben diskutiert, Unklarheiten. *Bewertung der Zielerreichung: +*

Nachvollziehbar für die Bürger

Die zentralen Werte sind einfach zu überprüfen und nachzuvollziehen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Öffentlichkeit gut beurteilen kann, ob die Regel auch eingehalten wird. Das Verfahren des Konjunkturfaktors und die Ausgleichsmechanismen für das Ausgleichskonto sind hingegen für Laien schwer nachzuvollziehen. Dies lässt sich jedoch kaum ändern. *Bewertung der Zielerreichung: +*

3.3.3 Evaluierung

Trotz diverser Einwände gilt die Schweizer Schuldenbremse als Erfolg.⁸⁰¹ Zwar gab es unmittelbar nach der Einführung der Schuldenbremse eine Reihe von Problemen, insbesondere aufgrund eines Einbruchs bei den Einnahmen und bei der Anwendung des HP-Filters. Daraufhin wurde der Abbau des strukturellen Defizits konjunkturverträglich bis 2007 gestaffelt. Außerdem wurden der HP-Filter und das Ausgleichskonto modifiziert. Man könnte kritisch einwenden, dass hier ein negativer Präzedenzfall geschaffen

⁸⁰⁰ Abgesehen vielleicht von Regelungen, die unter dem Schutz des Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes stehen. Diese so genannten Ewigkeitsklausel legt fest, dass Teile der Verfassung, insbesondere die Grundrechte und der föderale Staatsaufbau, niemals geändert werden dürfen. Ein solcher Schutz für eine Budgetregel ist jedoch schwerlich vorstellbar, weshalb die Frage nicht weiter erörtert wird. Vgl. dazu Waechter (1997) und Franz (2004) S. 415ff.

⁸⁰¹ Feld/Kirchgässner (2004), Hausner/Simon (2009) und Häflinger (2010). Groneck/Plachta (2008) zeigen in einer rekursiven Simulation, dass eine Regel, wie die Schweizer Schuldenbremse das Verschuldungsniveau der deutschen Bundesländer deutlich gesenkt hätte.

wurde. Als gravierende Einschnitte nötig waren, wurden diese zeitlich gestreckt und die Regeln angepasst. Doch insgesamt wurden, wie die folgende Grafik zeigt, die Ziele erreicht und ein weiteres Ansteigen der Verschuldung verhindert. Eine Simulation zeigt, dass sie auch in Deutschland den Anstieg der Verschuldung gebremst hätte.⁸⁰² Selbst in der jüngsten Finanzkrise, in der die Verschuldung in vielen Ländern sprunghaft stieg,⁸⁰³ konnte die Schweiz erfolgreich die Defizite begrenzen. Allerdings wird es sicher noch einige Jahre und Konjunkturzyklen dauern, bis sich die Schweizer Schuldenbremse abschließend empirisch evaluieren lässt.

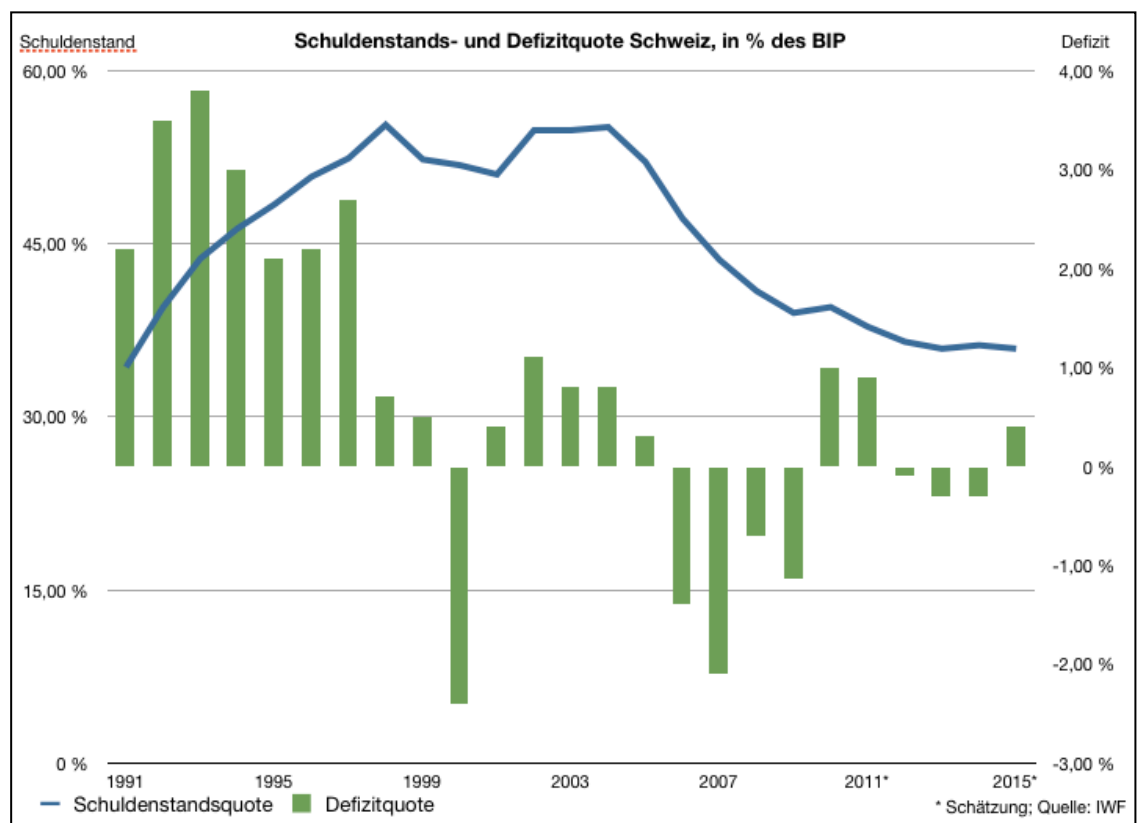


Abbildung 15: Schuldenstands- und Defizitquote in der Schweiz

Die Schuldenbremse diente und dient auch immer wieder als Vorbild für andere Begrenzungsmodelle, insbesondere der deutschen Schuldenbremse, die weiter unten diskutiert wird.⁸⁰⁴

⁸⁰² Groneck (2008) S. 158f.

⁸⁰³ Siehe Grafiken in Kapitel A.1.

⁸⁰⁴ Vgl. Brandner, et al. (2005), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) und Häflinger (2010).

3.4 Das Modell des Sachverständigenrates

3.4.1 Beschreibung

Für die deutsche Diskussion und die Entwicklung der neuen Grundgesetzregel war der Vorschlag des Sachverständigenrates (SVR), die so genannte Schuldenschanke, von Bedeutung.⁸⁰⁶ Er orientiert sich in weiten Teilen an seinem Schweizer Vorbild, weicht aber an einigen Stellen auch signifikant ab. Es ist daher interessant, die beiden nebeneinander zu halten. Um Redundanzen zu vermeiden, soll die Vorstellung des SVR-Vorschlags hier nur in knapper Form erfolgen.

Der große Unterschied zur Schweizer Schuldenbremse liegt in der Grundsatzentscheidung, statt eines Schuldenverbotes eine Goldene Regel vorzuschlagen. Grundsätzlich fordert auch der SVR einen Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus und Sonderregeln für Ausnahmen, doch erlaubt er auch Defizite für Nettoinvestitionen.

Konkret schlägt der Sachverständigenrat drei Module vor:

Modul 1 regelt die langfristige Verschuldung. Die Nettokreditaufnahme muss den Nettoinvestitionen entsprechen. Diese Goldene Regel, die sich in der Tradition des alten Artikel 115 GG befindet, wird mit intergenerativen Gerechtigkeitsüberlegungen begründet. Sie soll erreichen, dass es zu keiner Umverteilung von Lasten zwischen den Generationen kommt.⁸⁰⁷ Bei einer negativen Nettoinvestitionsquote müssen im Haushalt Überschüsse erwirtschaftet werden, um dies auszugleichen. Dabei wird großen Wert darauf gelegt, dass die Regel auf einem engen Investitionsbegriff fußt. Abschreibungen und Desinvestitionen werden berücksichtigt, Personal- und Bildungsausgaben nicht. Langfristig soll eine konstante Schuldenquote erreicht werden.⁸⁰⁸

Modul 2 soll die kurzfristige Verschuldung begrenzen, ohne jedoch die automatischen Stabilisatoren zu behindern. Wie in der Schweiz werden die Ausgaben an die konjunkturbereinigten Einnahmen gebunden, allerdings aber – siehe Modul 1 – nur die nicht-investiven Ausgaben. Diese Ausgabenregel wird ebenfalls um ein Ausgleichskonto für Schwankungen und Fehlschätzungen und eine Ausnahmeregel für Sondersituationen ergänzt. Interessant ist, dass auch politische Reformen, wie z.B. eine teure Steuerre-

⁸⁰⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b).

⁸⁰⁷ Ders. (2009) S. 180.

⁸⁰⁸ Ders. (2007b) S. 74ff.

form, unter diese Sonderregel fallen. Das Quorum zur Inanspruchnahme der Sonderregel ist eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Das Ausgleichskonto darf 2 v.H. des BIP nicht überschreiten, geschieht dies doch, muss die Differenz im Folgejahr zurückgeführt werden.⁸⁰⁹

Modul 3 schließlich umfasst Sanktionen und Verfahrensregeln. Die Sanktionen beziehen sich insbesondere auf das Ausgleichskonto. Wird eine Überschreitung nicht im Folgejahr zurückgeführt, so muss automatisch ein Zuschlag auf die Einkommensteuer erhoben werden, der für einen Ausgleich des Kontos sorgt.⁸¹⁰

Konkret schlägt der SVR vor, den Artikel 115 GG folgendermaßen umzuformulieren:

*(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Eine dauerhafte Aufnahme von Krediten ist, mit Ausnahme der in Absatz 4 genannten Ausgaben, nur zulässig zur Finanzierung der im Haushaltsplan veranschlagten, **bereinigten** Ausgaben für Investitionen.*

(2) Der im Haushaltsplan veranschlagte Höchstbetrag der Ausgaben ohne die Ausgaben für Investitionen nach Absatz 1 Satz 2 darf im Regelfall die konjunkturbereinigten Einnahmen ohne die Einnahmen aus Krediten nicht überschreiten. Abweichungen sind in den Folgejahren zurückzuführen.

(3) Kredite aufgrund nachhaltiger Überschreitungen der Ausgaben gemäß Absatz 2 sind durch eine Ergänzungsabgabe nach Artikel 106 Absatz 1 Nummer 6 zu tilgen.

(4) Eine Regelung, die den Höchstbetrag der Ausgaben nach Absatz 2 erhöht, ist nur zulässig zur Abwehr einer Rezession oder bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

(5) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf.

⁸⁰⁹ Ebd. S. 82ff.

⁸¹⁰ Ebd. S. 109ff.

(6) In den Verfassungen der Länder ist ein Haushaltsausgleich mit Sanktionen entsprechend den Absätzen 2, 3 und 4, 2. Alternative, vorzusehen.⁸¹¹

3.4.2 Diskussion

In wie weit erfüllt dieser Vorschlag die zuvor erarbeiteten Kriterien für eine wirksame und sinnvolle Begrenzung von Staatsverschuldung?

Alle Verschuldungsarten

Auch der Vorschlag des SVR berücksichtigt die implizite Staatsverschuldung nicht, erfasst aber die ganze explizite Staatsverschuldung.⁸¹² Es erfolgt daher bei diesem Kriterium noch eine neutrale Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Ausnahmen für relevante Bereiche

Wie beim Schweizer Vorbild gibt es hier alle relevanten Ausnahmen, so dass die nötige Flexibilität erhalten bleibt und das Kriterium voll erfüllt wird. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

Keine ungedeckte Verschuldung

Eine strikt ausgestaltete Goldene Regel mit engem Investitionsbegriff und Berücksichtigung von Abschreibungen kann das Entstehen ungedeckter Verschuldung ebenso gut bekämpfen wie ein Schuldenverbot. Sie hat sogar noch den Vorteil, dass sie auch Desinvestitionen berücksichtigt und somit die theoretische Hintertür schließt, welche ein Schuldenverbot offen lässt. Dafür hat sie den Nachteil, dass sie anfällig für Manipulationen ist. Die vollständige Überwachung aller Abschreibungen gilt als schwer durchführbar. Wenn dies obendrein noch in der Verantwortung der Regierung selbst liegt, so lassen sich hier leicht kleinere Manipulationen durchführen. Daher eine alles in allem gute, aber nicht perfekte Vorgabe. *Bewertung der Zielerreichung: +*

Rückführung der Schulden

Wie in der Schweiz ist es gut, dass die kurzfristigen Schulden über den Konjunkturzyklus ausgeglichen werden sollen. Positiv kommt hier hinzu, dass es mit dem Steueraufschlag einen Mechanismus gibt, der den Ausgleich des Sonderkontos er-

⁸¹¹ Ebd. S. 4.

⁸¹² Und das obwohl die Thematik der impliziten Staatsverschuldung in dem Gutachten ausführlich thematisiert wird.

zwingt. Auch dass negative Nettoinvestitionen mit Überschüssen einhergehen müssen, ist gut. Als Schwäche bleibt, dass außergewöhnliche Ausgaben nicht zurückgeführt werden müssen. Somit eine gute, aber nicht sehr gute Einschätzung. *Bewertung der Zielerreichung: +*

Wirksame Sanktionen

Die Wehrhaftigkeit dieser Regel ist eine ihrer Stärken. Ein Steueraufschlag dürfte bei den Wählern höchst unpopulär sein und somit entsprechenden Druck auf die Politik ausüben. Das Kriterium kann als voll erfüllt angesehen werden. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

Unabhängigkeit von Tagespolitik

Es ist gut, dass entscheidende Teile der Regel, insbesondere die Sanktionen, keine diskretionären Elemente enthalten. Allerdings verbleiben auch hier die Messung, das Führen der Konten und die Festlegung von Konjunkturfaktor und Abschreibungen in der Verantwortung der Politik. Dies eröffnet Manipulationsspielräume. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Schwer zu ändern

Die Regel soll in der Verfassung verankert werden und selbst das Begleitgesetz erfordert eine zwei Drittelmehrheit in Bundestag und -rat. So wird die Regel ausreichend gesichert. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

Schwer zu missbrauchen

Die Quoren für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen liegen deutlich höher als in der Schweiz. Als Schwäche bleibt jedoch, dass das Ausgleichskonto dauerhaft mit 2 v.H. des BIP überzogen sein kann. Hier droht die Gefahr, dass dies ein Dauerzustand wird, so dass das Konto seinem eigentlichen Zweck, der Erhaltung von Flexibilität und der Abfederung von Fehlschätzungen, nicht mehr gerecht werden kann, ohne es noch weiter zu überziehen.⁸¹³ *Bewertung der Zielerreichung: +*

⁸¹³ Hier sei an den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt erinnert. Eigentlich sollten die Haushalte der Mitgliedsstaaten im Normalfall ausgeglichen sein, und in Krisen ein Defizit von bis zu 3 v.H. des BIP aufweisen. De facto war es meist so, dass die Haushalte im Normalfall bis zu 3 v.H. des BIP im Minus waren und in Krisen oft deutlich darüber.

Klare Definition

Wie in der Schweiz ist es eindeutig, was der SVR-Vorschlag regelt und wie er funktioniert. Lediglich in den Details gibt es, wie oben diskutiert, Unklarheiten. *Bewertung der Zielerreichung:* +

Nachvollziehbar für die Bürger

Die zentralen Werte sind einfach zu überprüfen und nachzuvollziehen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Öffentlichkeit gut beurteilen kann, ob die Regel auch eingehalten wird. Lediglich der Bereich der Goldenen Regel, insbesondere Investitionsbegriff und Abschreibungen, ist für die breite Öffentlichkeit zu komplex. Daher hier eine schwächere Bewertung als bei der Schweizer Schuldenbremse. *Bewertung der Zielerreichung:* +

3.4.3 Evaluierung

Wie ist die Schuldenschanke insgesamt zu bewerten? Die Bewertung schließt sich nahtlos an die positive Einschätzung des Schweizer Modells an.⁸¹⁴ Eine gut ausgestaltete Goldene Regel und ein Schuldenverbot werden hier als prinzipiell gleichwertig anerkannt. Darüber hinaus würde die Schuldenschanke Schwächen der Schuldenbremse, insbesondere die fehlenden Sanktionen, abstellen. Es handelt sich also insgesamt um eine lobenswerte Weiterentwicklung. Die Gesamtbewertung des Kriteriums ergibt einen Wert von 1,1 also ein +. Für das Ziel »Lastenüberwälzung verhindern« wird ein Wert von 0,9 erreicht, also auch +. Für »Flexibilität erhalten« wird ein Wert von 1,3 erreicht, also ein +. Das Universalitäts- und das Nachhaltigkeitsprinzip erreichen 1,0 Punkte, also ein +, das Durchsetzbarkeitsprinzip gar 1,2 Punkte, also ein +, und das Transparenzprinzip 1,0 Punkte, also ein +.⁸¹⁵

Leider werden aber auch hier zwei entscheidende Schwächen nicht behoben. Es fehlt an externer Kontrolle und die implizite Staatsverschuldung wird nicht berücksichtigt.

⁸¹⁴ Groneck/Plachta (2008) zeigen in einer rekursiven Simulation, dass die Schuldenschanke, genauso wie die Schweizer Schuldenbremse das Verschuldungsniveau der deutschen Bundesländer deutlich gesenkt hätte.

⁸¹⁵ Berechnung der Werte, vgl. Kapitel B.4.1: Gesamt: $(0*2+2*2+1+1+2*2+0*2+2+1+1+1)/14=1,1$; Rest analog.

Schweiz in Richtung strukturelles Schuldenverbot.⁸¹⁶ Allerdings ist der Bund dabei nicht ganz so konsequent wie die Schweiz und behält sich besagtes strukturelles Defizit vor. Die viel kritisierten Sondervermögen der alten Grundgesetzregel wurden abgeschafft. Allerdings wurden Sozialversicherungen und Gemeinden nicht in die Regel mit einbezogen. Hier besteht die Gefahr, dass Lasten einfach verlagert werden.⁸¹⁷

Wie in der Schweiz orientieren sich die zulässigen Ausgaben an den konjunkturell angepassten Einnahmen. Außerordentliche Einnahmen sollen nicht in den Haushalt einfließen.⁸¹⁸ Für Fehlschätzungen und Schwankungen gibt es ein Ausgleichskonto, hier Kontrollkonto genannt, dessen Defizit 1,5 v.H. des BIP nicht überschreiten soll. Daneben gibt es die üblichen Sonderregeln für Katastrophen und besondere Ereignisse, wie z.B. die Finanzkrise. Diese Ausnahmeregel kann von einer Mehrheit des Bundestages beschlossen werden. Hier gibt es eine Besonderheit: Kredite, die im Rahmen einer solchen Ausnahme aufgenommen werden, müssen mit einem Tilgungsplan verbunden werden. Ein Stabilitätsrat bestehend aus den Finanzministern von Bund und Ländern sowie der Bundeswirtschaftsminister soll Haushaltsführung von Bund und Ländern überwachen und bei Bedarf Sanierungsprogramme beschließen. Diese sind aber nicht bindend und werden von dem jeweiligen Land in eigener Verantwortung umgesetzt. Die schärfste Sanktion, die dem Stabilitätsrat zur Verfügung steht, ist die wiederholte Ermahnung. Dies klingt wenig überzeugend.⁸¹⁹

Schließlich wurden in Artikel 143d GG Übergangsfristen für den Bund bis 2016 und für die Länder bis 2020 sowie Konsolidierungshilfen für finanzschwache Länder festgelegt. Unter den Gesichtspunkten der Besonderheiten des deutschen Föderalismus wird auch kritisch gesehen, dass die Finanzautonomie der Bundesländer nicht gestärkt wurde. Dies könnte zu Problemen führen. Doch ist dies nicht der Schuldenbremse anzulasten, sondern der in Teilen unglücklichen Ausgestaltung des deutschen Föderalismus.⁸²⁰

⁸¹⁶ Hintergrund waren vor allem polit-ökonomische Gründe und die Befürchtung, dass eine Goldene Regel zwar wünschenswert sei, aber in der Praxis doch immer wieder umgangen werden könnte. Vgl. z.B. Fuest (2010b).

⁸¹⁷ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) S. 181 und Fuest (2010a).

⁸¹⁸ Hausner/Simon (2009) S. 4.

⁸¹⁹ Hanke (2010).

⁸²⁰ Feld/Baskaran (2009).

Die relevanten Artikel lauten nun:

Artikel 109 GG

(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.

(2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.

(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

(4) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.

...

Artikel 109a

Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

1. die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat),

2. die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage,

3. die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

Die Beschlüsse des Stabilitätsrats und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen sind zu veröffentlichen.

Artikel 115 GG

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.

(2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die

Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

3.5.2 Diskussion

In wie weit erfüllt die deutsche Schuldenbremse die hier verwendeten Kriterien für eine wirksame und sinnvolle Begrenzung von Staatsverschuldung?

Alle Verschuldungsarten

Wie seine beiden Vorbilder berücksichtigt die deutsche Schuldenbremse die implizite Staatsverschuldung nicht, außerdem erfasst sie nicht die ganze explizite Staatsverschuldung des Bundes. Kritisch ist, dass die Sozialversicherungen, bei denen erhebliche Belastungen geparkt werden können, außen vor bleiben. Auch die Gemeinden werden nicht in die Regelung einbezogen. Hier müssten jeweils eigene Regeln erlassen werden. Außerdem bleibt ein Verschuldungsspielraum. Es erfolgt daher bei diesem Kriterium eine schlechtere Bewertung als bei den vorangehenden Modellen. *Bewertung der Zielerreichung: -*

Ausnahmen für relevante Bereiche

Wie bei den beiden Vorbildern bleiben automatische Stabilisatoren, Steuerglättung und Reaktionen auf Sondersituationen möglich. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

Keine ungedeckte Verschuldung

Die Bewertung entspricht derjenigen der Schweizer Schuldenbremse, nur dass der Bund in Deutschland noch ein kleines Defizit beibehalten darf. Positiv ist, dass außerordentliche Einnahmen nicht mehr in den Haushalt einfließen. Daher trotz der leicht schwächeren Ausgestaltung noch eine positive Bewertung, da die Regel eine signifikant positive Wirkung entfalten dürfte. *Bewertung der Zielerreichung: +*

Rückführung der Schulden

Kurzfristige Schulden werden über den Konjunkturzyklus zurückgeführt. Besonders hervorzuheben ist, dass auch außergewöhnliche Schulden mit einem Tilgungsplan verbunden werden müssen. Allerdings gibt es keine Regelungen zu den Zeiträumen. Auch die Vorschriften zum Ausgleich des Kontrollkontos sind eher lasch, es fehlt ein Automatismus wie bei dem Vorschlag des Sachverständigenrates. Da dennoch eine insgesamt positive Auswirkung zu erwarten ist, erfolgt noch eine positive Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: +*

Wirksame Sanktionen

Dies dürfte die Achillesferse der Regelung sein. Es mangelt an Sanktionen. Der Stabilitätsrat hat keine Durchgriffsrechte und dürfte daher eher eine Alibiveranstaltung bleiben. Allerdings kann bei einer Verletzung der Regelungen die Öffentlichkeit politischen Druck ausüben und die Opposition könnte vor dem Verfassungsgericht klagen. Das Eine wirkt jedoch nur indirekt, das Andere braucht Jahre um zu einem Ergebnis zu kommen, so dass beides keine wirkliche Sanktion für die aktuelle Politik darstellt. Aber immerhin mehr, als wenn es gar keine Regelung gäbe. *Bewertung der Zielerreichung: -*

Unabhängigkeit von Tagespolitik

Zwar sind die grundsätzlichen Regeln klar und eindeutig, doch gibt es im Detail erhebliche Spielräume. Angefangen vom Konjunkturfaktor bis hin zu den, im Vergleich zu den Vorbildern, lasch ausgestalteten Regelungen zum Ausgleich des Korrekturkontos. Die jüngste Kritik des Bundesrechnungshofes an einer unangemessenen Zahlengrundlage für die Verschuldungsspielräume der nächsten Jahre unterstreicht die Pro-

blematik und die Gefahr einer Aushöhlung.⁸²¹ Es verbleiben also Kanäle, um kurzfristig die Regelungen zu dehnen. *Bewertung der Zielerreichung:* -

Schwer zu ändern

Als grundgesetzliche Regel genießt die Schuldenbremse einen hohen Schutz. Sie ist jedoch etwas schwächer geschützt, als im Vorschlag des SVR, da die Begleitgesetze von einer einfachen Mehrheit geändert werden können. *Bewertung der Zielerreichung:* +

Schwer zu missbrauchen

Wie in der Schweiz sind die Regeln grundsätzlich gut, aber aufgrund des niedrigen Quorums und mancher Unbestimmtheiten im Detail zu leicht zu manipulieren. *Bewertung der Zielerreichung:* 0

Klare Definition

Es ist eindeutig und überprüfbar, was begrenzt wird. Wie bei den beiden Vorbildern verbleiben nur die technischen Unklarheiten bei Details. *Bewertung der Zielerreichung:* +

Nachvollziehbar für die Bürger

Die deutsche Schuldenbremse ist ähnlich transparent wie die schweizerische. Ihre Einhaltung kann von der Öffentlichkeit gut nachvollzogen werden, bei Konjunkturfaktor und Ausgleichskonto gibt es dieselben Probleme. *Bewertung der Zielerreichung:* +

3.5.3 Evaluierung

In der Diskussion um die deutsche Schuldenbremse gab es auch ablehnende Stimmen, die insbesondere eine vermeintliche Wachstumsfeindlichkeit der Schuldenbremse anprangern.⁸²² Diese Kritik fußt jedoch auf der Auffassung, dass Staatsverschuldung offensiv zur Wachstumsförderung verwendet werden sollte und keine intergenerationale Umverteilung bewirkt. Diese Auffassung wird in der vorliegenden Arbeit nicht geteilt.

⁸²¹ Vgl. Focus Online (2010) und Hulverscheidt (2010).

⁸²² Vgl. z.B. Horn, et al. (2008), Deutscher Gewerkschaftsbund (2009), Horn (2009), Truger, et al. (2009), Snower (2010) und Weizsäcker (2010).

Die Mehrheit kommt hingegen zu einer verhalten positiven Einschätzung, die auch von dieser Analyse bestätigt wird. Zwar wird auf die Schwächen, insbesondere die einfache Inanspruchnahme der Sonderregel und die Nichtberücksichtigung von Kommunen und Sozialversicherungen verwiesen, doch wird die Schuldenbremse grundsätzlich als Fortschritt begrüßt.⁸²³ Sie ist ein erfolgreicher Wechsel von der diskretionären zu einer regelgebundenen Finanzpolitik.⁸²⁴ Der SVR spricht von einer „*strikten fiskalischen Regelbindung*“, ⁸²⁵ die Wohlfahrtswirkung wird meist positiv eingeschätzt⁸²⁶ und an den internationalen Finanzmärkten wird die Schuldenbremse von führenden Analysten gar als Grund genannt, deutsche Staatsanleihen im Vergleich zu amerikanischen und andern zu bevorzugen.⁸²⁷ Dies belegt, dass die Schuldenbremse auch von internationalen Analysten als wirksames Instrument betrachtet wird.

Auch die Analyse anhand der hier genutzten Kriterien geht in diese Richtung. Die neue Grundgesetzregel ist ein klarer Fortschritt zur alten Regel. Sie hat jedoch Schwächen.⁸²⁸ Es werden nicht alle Verschuldungsarten berücksichtigt und die Durchsetzbarkeit lässt aufgrund fehlender Sanktionen und externer Kontrolle zu wünschen übrig. Trotz einzelner Vorteile gegenüber dem Schweizer Vorbild und dem Vorschlag des Sachverständigenrates fällt sie doch insgesamt hinter diese zurück.

Die Gesamtbewertung des Kriteriums ergibt einen Wert von 0,2, also neutral. Für das Ziel »Lastenüberwälzung verhindern« wird ein Wert von -0,1 erreicht, also eine 0. Für »Flexibilität erhalten« wird ein Wert von 0,7 erreicht, also ein +. Das Universalitätsprinzip erreicht 0,5 Punkte, also ein +, das Nachhaltigkeitsprinzip mit 1,0 ebenso. Das Durchsetzbarkeitsprinzip erreicht -0,5 Punkte, also ein -, und das Transparenzprinzip 1,0 Punkte, also ein +.⁸²⁹

⁸²³ Feld/Baskaran (2009), Freigang/Ragnitz (2009), Fuest (2010a), Feld (2010), Hüther (2010), Kirchhof (2010), Rother, et al. (2010) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010) S. 207.

⁸²⁴ Hausner/Simon (2009).

⁸²⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) S. 9.

⁸²⁶ Z.B. Mayer/Stähler (2009) und Fuest (2010b).

⁸²⁷ Handelsblatt (2010c) S. 2.

⁸²⁸ Für eine ausführliche Darstellung derselben vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010) S. 199ff.

⁸²⁹ Berechnung der Werte, vgl. Kapitel B.4.1: Gesamt: $(-1*2+2*2+1+1-1*2-1*2+1+0+1+1)/14=0,2$; Rest analog.

Tabelle 14: Bewertungsmatrix deutsche Schuldenbremse
Quelle: eigene Erstellung

<u>Gesamtbewertung</u>	<u>Lastenüberwälzung verhindern</u>	<u>Flexibilität erhalten</u>
0	Gesamtbewertung: 0	Gesamtbewertung: +
<u>Universalitätsprinzip</u> +	<u>Alle Verschuldungsarten</u> -	<u>Relevante Ausnahmetatbestände</u> ++
<u>Nachhaltigkeitsprinzip</u> +	<u>Keine ungedeckte Verschuldung</u> +	<u>Rückführung der Schulden</u> +
<u>Durchsetzbarkeitsprinzip</u> -	<u>Wirksame Sanktionen</u> - <u>Unabhängigkeit von Tagespolitik</u> - <u>Schwer zu ändern</u> <u>Schwer zu missbrauchen</u> + 0	
<u>Transparenzprinzip</u> +	<u>Klare Definition</u> +	<u>Nachvollziehbar f. Bürger</u> +

3.6 Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz

3.6.1 Beschreibung

In den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts erlebten die Vereinigten Staaten v.a. unter Präsident Reagan einen rasanten Anstieg ihrer Verschuldung. In nur einem Jahrzehnt stieg die Schuldenquote um mehr als die Hälfte an.⁸³⁰ Nachdem mehrere vorangehende Versuche, das Defizit einzudämmen oder gesetzlich zu beschränken, gescheitert waren,⁸³¹ wurde 1985 das »Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act« beschlossen. Nach seinen Initiatoren wurde es auch das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz (GRH-Gesetz) genannt und unter diesem Namen bekannt. Vorbild waren die Vorschläge von Buchanan und Wagner.⁸³² Die Regelungen eignen sich angesichts ihres vollstän-

⁸³⁰ Internationaler Währungsfonds (2010).

⁸³¹ Vgl. Kleist (1991) S. 44-48 für eine Übersicht.

⁸³² Buchanan/Wagner (1977).

digen Versagens nur als Negativbeispiel und sollen im Folgenden nur knapp dargestellt und diskutiert werden.

Ziel des GRH-Gesetzes war die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts, konkret die stufenweise Rückführung des Defizits von 1986 bis 1991. Ausgehend von dem Defizit in 1985 wurde für jedes folgende Jahr eine Defizitobergrenze festgelegt, die stufenweise absank. So sollte der Haushalt ab 1991 ausgeglichen sein.

Tabelle 15: Defizitziele des GRH-Gesetzes.

Quelle: Kampmann (1995) S. 106; in Mrd. US- $\text{\$}$.

Haushaltsjahr	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Defizitgrenze	171,9	144,0	108,0	72,0	36,0	0,0

Der Präsident sollte für jedes Jahr einen Haushaltsentwurf vorlegen, der diesen Vorgaben entsprach. Wenn der vom Kongress ausgehandelte Gesamtetat die vorgeschriebene Defizitgrenze überschritt, so sollten alle nicht explizit als Ausnahme definierten Ausgaben pauschal gekürzt werden, so dass die Gesamtgrenze wieder eingehalten würde. Nach der Festlegung der nötigen pauschalen Kürzungen bestand noch die Möglichkeit diese pauschale Kürzung zu vermeiden, indem gezielte Kürzungen oder Steuererhöhungen durchgeführt würden. Für Rezessionen und Kriege galten Ausnahmeregelungen. Abgesehen von der Ausnahme für schwere Rezessionen enthielt das Gesetz keine konjunktur reagiblen oder antizyklischen Elemente. Es galt immer die absolute, feste Kürzungssumme.

Nach Problemen mit dem Vollzug und Bedenken bezüglich der Verfassungsmäßigkeit wurde das Gesetz 1987 im »The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act« überarbeitet. Neben kleineren Änderungen wurden im Wesentlichen folgende Modifikationen vorgenommen. Zum Einen wurden die zulässigen Defizitobergrenzen erhöht und der anvisierte Budgetausgleich zeitlich nach hinten verschoben. Zum Anderen wurde ein 10-Mrd.-Dollar-Puffer beschlossen, bevor die pauschalen Kürzungen griffen. Schließlich wurden weite Teile des Haushalts von den pauschalen Kürzungen im Falle einer Regelverletzung ausgenommen. Die Regel wurde gleichsam zahnlos. 1990 erfolgte mit dem »Budget Enforcement Act« (BEA) eine zweite Anpas-

sung der Zielvorgaben und eine erneute Verschiebung des Defizitgleichzeitpunkts des GRH-Gesetzes.⁸³³

In der Praxis erwies sich das Gesetz als weitgehend wirkungsloser Fehlschlag. Schon im ersten Jahr seiner Geltung wurde die Defizithöchstgrenze nicht eingehalten. Auch gab es zwei Strategien, mit denen es einfach umgangen werden konnte. Zum Einen antizipierten viele Fachpolitiker drohende Kürzungen und brachten von vorneherein überhöhte Forderungen in den Haushaltsprozess ein, um sicherzustellen, dass auch im Falle einer Kürzung noch ausreichend Mittel vorhanden wären. Das Gesetz wirkte also teilweise gar kontraproduktiv. Zum Anderen sah es nur pauschale Kürzungen am Jahresanfang auf Basis der *veranschlagten* Haushaltszahlen vor. Abweichungen im *Haushaltsvollzug* wurden nicht berücksichtigt.⁸³⁴

Das Problem, dass die politische Kraft zur Durchsetzung der nötigen Kürzungen fehlte wurde »gelöst«, indem die Einsparungen in die Zukunft verschoben wurden. Dieses Prozedere wiederholte sich immer wieder, bis die Regelungen 1993 mit dem »Omnibus Budget Reconciliation Act« faktisch aufgegeben wurden.

Tabelle 16: GRH Planzahlen vs. tatsächliche Werte.

Quelle: Congressional Budget Office; in Mrd. US-\$.

Haushaltsjahr	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ursprüngliche Defizitgrenze	171,9	144,0	108,0	72,0	36,0	0,0
Tatsächliches Defizit	237,9	168,4	192,3	205,4	277,6	321,4

3.6.2 Diskussion

Alle Verschuldungsarten

Das GRH-Gesetz bezieht sich ausschließlich auf das Defizit des Bundeshaushalts. Sondervermögen, Sozialversicherungen oder gar die implizite Staatsverschuldung finden keinerlei Berücksichtigung. Viel schmalere könnte der Fokus kaum sein, aber immerhin wird dieser ein großer Bereich adressiert. Insgesamt ist das Bild negativ, aber

⁸³³ Vgl. Kaufmann (1989), Kleist (1991), Kampmann (1995) (auch für weitere Detailregelungen) und Wagschal/Wintermann (2006).

⁸³⁴ Kaufmann (1989), Kleist (1991), Kampmann (1995) und Wagschal/Wintermann (2006).

nicht sehr schlecht. Es erfolgt daher eine schlechte Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung:* -

Ausnahmen für relevante Bereiche

Die ganze Regelung ist sehr schematisch. Eine feste Summe sollte Jahr für Jahr abgebaut werden, unabhängig von äußeren Einflüssen. Lediglich für besonders schwere Ereignisse sollten Ausnahmen zulässig sein. Diese Ausnahme verhindert eine sehr schlechte Bewertung. Ansonsten wirkt die Regelung prozyklisch und behindert die Wirkung der automatischen Stabilisatoren. Sie ist daher negativ zu beurteilen. *Bewertung der Zielerreichung:* -

Keine ungedeckte Verschuldung

Die Verwendung der Mittel wird in dieser Budgetregel überhaupt nicht thematisiert. Andererseits kann sie als Übergangsregel hin zu einem vollständigen Schuldenverbot gesehen werden. Das Ziel war ja ursprünglich, binnen 5 Jahren einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und dauerhaft Defizite zu vermeiden. Da jede solche Regel Übergangsfristen benötigt, muss man hier das Ziel betrachten und nicht den Weg dahin. Das Ziel ist ein Schuldenverbot, womit die Entstehung ungedeckter Verschuldung verhindert würde, womit wiederum dieses Kriterium voll erfüllt wäre. Der 10-Mrd.-Dollar-Schwankungspuffer kann angesichts der Dimensionen vernachlässigt werden. *Bewertung der Zielerreichung:* ++

Rückführung der Schulden

Da es im Normalfall keine Ausnahmen gibt, bedarf es auch keiner Regelung zur Rückführung der dadurch entstandenen Schulden. Eine positive Bewertung ist also angebracht. Lediglich in besonderen Situationen können Kredite aufgenommen werden. Hierfür gibt es keine Rückführungsregel. Das Kriterium ist also nicht voll erfüllt. *Bewertung der Zielerreichung:* +

Wirksame Sanktionen

Die pauschale Kürzung aller Budgets kann als Sanktion gewertet werden, die gleichzeitig den Missstand heilt. Allerdings war diese Sanktion de facto wirkungslos. So wurden zahlreiche Bereiche von den pauschalen Kürzungen ausgenommen, die Regel somit ausgehöhlt. Ferner antizipiertem die jeweiligen Fachpolitiker die Kürzungen und blähten die Einzelbudgets im Vorfeld der Kürzung künstlich auf, so dass sie nach der Kürzung das gewünschte Budget zur Verfügung hatten. Das ständige Verfehlen der Ein-

sparziele belegt, dass die Sanktion wirkungslos war und daher negativ zu bewerten ist. Da es aber immerhin eine Regel gab, wird nur negativ, nicht sehr negativ bewertet. *Bewertung der Zielerreichung: -*

Unabhängigkeit von Tagespolitik

Es gab im GRH-Gesetz keine externe Kontrolle außerhalb des politischen Betriebs. Vielmehr eröffnete es Spielräume für Manipulationen. Die wohl gravierendste war die Möglichkeit, das Gesetz durch gezielt falsche Konjunkturprognosen auszuhebeln. Die pauschalen Kürzungen wurden nur am Anfang eines Jahres vorgenommen. Durch sehr optimistische Einnahmeschätzungen konnte man einen scheinbar regelkonformen Haushalt verabschieden, die später aufgrund von Mindereinnahmen auftretenden Lücken blieben ungeahndet.⁸³⁵ In dieser mangelnden Unabhängigkeit von der Tagespolitik kann eine Ursache für das Scheitern des GRH-Gesetzes gesehen werden. *Bewertung der Zielerreichung: --*

Schwer zu ändern

Dies war die entscheidende Achillesferse des GRH-Gesetzes. Es war nur ein einfaches Gesetz, das mit einfacher Mehrheit geändert werden konnte. Wenn es aber der Mehrheit des Parlaments nicht gelingt, einen ausgeglichenen Haushalt zu verabschieden, warum sollte sie sich dann von einem Gesetz zwingen lassen, das sie genauso einfach ändern kann, wie sie die Defizite beschließt. Dies war auch das Problem in der Praxis. Das GRH-Gesetz entfaltete nicht den nötigen politischen Druck. Es war leichter, die Sparziele nach hinten zu verschieben. Hier kann also ein völliges Versagen konstatiert werden. *Bewertung der Zielerreichung: --*

Schwer zu missbrauchen

Da es – außer für besondere Krisen – keine Ausnahmen gab, gab es auch keine Regelungen für den Umgang mit diesen. Das Kriterium entfällt also hier. *Bewertung der Zielerreichung: n.n.*

⁸³⁵ Vgl. Kaufmann (1989) S. 70ff. für empirische Evidenz, dass so verfahren wurde.

Klare Definition

Das GRH-Gesetz ist vom Prinzip her sehr schlicht und einfach gehalten. Es hat eine klar definierte Kennziffer, für welche unzweideutige Zielwerte definiert wurden. Das Kriterium wird also voll erfüllt. *Bewertung der Zielerreichung: ++*

Nachvollziehbar für die Bürger

Da es – außer für besondere Krisen – keine Ausnahmen gab, gab es auch keine Regelungen für den Umgang mit diesen. Ein schlichtes Verbot von Ausnahmen ist die denkbar einfachste und am leichtesten zu verstehende Regel. Andererseits gab es aber so zahlreiche Ausnahmeregeln bei den Kürzungsmechanismen, dass es für Laien völlig undurchsichtig wurde, welche Bereiche bei einer pauschalen Kürzung betroffen waren und welche nicht. Insgesamt also eine negative Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: -*

3.6.3 Evaluierung

Die Gesamtbewertung des GRH-Gesetzes ergibt ein interessantes Bild. Obgleich einige zentrale Kriterien positiv bewertet werden konnten, ist es doch als ganzes ein vollständiger Fehlschlag. Obwohl es den Anforderungen klassischer Kriterienkataloge, wie dem von Kopits und Symansky⁸³⁶ oder den Forderungen von Buchanan und Wagner⁸³⁷ weitgehend gerecht wird, ist es gescheitert. Das GRH-Gesetz kann als Musterbeispiel für den Wert des hier entwickelten ganzheitlichen Kriterienkataloges herangezogen werden. Obwohl das Gesetz an sich einige begrüßenswerte Ansätze hat, vernachlässigt es das Durchsetzbarkeitsprinzip. Es hat einen blinden Fleck. Dieser wurde ihm zum Verhängnis. Eine Regel, die sich so einfach aushebeln lässt, mag noch so gut sein, sie wird wirkungslos bleiben. Nur eine Regel, die alle relevanten Bereiche adressiert, hat eine Chance auf Erfolg. Das Scheitern des GRH-Gesetzes unterstreicht den Wert des hier verwendeten Kriterienkataloges.

Die Gesamtbewertung des Kriteriums ergibt einen Wert von -0,6, also eine negative Gesamteinschätzung. Für das Ziel »Lastenüberwälzung verhindern« wird ein Wert von -0,4 erreicht, also gerade noch neutral. Für »Flexibilität erhalten« wird ein Wert von -0,8 erreicht, also eine negative Bewertung. Das Universalitätsprinzip erreicht -1 Punk-

⁸³⁶ Kopits/Symansky (1998).

⁸³⁷ Buchanan/Wagner (1977).

te, also ein -, das Nachhaltigkeitsprinzip 1,5 Punkte, also ein ++, das Durchsetzbarkeitsprinzip -1,6 Punkte, also ein --, und das Transparenzprinzip 0,5 Punkte, also ein +.⁸³⁸ Es besteht eine erstaunliche Heterogenität.

Tabelle 17: Bewertungsmatrix GRH-Gesetz
Quelle: eigene Erstellung

<u>Gesamtbewertung</u> -	<u>Lastenüberwälzung verhindern</u> Gesamtbewertung: 0	<u>Flexibilität erhalten</u> Gesamtbewertung: -
<u>Universalitätsprinzip</u> -	<u>Alle Verschuldungsarten</u> -	<u>Relevante Ausnahmetatbestände</u> -
<u>Nachhaltigkeitsprinzip</u> ++	<u>Keine ungedeckte Verschuldung</u> ++	<u>Rückführung der Schulden</u> +
<u>Durchsetzbarkeitsprinzip</u> --	<u>Wirksame Sanktionen</u> - <u>Unabhängigkeit von Tagespolitik</u> -- <u>Schwer zu ändern</u> <u>Schwer zu missbrauchen</u> -- n.n.	
<u>Transparenzprinzip</u> +	<u>Klare Definition</u> ++	<u>Nachvollziehbar f. Bürger</u> -

3.7 Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt

3.7.1 Beschreibung

Die europäische Schuldenkrise 2010 war begleitet von Spekulationen über das Zerschlagen der Euro-Währungsunion, wirtschaftlichen Turbulenzen und politischen Schwierigkeiten. Sie war ein eindrucksvoller Beleg für sowohl das Scheitern des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (ESWP), als auch der Notwendigkeit einer wirksamen Schuldenbegrenzung. Trotz seines Scheiterns soll der ESWP hier in aller Kürze diskutiert werden, um anhand der Kriterienmatrix die Schwachstellen aufzuzeigen. Auf eine Diskussion der diversen Reformvorschläge wird verzichtet, da sich hier

⁸³⁸ Berechnung der Werte, vgl. Kapitel B.4.1: Gesamt: $(-1*2+1*2+2+1-1*2-2*2-2+2-1)/13=-0,61$; Rest analog.

gegenwärtig noch keine klare Linie erkennen lässt, welche Ansätze sich durchsetzen werden, und die Vielzahl der Vorschläge den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.⁸³⁹

Der EWSP geht auf die im Vorfeld der Euro-Einführung festgelegten Maastricht-Kriterien zurück, die erste Version des EWSP wurde 1997, die gegenwärtige Version wurde 2005 beschlossen.⁸⁴⁰ Während die Maastricht-Kriterien und der ursprüngliche Pakt vor allem von dem Drängen Deutschlands nach möglichst strengen Regeln geprägt waren, wurde die Reform beschlossen, weil Deutschland und Frankreich die Regeln aufweichen wollten, um wegen ihrer wiederholten Verstöße nicht sanktioniert zu werden.

Ziel des ESWP ist es, die Verschuldung in den Euro-Staaten zu begrenzen, um die Stabilität der gemeinsamen Währung zu sichern und fiskalische Probleme und inflationäre Tendenzen zu vermeiden. Im Kern besagt der EWSP, dass die Schuldenquote der EWU-Länder 60 v.H. des BIP, die Defizitquote 3 v.H. des BIP nicht überschreiten dürfen. Die öffentlichen Haushalte sollen im Normalfall nahezu ausgeglichen sein. Bei drohenden Regelverstößen kann die Europäische Kommission Frühwarnbriefe verschicken, bei tatsächlichen Regelverletzungen kann der Europäische Rat Sanktionen verhängen. Allerdings wird eine „ausnahmsweise und vorübergehende“ Überschreitung des Referenzwerts der Defizitquote in einigen Ausnahmefällen geduldet.⁸⁴¹ Diverse Sonderfaktoren, bis hin zu Ausgaben für die Entwicklungshilfe oder politische Reformen, werden dabei ebenfalls berücksichtigt.⁸⁴² Schließlich gibt es längere Übergangsfrieten zum Abbau des Defizits. Eine Verletzung des Referenzwertes der Schuldenquote zieht de facto keine Folgen nach sich. Abgesehen von diesen stark aufgeweichten Grenzen wurde auch das Defizitverfahren, das zu Sanktionen führen könnte, aufgeweicht und politisiert, so dass Verstöße gegen den EWSP faktisch keine Bestrafung nach sich ziehen.⁸⁴³

⁸³⁹ Ein Reformvorschlag, der auf den Erkenntnissen dieser Arbeit beruht findet sich bei Berthold/Koch (2011).

⁸⁴⁰ Vgl. für eine ausführliche Darstellung und Diskussion des EWSP z.B. Coeuré/Pisani-Ferry (2005), Donges, et al. (2005), Hausner (2005), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) S. 84ff. und Hentschelmann (2010). Siehe Palm (2004) zum Verfahren gegen Deutschland und Frankreich.

⁸⁴¹ Art. 104 Abs. 2a EG-Vertrag.

⁸⁴² Art. 104 Abs. 3 EG-Vertrag.

⁸⁴³ Für eine detaillierte Beschreibung des Verfahrens vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) S. 86.

3.7.2 Diskussion

Alle Verschuldungsarten

Die Defizit- und Schuldenstandsquoten beziehen sich auf den ganzen staatlichen Sektor, also auch die Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften. Es wird also die ganze explizite Staatsverschuldung berücksichtigt. Allerdings bleibt auch hier die implizite Staatsverschuldung außen vor. Wie in den oben diskutierten vergleichbaren Fällen, erfolgt daher eine neutrale Einschätzung. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Ausnahmen für relevante Bereiche

Der ESWP gibt ausgeglichene Haushalte als Ziel vor, gestattet aber Defizite bis zu 3 v.H. des BIP. Darüber hinaus gibt es weitere Ausnahmetatbestände für Konjunkturkrisen und besondere Ereignisse. Es besteht also erhebliches Verschuldungspotential, das zur flexiblen Reaktion und für die nötigen Ausnahmetatbestände genutzt werden kann, auch wenn der genannte Referenzwert unspezifisch und nicht auf den tatsächlichen Bedarf angepasst ist. Allerdings sind die zulässigen Defizite nicht an die Ausnahmetatbestände gebunden. Sie können für strukturelle Defizite verwendet werden, was auch in der Vergangenheit häufig geschah. Wenn aber ein Land seine zulässigen Defizitspielräume schon in Normalzeiten ausschöpft, fehlt wiederum die Flexibilität in der Krise, so dass es gegen den ESWP verstoßen muss, um konjunkturelle Dellen auszugleichen. Allerdings sind diese Verstöße, gerade in Verbindung mit den Ausnahmeregeln und Übergangsfristen, leicht durchführbar. Das heißt, dass den Ländern de facto, aufgrund der niedrigen Bindewirkung des Paktes, die volle Flexibilität erhalten bleibt, sich in Krisen zu verschulden. Da die Flexibilität erhalten bleibt, erfolgt eine positive Bewertung. Da dies jedoch oft mit einer Ziel- und Regelverletzung einhergeht, erfolgt keine sehr gute Bewertung. *Bewertung der Zielerreichung: +*

Keine ungedeckte Verschuldung

Der ESWP betrachtet nicht die Investitionstätigkeit. Die Defizite können rein konsumorientiert sein und somit ungedeckte Verschuldung erzeugen. Auch sind Desinvestitionen möglich, ohne dass dies berücksichtigt würde. Dafür zieht er die bekannte Schuldenstandsgrenze. Diese würde – wenn sie denn wirksam wäre – das maximale Niveau der ungedeckten Verschuldung immerhin begrenzen. Man kann also nicht behaupten, dass das eigentliche Ziel erreicht würde, aber immerhin gibt es eine Grenze. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Rückführung der Schulden

Überschüsse in Boom-Zeiten sind zwar aus Sicht des ESWP wünschenswert, werden aber in keiner Form eingefordert. Auch gibt es keinerlei Buchhaltung, wofür bestimmte Kredite aufgenommen wurden und welche Summen auszugleichen wären. Einmal aufgenommene Kredite können also dauerhaft stehen bleiben und sich aufsummieren. Das Ziel wird folglich verfehlt. Man könnte jedoch auf die insgesamt begrenzende Wirkung der Schuldenstandsregel verweisen. Sollten Defizite im Abschwung eine Verletzung dieser Marke bewirken, so müssten eigentlich Überschüsse im Aufschwung erzielt werden, um die Marke »60 v.H. des BIP« wieder einzuhalten. In dieser Grenzsituation würde der Pakt also theoretisch eine zumindest relative Rückführung der vorher aufgenommenen Kredite fordern. Da es also in bestimmten Situationen eine Regel gibt, die zwar schwach ausgeprägt, aber immerhin vorhanden ist, erfolgt eine schlechte, keine sehr schlechte Einschätzung. *Bewertung der Zielerreichung: -*

Wirksame Sanktionen

Auf dem Papier sieht der ESWP Sanktionen vor. Beginnend mit politischem Druck verschärfen sich diese bis hin zu Strafzahlungen. De facto sind diese jedoch spätestens seit der letzten Reform des Paktes zu leeren Drohungen verkommen. Insbesondere die Politisierung des Sanktionsverfahrens ist hier als Faktor zu nennen. Es gibt keine Automatismen, Maßnahmen müssen von den Ländern beschlossen werden, wobei die Defizitsünder an der Abstimmung über ihre Sanktionen beteiligt werden. Immerhin gibt es den politischen Druck, den der Gesichtsverlust durch eine offizielle Rüge aus Brüssel auslösen kann. *Bewertung der Zielerreichung: -*

Unabhängigkeit von Tagespolitik

Die Referenzwerte des EWSP sind eindeutig und unabhängig von der Tagespolitik. Bei allem anderen kann man dies nicht behaupten. Der Umgang mit Regelverstößen, der Sanktionsprozess, die Prognosen, sie alle unterliegen politischen Einflüssen. Bis vor Kurzem wurden – wie das Beispiel Griechenland zeigt – noch nicht einmal die Statistiken von einer unabhängigen Seite überprüft. Spätestens seit der Reform des Paktes hat die Politik so viele Möglichkeiten, die Regeln des Paktes zu umgehen, dass man von einer klaren Zielverfehlung sprechen muss. *Bewertung der Zielerreichung: --*

Schwer zu ändern

Als europäischer Vertrag ist der EWSP nicht den politischen Schwankungen der einzelnen Länder unterworfen. Will eine Regierung die Regeln anpassen, so muss sie erst die anderen europäischen Staaten für ihre Position gewinnen. Dies stellt grundsätzlich eine signifikante Hürde dar. Die Erfahrungen mit der letzten Reform zeigen jedoch auch, dass gerade größere Länder verhältnismäßig einfach die nötigen Mehrheiten organisieren konnten. Daher eine leichte Abwertung und eine nur gute Beurteilung. *Bewertung der Zielerreichung: +*

Schwer zu missbrauchen

Seit die klaren Grenzwerte mit ausgesprochen schwammigen Ausnahmen ergänzt wurden, fällt es, wie die politische Praxis gezeigt hat, sehr leicht, die Regeln zu missbrauchen. Hinzu kommt, dass die allgemeine Defizitregel sehr unspezifisch ist und daher nicht nur für die nützlichen Ausnahmetatbestände genutzt werden kann, sondern auch für andere Ausgaben. *Bewertung der Zielerreichung: --*

Klare Definition

Die beiden entscheidenden Kriterien sind eindeutig und klar. Sie werden jedoch durch eine Reihe vager Ergänzungen aufgeweicht. So ist es einerseits für die Öffentlichkeit klar und transparent, ob ein Land die Kriterien einhält oder überschreitet. Intransparent hingegen ist die Frage, wann ein formaler Verstoß vorliegt und noch mehr, wann mit Sanktionen zu rechnen ist. *Bewertung der Zielerreichung: 0*

Nachvollziehbar für die Bürger

Die Defizitquote ist ein klares und gut nachvollziehbares Kriterium. Die diversen Sonderregeln, Ausnahmen und der vielschichtige politische Prozess hingegen sind für Laien kaum verständlich. Auch ist der Zusammenhang zwischen allgemein zulässigen Defiziten und den speziellen Tatbeständen, für die kurz- und mittelfristige Verschuldung angebracht sind, kaum sichtbar. Somit wird das Ziel insgesamt nicht erreicht. *Bewertung der Zielerreichung: -*

3.7.3 Evaluierung

Die eingangs schon genannten Probleme nehmen das Ergebnis der Evaluierung schon fast vorweg. Der ESWP ist gescheitert und konnte seine Ziele nicht erreichen. Folgerichtig kommt auch die hier vorgenommene Analyse zu einem insgesamt negati-

ven Ergebnis. Die Gesamtbewertung des ESWP ergibt einen Wert von -0,5, also ein -. Allerdings ist nicht alles nur schlecht. In der ursprünglichen Intention zeigen sich positive Ansätze. Die Kriterienmatrix offenbart die Gründe für das Scheitern des ESWP. Für das Ziel »Lastenüberwälzung verhindern« wird ein Wert von -0,3 erreicht, also noch eine 0. Für »Flexibilität erhalten« wird ein Wert von -0,7 erreicht, also ein -. Das Universalitätsprinzip erreicht 0,5 Punkte, also ein +, das Nachhaltigkeitsprinzip -0,5 Punkte, also ein -, das Durchsetzbarkeitsprinzip -1,2 Punkte, also ein -, und das Transparenzprinzip -0,5 Punkte, also ein -.⁸⁴⁴ Offensichtlich liegt auch hier die große Schwachstelle wieder im Bereich der Durchsetzbarkeit. Es gelingt nicht, die Politik zur Durchsetzung der eigentlich halbwegs brauchbaren Ziele zu zwingen. So bestätigt sich, dass eine Regel nur so viel wert ist, wie ihre politische Bindekraft und ihr Sanktionspotential. Will man wirksame Regeln erarbeiten, so müssen sich diese auf die Lösung dieses Kernproblems konzentrieren.

Tabelle 18: Bewertungsmatrix Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Quelle: eigene Erstellung.

<u>Gesamtbewertung</u>	<u>Lastenüberwälzung verhindern</u>	<u>Flexibilität erhalten</u>
-	Gesamtbewertung: 0	Gesamtbewertung: -
<u>Universalitätsprinzip</u> +	<u>Alle Verschuldungsarten</u> 0	<u>Relevante Ausnahmetatbestände</u> +
<u>Nachhaltigkeitsprinzip</u> -	<u>Keine ungedeckte Verschuldung</u> 0	<u>Rückführung der Schulden</u> -
<u>Durchsetzbarkeitsprinzip</u> -	<u>Wirksame Sanktionen</u> - <u>Unabhängigkeit von Tagespolitik</u> -- <u>Schwer zu ändern</u> <u>Schwer zu missbrauchen</u> + --	
<u>Transparenzprinzip</u> -	<u>Klare Definition</u> 0	<u>Nachvollziehbar für Bürger</u> -

⁸⁴⁴ Berechnung der Werte, vgl. Kapitel B.4.1: Gesamt: $(0*2+1*2+0-1-1*2-2*2+1-2+0-1)/14=-0,5$; Rest analog.

4 Ein neuer Ansatz: Die qualifizierte Lastenbremse

Die ausführliche Analyse des Vorkapitels zeigt einerseits, dass die beiden Schuldenbremsen und die Schuldenschranke gute Ansätze liefern, andererseits aber auch, dass es bei allen vorgestellten Modellen noch (zum Teil erheblichen) Verbesserungsbedarf gibt. Wenn es gelänge, das Beste aus diesen drei Konzepten zu vereinen und so zu ergänzen, dass die verbleibenden Schwächen ausgemerzt würden, entstünde eine Budgetregel, die sowohl den theoretischen, wie auch den praktischen Anforderungen voll genügen würde. Erstmals liefert diese Arbeit einen systematischen Vergleich, verbunden mit einem umfassenden Kriterienkatalog. Erst so lassen sich die besten bestehenden Vorschläge herausdestillieren, die bestehenden Lücken systematisch benennen und schließen.

Die in dieser Arbeit entwickelte Kriterienmatrix spiegelt die Anforderungen der verschiedenen Stränge der ökonomischen Theorie an eine wirksame und effiziente Budgetregel wieder. Sie ist darüber hinaus so ausgestaltet, dass sie auch den normativ-ethischen Anforderungen an eine »gute« Verschuldungspolitik gerecht wird. Erst diese umfassende Gesamtsicht, welche die verschiedenen relevanten Aspekte zeigt, ermöglicht die Entwicklung einer ebenso umfassenden Budgetregel. Als Analyserahmen zeigt sie die Stärken und Schwächen der hier überprüften Konzepte auf und gibt somit die Blaupause für ein verbessertes Kombimodell. Die gut bewerteten Elemente der drei Ausgangsmodelle können entsprechend übernommen werden, dort, wo es zu einer kritischen Einschätzung kam, müssen verbesserte Ansätze erarbeitet werden.

Im folgenden werden die einzelnen Kriterien erneut aufgegriffen und Möglichkeiten zu ihrer Umsetzung diskutiert. Besonders auffällig ist, dass zwei Kriterien von keinem Modell erfüllt wurden: „Alle Verschuldungsarten“ und „Unabhängigkeit von der Tagespolitik“. In allen anderen Bereichen liegen nützliche Vorschläge auf dem Tisch, so dass nur die jeweils besten Ansätze kombiniert und ggf. weiterentwickelt werden müssen. Bei diesen beiden jedoch gilt es, erweiternde Vorschläge zu machen.

4.1 Universalität: Bekämpfung der impliziten Staatsverschuldung

Das erste Kriterium, Alle Verschuldungsarten, ist von entscheidender Bedeutung für die Sinnhaftigkeit der ganzen Regel. Was hilft eine Regelung, die nur einen Teil des

Problems erfasst? Dennoch wird dieses Kriterium nie besser als neutral bewertet. Allen Vorschlägen ist dieser blinde Fleck gemein: sie ignorieren die implizite Staatsverschuldung. Will man die Lastenüberwälzung auf künftige Generationen vermeiden, so muss zwingend auch die implizite Staatsverschuldung begrenzt werden.

Es gilt daher, die guten Regelungen der drei Ausgangsmodelle zur expliziten Staatsverschuldung um eine Komponente für die implizite Verschuldung zu ergänzen. Der strukturell ausgeglichene staatliche Finanzierungssaldo muss um eine ausgeglichene Generationenbilanz ergänzt werden.⁸⁴⁵ Wenn es gelänge, die Politik zu einer Offenlegung und Berücksichtigung impliziter Lasten zu zwingen, so wäre dies nicht nur ein Segen für künftige Generationen, sondern würde auch die Transparenz und Qualität der gegenwärtigen Politik erhöhen.

Diese Arbeit schlägt die Einführung einer »*Staatsbilanz*« vor, welche alle zukünftigen Lasten und Zahlungsverpflichtungen, also implizite und explizite Verschuldung umfasst. Diese Bilanz sollte einen Konjunkturposten enthalten, der eine zyklische Anpassung der laufenden Ausgaben ermöglicht, wie dies die drei Ausgangsmodelle vorsehen. Außerdem die bei den Ausnahmen beschriebenen Sonderkonten. Ansonsten sollte sie ausgeglichen sein. Dies bedeutet: die Politik wird gezwungen, die gegenwärtige Gesetzgebung, insbesondere Leistungszusagen, so anzupassen, dass sie von den zukünftigen Einnahmen gedeckt werden. Sollte sie dies nicht wollen, hat sie alternativ die Möglichkeit, entsprechende Rücklagen zu bilden und die Bilanz so auszugleichen. Sollen neue Leistungen eingeführt werden, so müssen dafür entweder Rücklagen gebildet, oder Einnahmen erhöht, oder andere Leistungen gekürzt werden. So werden die tatsächlichen Kosten schon bei der Einführung offenbar.

Ausnahmen für relevante Bereiche

Hier können die Regeln der drei Ausgangsmodelle vom Prinzip her übernommen werden. Der Konjunkturfaktor, der das Ausgabenplafond an die Konjunktur anpasst, lässt die automatischen Stabilisatoren und die Steuerglättung weiterhin wirken. Das Ausgleichskonto erlaubt die Reaktion auf Fehlschätzungen. Die Sonderregel ermöglicht Flexibilität in Ausnahmesituationen. Ergänzend wird jedoch hier vorgeschlagen, für alle drei Abweichungsmöglichkeiten vom grundsätzlichen Schuldenverbot ein

⁸⁴⁵ Hier spielt der konjunkturelle Aspekt keine Rolle, da die langfristigen Berechnungen der Generationenbilanzen ohnehin Konjunkturbereinigt sind.

eigenes Konto zu führen, auf den die Abweichung saldiert werden. Ein Ausgleichskonto, auf dem alle kurzfristigen Abweichung, insbesondere aufgrund von Fehlschätzungen verbucht werden. Ein Konjunkturkonto für die mittelfristige Verschuldung, um zu überprüfen, dass der Gesamtsaldo über die Konjunktur auch wirklich ausgeglichen wird. Schließlich ein Sonderkonto auf den Kredite für Sondersituationen geführt werden. Explizit ein eigenes Konto für jeden Bereich zu führen, erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit, insbesondere für die Öffentlichkeit.⁸⁴⁶

4.2 Nachhaltigkeit: Goldene Regel vs. strukturellem Schuldenverbot

Keine ungedeckte Verschuldung

Wie kann man erreichen, dass es nicht zu langfristigen Verbindlichkeiten kommt, denen kein entsprechender Wert gegenübersteht? Immer wieder ist in dieser Arbeit die Frage nach den Vor- und Nachteilen einer Goldenen Regel, im Vergleich zu einem Schuldenverbot aufgekommen. Bei einer Goldenen Regel dürfen Investitionen durch Kredite finanziert werden, bei einem strukturellen Schuldenverbot müssen Investitionen durch Rücklagen oder aus dem laufenden Haushalt finanziert werden. Beide Regeln haben ihre Vor- und Nachteile.⁸⁴⁷ Die Goldene Regel ermöglicht einen schnelleren Aufbau des Kapitalstocks und die Verteilung von Lasten. Dafür ist sie leicht zu missbrauchen und kann zu einer höheren Verschuldung führen. Das Schuldenverbot vermeidet diese Gefahr, lässt aber auch das investive Potential von Krediten ungenutzt. Somit bringen beide einen Nutzen, erreichen aber beide nicht den Optimalzustand. Dies zeigt sich auch bei obigem Vergleich von Schuldenbremse und Schuldenschranke. Beide Ansätze haben bei diesem Kriterium eine gute, aber nicht sehr gute Bewertung erhalten. An diesem Punkt wird man wohl hinnehmen müssen, dass es in der Praxis keinen perfekten Weg gibt, und die für die entsprechende Situation geeignete Second-Best-Lösung wählen müssen.

⁸⁴⁶ Schlichte Schuldenverbote lassen sich umgehen, indem implizite Verpflichtungen eingegangen werden. Z.B. hat die Bundesregierung im Zuge der Finanz- und Eurokrise erhebliche Garantien ausgesprochen. Diese trüben im Moment nicht die Finanzstatistik, können aber dennoch später erhebliche Kosten verursachen. Mit solchen Garantien ließen sich auch die hier skizzierten Regelungen aushebeln. Daher sind sie zu bewerten und in der Staatsbilanz auszuweisen. Die nötigen Rückstellungen fallen unter die jeweiligen Ausnahmeregeln.

⁸⁴⁷ Siehe A.1.4 für die Details der Diskussion und weiterführende Quellenangaben.

Die Goldene Regel kann, wenn es tatsächlich gelingt, alle Abschreibungen korrekt einzubeziehen, die Vermögensentwicklung besser abbilden. Auch wird ihr eine wachstumsfördernde Wirkung zugeschrieben. Der Nachteil jedoch ist, dass dies in der Praxis als schwer verwirklichtbar gilt, und dass sich mit der Goldenen Regel viele Manipulationsmöglichkeiten eröffnen.

Die Befürworter eines strukturellen Schuldenverbots verweisen darauf, dass die praktischen und polit-ökonomischen Nachteile der Goldenen Regel schwerer wiegen als ihre Vorteile. Sie befürworten daher den schlichteren, aber dafür einfacher durchzusetzenden Weg des Schuldenverbots.

Diese Arbeit vertritt die Ansicht, dass man nicht grundsätzlich eine der beiden Varianten bevorzugen oder verwerfen kann. Bei richtiger Ausgestaltung sind sie beide gut, aber beide nicht perfekt. Welcher der Vorzug zu geben ist, hängt daher an den Umständen. In einer sich entwickelnden Volkswirtschaft, die sich noch im Aufbau ihres Kapitalstocks und ihrer Infrastruktur befindet, wiegt der Investitionsaspekt besonders schwer. Hier scheint es sinnvoll, sich für eine Goldene Regel zu entscheiden. Soll die Budgetregel jedoch in einer entwickelten Volkswirtschaft gelten, in der wie in Deutschland die Nettoinvestitionen ohnehin gegen Null tendieren, so ist das strukturelle Schuldenverbot das Mittel der Wahl. Denn bei einer niedrigen Nettoinvestition entsteht durch die Goldene Regel ohnehin nur ein kleiner Spielraum. Wenn aber der Vorteil einer Regel gegen Null geht, ihre Nachteile aber unverändert bestehen, macht es wenig Sinn, sie zu wählen. Hier ist es daher sinnvoll, die polit-ökonomischen Probleme durch ein schlichtes strukturelles Schuldenverbot zu umgehen. Wichtig ist aber, dass auch hier Erlöse aus Desinvestitionen und Sondereinnahmen zur Schuldentilgung verwendet werden. Für Deutschland empfiehlt es sich also, den gewählten Weg beizubehalten.

Rückführung der Schulden

Bei diesem Kriterium empfiehlt sich eine modifizierte Mischung aus deutscher Schuldenbremse und dem Vorschlag des Sachverständigenrates. Wie gehabt, werden kurzfristige Schulden über den Konjunkturzyklus durch die Anpassung des Ausgabenplafonds automatisch ausgeglichen. Im Bezug auf das Ausgleichskonto empfiehlt sich die strenge Vorgehensweise des Sachverständigenrates, der nach relativ kurzer und klar definierter Zeit einen Automatismus in Kraft setzt, wodurch eine Rückführung eventueller Defizite erzwungen wird. So wird vermieden, dass das Ausgleichskonto zum Verschiebebahnhof wird. Bei Krediten im Rahmen der Sonderregel sollte der Ansatz der

deutschen Schuldenbremse gewählt und noch weiter verschärft werden. Um zu verhindern, dass sich außerplanmäßige Schulden zunehmend aufeinandertürmen, ist es sinnvoll, jedes Kreditpaket mit einem Tilgungsplan zu verknüpfen.⁸⁴⁸ Aber um zu verhindern, dass die Regel verwässert wird, müssen die Tilgungen zeitnah beginnen und der Zeitraum über den getilgt wird, muss mit Art und Ausmaß der Sondersituation korrelieren.

An dieser Stelle sei ein kurzer Exkurs zu der Frage nach der Rückzahlung der bereits aufgelaufenen Verschuldung erlaubt. In der öffentlichen Diskussion hört man immer wieder die Frage: »Wie soll dieser Schuldenberg jemals abgetragen werden?« Die Antwort lautet: »Gar nicht, muss er auch nicht.« Es wäre schon ein großer Erfolg, den absoluten Schuldenstand konstant zu halten. Warum sollte die gegenwärtige Generation alleine die Lasten für frühere Fehler zahlen? Vielmehr können diese über die Zukunft verteilt werden. Wird der Schuldenstand konstant gehalten, so werden Wirtschaftswachstum und Inflation die Schuldenquote ganz von selbst reduzieren und so die Belastung abbauen. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass Einnahmen aus Desinvestitionen, z.B. Privatisierungserlöse, zur Reduktion der Altschulden verwendet werden. Aus Transparenzgründen könnte man in Erwägung ziehen, alle Altlasten in einem „Altlastenfonds“ zu bündeln und die damit verbundenen Kosten gesondert auszuweisen und zu finanzieren.

4.3 Durchsetzbarkeit: Das Bundesbankprinzip

Um die Einhaltung der Regel zu erzwingen, müssen Verstöße durch wirksame Sanktionen geahndet werden. Wie in C.1.2 diskutiert, sollten dabei die drei relevanten Ebenen beachtet werden: Bürger, Politik und Staat. Der Sachverständigenrat schlägt in seinem Modell als einziger eine Sanktion vor: eine automatische Strafsteuer, die gleichzeitig die verschiedenen Probleme adressiert. Sie behebt den Missstand und setzt gleichzeitig die Politik unter Druck, indem sie die Bürger verärgert. Die Bürger werden eine solche Steuer vermeiden wollen und schon im Vorfeld gut beobachten, ob das Ausgleichskonto wieder gedeckt wird.

Ergänzend bedarf es aber auch guter Anreize für die einzelnen Gebietskörperschaften, die über No-Bailout-Regeln erreicht werden können. Eine gute Insolvenzord-

⁸⁴⁸ Dies wird auch vom Bundesrechnungshof so gefordert, vgl. Handelsblatt (2004).

nung sollte die ganze Budgetregel gleichsam überwölben. Sie verleiht dieser die nötige Glaubwürdigkeit. Außerdem bindet sie die Kapitalmärkte als Verbündete mit ein, da diese eventuelle Abweichungen von der Budgetregeln mit höheren Zinsen bestrafen würden.

Unabhängigkeit von Tagespolitik

Neben dem bereits diskutiertem Kriterium „alle Verschuldungsarten“ ist dies das einzige Kriterium, das bei keinem Modell eine positive Bewertung erhalten hat. Offensichtlich ist auch dies ein Punkt, an dem es sich lohnen würde, ein neues Element ins Spiel zu bringen.

Die polit-ökonomische Analyse in Kapitel A.4 hat gezeigt, dass Politiker immer versuchen werden (oder müssen), sich zusätzliche Spielräume zu verschaffen, um ihre Wahlchancen zu verbessern. Die rückblickende Analyse früherer Budgetregeln hat dies bestätigt und auch bei den jüngsten Konzepten besteht diese Gefahr. Wenn die Erstellung von Konjunkturprognosen, von denen das Ausgabenplafonds abhängt, oder die Festlegung von Tilgungsplänen, das Führen von Ausgleichskonten oder gar die Verhängung von Sanktionen im Verantwortungsbereich der Regierung liegen, so wird das über kurz oder lang zu Problemen führen. Spätestens wenn eine Regierung in einem Wahljahr an ihren Erfolgsaussichten zweifeln muss, wird sie in Versuchung geraten, ihre Fesseln durch kreative Buchhaltung zu lockern, um noch Wahlgeschenke verteilen zu können. Die Geschichte ist voll von solchen Beispielen. Eine zentrale Ursache ist die Zeitinkonsistenz optimaler Politikentscheidungen.⁸⁴⁹

Doch wie ließe sich dieses Problem vermeiden? Die politische Ökonomie zeigt, dass die Bürger einer Fiskalillusion unterliegen und solches Fehlverhalten kaum sanktionieren.⁸⁵⁰ Popper weist darauf hin, dass sie es auch kaum könnten, selbst wenn sie wollten.⁸⁵¹

Gibt es positive Vorbilder, an denen man sich orientieren könnte? Beispiele bei denen das Problem der Zeitinkonsistenz überwunden wurde? In der Tat gibt es ein Vorbild an dem man sich orientieren könnte: die unabhängige Geldpolitik. Die Geldpolitik litt im gleichen Maße unter der kurzfristigen Orientierung der Politik und darunter, dass

⁸⁴⁹ Kydland/Prescott (1977), Barro/Gordon (1983), Persson/Svensson (1989) und Roubini/Sachs (1989).

⁸⁵⁰ Z.B. Buchanan/Wagner (1977) und Alesina/Perotti (1995).

⁸⁵¹ Popper (1988).

sie als strategisches Instrument zum Macherhalt missbraucht wurde. Das Problem wurde gelöst, indem die Politik eine klare Zielvorgabe («Geldwertstabilität») gab, die Ausführung aber an eine unabhängige Institution delegierte. Die Erfolge sind bekannt. Natürlich ist dieses Vorgehen nicht eins zu eins auf die Fiskalpolitik übertragbar. Die Budgethoheit des Parlamentes ist Kernpunkt des westlichen Demokratieverständnisses und eine Aufgabe derselben wäre demokratietheoretisch höchst bedenklich. Es ist essentiell, dass ein demokratisch legitimes Gremium über die Verwendung der Steuermittel entscheidet. Dennoch lassen sich Elemente der unabhängigen Geldpolitik auf die Fiskalpolitik übertragen.

Es gibt auch hier drei Ebenen: die Festlegung der grundsätzlichen Spielregeln, die Übersetzung derselben in ein konkretes Ausgabenniveau und die Entscheidung über die Mittelverwendung. Das Erste geschieht durch eine demokratisch legitimierte Regelung in der Verfassung. Auf der zweiten Ebene geht es um die Anwendung der Regeln. Bei der Festlegung des Ausgabenniveaus stellt sich auch die Frage, wie dieses zu finanzieren ist. Hier drohen die missbräuchlichen Umgehungsmaßnahmen, um ein höheres Ausgabenniveau zu erreichen. Hier werden auch die Rechte künftiger Generationen verletzt. Auf der dritten Ebene schließlich wird entschieden, wie die Mittel konkret verwendet werden. Dies hängt, sogar noch mehr als die Frage des Ausgabenniveaus, an den aktuellen Präferenzen, die sich in den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen widerspiegeln. Natürlich kann die Ökonomie zu der Mittelverwendung und dem Ausgabenniveau Empfehlungen abgeben, was effizienter ist und zu einer besseren wirtschaftlichen Entwicklung führt. Allerdings steht es dem Souverän in einer Demokratie natürlich frei, einen Weg zu wählen, der zwar ineffizient sein mag, aber dafür anderen Präferenzen besser gerecht wird. Die Missachtung der Verfassungsregeln und die Ausbeutung künftiger Generationen steht ihm jedoch nicht zu. Auch die Kontrolle der Einhaltung muss nicht unbedingt beim Parlament liegen.

Warum also nicht diesen Teil der zweiten Ebene in die Verantwortung einer unabhängigen Institution übertragen? Während die Festlegung der Regeln und die Verwendung der Mittel jederzeit demokratisch legitimiert ist, kann die Übersetzung und Kontrolle der Regeln vor Missbrauch geschützt werden. Diese technische Umsetzung aus dem politischen Wettbewerb heraus zu halten, wäre keine Schwächung der Demokratie, sondern vielmehr eine Stärkung derselben. Sie würde die legitime Budgethoheit des Parlamentes nicht verletzen und gleichzeitig dafür sorgen, dass die Regeln der Verfassung besser geachtet würden. Auf eine gewisse Art würde dies sogar ein demokratie-

theoretisches Paradoxon beheben: die gegenwärtige, unbegrenzte Budgethoheit der Parlamente führt de facto zu einer Einschränkung der Budgethoheit zukünftiger Parlamente. Diese können aufgrund der Zinszahlungsverpflichtungen nicht mehr frei entscheiden. Die hier vorgeschlagenen Regeln würden diese Spannung auflösen. Die Parlamente jeder Legislaturperiode hätten die Hoheit über die Mittel ihres Zeitraums, aber nicht mehr die Möglichkeit, die Budgethoheit der zukünftigen Parlamente zu verletzen,

Konkret schlägt diese Arbeit vor, folgende Kompetenzen an eine unabhängige Institution zu übertragen:

- die Überwachung der Einhaltung der Regeln und gegebenenfalls die Verhängung von Sanktionen, insbesondere die Festlegung der automatischen Strafsteuer.
- die Erstellung aller nötigen Prognosen, insbesondere zur Konjunktur- und Einnahmeentwicklung,⁸⁵² und die Festlegung des Konjunkturfaktors, bzw. des Ausgabenplafonds.
- das Führen der Staatsbilanz und die Festlegung der Höhe eventuell nötiger Rücklagen.
- das Führen des Ausgleichskontos und der Sonderkonten.
- die Festlegung der Tilgungspläne für Kredite, die im Rahmen der Sonderregel aufgenommen wurden, insbesondere die Bestimmung des zulässigen Zeithorizontes.⁸⁵³
- die Prozesshoheit über eventuell nötige Insolvenzverfahren.
- ein Klagerecht vor dem Bundesverfassungsgericht.

Damit werden der Politik alle Bereiche entzogen, die im politischen Prozess zu Missbrauch und Umgehung einladen. Regierungen würden sich nur sehr zögerlich selber mit Sanktionen belegen. Soll die Sanktion also eine ernsthafte Drohung sein, so muss sie von außen, also von einer unabhängigen Institution verhängt werden. Regie-

⁸⁵² Die Erfahrung zeigt, dass hier besonders gerne und einfach manipuliert werden kann. Groneck (2008) weist darauf hin, dass von 1983-2004 15 von 21 Schätzungen der erwarteten Einnahmen aufgrund überhöhter Wachstumsprognosen zu hoch lagen. (S. 127.)

⁸⁵³ Denkbar wäre auch eine Vetorecht bei der Inanspruchnahme der Sonderregel, dies wäre aber wohl demokratietheoretisch zweifelhaft.

rungen könnten versucht sein, sich durch optimistische Prognosen größeren Ausgaben-spielraum zu verschaffen, die Bilanzen durch kreative Buchführung und zweifelhafte Annahmen zu schönen, Tilgungszeiträume zu lange zu strecken, usw. Daher stärkt es die Durchsetzbarkeit einer Budgetregel, wenn diese technischen und verfahrensbezogenen Aufgaben an eine unabhängige Institution delegiert werden. Man beachte, dass es sich ausschließlich um Aufgaben handelt, die nicht »politisch« sind, also nicht mit der Umsetzung der Präferenzen der Wähler zusammenhängen. Es sind nur diejenigen Fel-der, die sich mit der Durchführung und Durchsetzung der zuvor demokratisch festgeleg-ten Regeln beschäftigen.

Für die praktische Umsetzung wären mehrere Modelle denkbar. Sowohl die Gründung einer neuen Institution käme in Frage, wie auch die Ansiedlung dieser Kom-petenzen bei Verfassungsgericht oder Bundesrechnungshof. Für besonders geeignet wird hier jedoch die Deutsche Bundesbank erachtet. Sie verfügt über das nötige ökonomische Fachwissen, die Unabhängigkeit und die Erfahrung im Ringen mit der Politik. Außerdem könnten diese neuen Kompetenzen die Lücke schließen, welche die Abgabe zentraler Kompetenzen an die Europäische Zentralbank gerissen hat.

Der eben skizzierte Vorschlag soll hier als »Bundesbankprinzip« bezeichnet werden.

Die Grundidee des hier als Erweiterung der Schuldenbremse vorgeschlagenen Konzepts ist nicht gänzlich neu und taucht in verschiedenen Varianten immer wieder in der Diskussion auf. Allerdings wird die Idee selten intensiviert und auch im Zusam-menhang mit der Schuldenbremse konnten keine entsprechenden Quellen gefunden werden. Dennis Snower, Präsident des IfW, fordert statt einer strikten Budgetregel eine unabhängige Kommission, die frei über die zulässige Höhe der Ausgaben entscheiden kann.⁸⁵⁴ Weizsäcker reißt das Thema kurz an, indem er eine internationale unabhängige Institution zur Überwachung der Verschuldung andenkt, vertieft den Gedanken aber aber nicht.⁸⁵⁵ Ähnlich auch bei Auerbach. Er weist darauf hin, dass ein unabhängiger Finanzrat dann von Vorteil sein könnte, wenn es für die Politik Anreize gibt, von der idealen Finanzpolitik abzuweichen.⁸⁵⁶ Ausführlich thematisiert wird das Thema nur bei

⁸⁵⁴ Handelsblatt (2009).

⁸⁵⁵ Weizsäcker (2004b).

⁸⁵⁶ Auerbach (2008) S. 7f.

Wyplosz. Er analysiert die Analogien zwischen Geld- und Fiskalpolitik und schlägt eine entsprechend analoge Lösung der Probleme vor. Beide leiden unter dem Problem der Zeitinkonsistenz. Deshalb sollen sich beide auf ein festes Ziel verpflichten und dem politischen Druck durch unabhängige Institutionen ausweichen.⁸⁵⁷ Jonung und Larch propagieren den Ansatz, Schätzungen und Prognosen durch ein Expertengremium durchführen zu lassen.⁸⁵⁸ Der Sachverständigenrat weist zwar auch darauf hin, dass die Prognosen einer unabhängigen Institution eine größere Objektivität besitzen, nimmt aber dennoch eine Gegenposition ein. Demnach soll die Politik die Verantwortung für Prognosen behalten, damit sie auch verantwortlich gemacht werden kann.⁸⁵⁹ Mit Verweis auf Popper wird hier jedoch angezweifelt, ob es gelingen kann, die Politik so wirksam zu disziplinieren.⁸⁶⁰

Schwer zu ändern

Hier wurde vom Sachverständigenrat ein sehr gut bewerteter Vorschlag gemacht, nach dem nicht nur die Regel selbst in der Verfassung zu stehen hat, sondern auch die Begleitgesetze einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedürfen. In Kombination mit dem Bundesbankprinzip dürfte man so eine Regelung schaffen, die auch schwerem politischen Druck standhält. Die Verankerung der Regel in der Verfassung hat nicht nur den Vorteil, dass sie schwerer zu ändern ist, gleichzeitig macht sie das Verfassungsgericht zum Advokaten der Rechte der zukünftigen Generationen.⁸⁶¹

Schwer zu missbrauchen

Um sicherzustellen, dass die Ausnahmeregelungen nicht missbraucht werden, sollten sie nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Bundestages in Anspruch genommen werden. Einerseits wird eine solche Mehrheit in wirklichen Krisen erreichbar sein, andererseits verhindert dies, dass die Regierung die Regel zu ihren Zwecken missbraucht. Ein Missbrauch der Ausgleichskonten wird durch das Bundesbankprinzip verhindert.

⁸⁵⁷ Wyplosz (2005).

⁸⁵⁸ Jonung/Larch (2006).

⁸⁵⁹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007b) S. 99.

⁸⁶⁰ Popper (1988).

⁸⁶¹ Vgl. Tremmel (2005) S. 4.

4.4 **Transparenz: Bürgerberichte**

Klare Definition

Hier liegt ein Schwachpunkt des Konzepts. Die Definition der expliziten Staatsverschuldung ist zwar klar und eindeutig. Die Definition der impliziten Staatsverschuldung bereitet jedoch gewisse Schwierigkeiten, wie in Kapitel A.1.2 gezeigt wurde. Dies ist aufgrund der langen Prognosezeiträume und der dafür nötigen Annahmen immanent und lässt sich nicht beheben. Durch die Auslagerung der Bilanzierung an eine unabhängige Institution wird jedoch das hier schlummernde Missbrauchspotential beseitigt. Das Endergebnis, die Staatsbilanz, ist trotz der Probleme im Detail aber wieder klar, verständlich und transparent. Es ist für die Öffentlichkeit überprüfbar, ob die Regeln eingehalten werden.

Nachvollziehbar für die Bürger

Vom Aufbau her entspricht dieser Vorschlag den drei Ursprungsmodellen und kann daher genauso positiv bewertet werden. Es kann einfach nachvollzogen und von den Medien kommuniziert werden, ob die Konten überzogen werden, oder nicht.

Es krankt allerdings an dem gleichen Problem wie seine Vorbilder, nämlich dass die Details unübersichtlich sind. Auch die Mischung aus verschiedenen Konten, die mit unterschiedlichen Zeithorizonten ausgeglichen werden müssen, verringert die Transparenz. Hier sollte gezielt gegengesteuert werden.

Dafür werden zwei Maßnahmen vorgeschlagen: Erstens sollte der Staat die Bürger offensiv informieren. Z.B. durch jährliche Bürgerberichte, die mit den Steuerbescheiden verschickt werden. Hier könnten die Eckpunkte, wie die Stände der Ausgleichskonten, übersichtlich aufbereitet werden. Zweitens sollten auch die Kosten deutlich gemacht werden. Hierfür empfiehlt sich eine Aufhebung des Nonaffektationsprinzips. So wie die Sanktion für den Ausgleich des überzogenen Ausgleichskontos eine gesonderte Steuer ist, so könnten auch die Sonderkonten mit eigenen Steueraufschlägen bedient werden. Wenn also das Parlament die Sonderregel in Anspruch nimmt und für einen bestimmte Zweck (z.B. Konjunkturpakt zur Überwindung einer Finanzkrise) einen Kredit aufnimmt, dann muss es zugleich einen Steueraufschlag (vergleichbar zum Solidaritätszuschlag) beschließen, durch den der Kredit im Rahmen des damit verknüpften Tilgungsplanes zurückgezahlt werden kann. Dieser Steueraufschlag muss nicht unbedingt sofort in Kraft treten, da dies unter Umständen dem Zweck der Aktion zuwider

liefe. Aber er muss sofort beschlossen werden. So werden die Kosten deutlich und es wird nachvollziehbar für den Bürger, wie die Sonderregel in Anspruch genommen wird.

4.5 Zusammenfassung und formale Darstellung

Das eben vorgeschlagene Konzept ist ein neuer Begrenzungsansatz, der aus der umfassenden theoretischen Kriterienmatrix und einer Stärken-und-Schwächen-Analyse bestehender Konzepte hervorgeht. Sie eliminiert gezielt die Schwächen bisheriger Ansätze, welche sich bei der vorhergehenden Analyse aufgetan haben, greift aber auch die jeweiligen Stärken bestehender Vorschläge – insbesondere der Schulden-schranke und der deutschen und schweizerischen Schuldenbremse – auf und entwickelt diese z.T. systematisch weiter. So entsteht ein neuer Ansatz, der zwar das Rad nicht neu erfindet, aber durch die Beseitigung entscheidender Mängel Staatsverschuldung wirksam begrenzen könnte. Ziel der Regelung ist es, nicht „nur“ den Anstieg der Schulden zu bremsen, sondern allgemein aller an die Zukunft überwälzten Lasten. Man könnte also von einer »Lastenbremse« sprechen. Diese wird durch eine unabhängige und qualifizierte Institution überwacht und durchgesetzt. Das vorgeschlagene Konzept soll also »qualifizierte Lastenbremse« genannt werden. Sie besteht aus drei Modulen:

Modul 1: Vermeidung von Lastenüberwälzung – Die ausgeglichene Staatsbilanz

Es wird eine Staatsbilanz geführt, die ausgeglichen sein muss und alle expliziten und impliziten Schulden umfasst. Es herrscht ein strukturelles Schuldenverbot und eventuelle Defizite bei der impliziten Staatsverschuldung sind durch entsprechende Rücklagen auszugleichen. So wird sichergestellt, dass keine Lasten auf die Zukunft überwält werden.

Modul 2: Ausnahmen – Sonderkonten mit Ausgleichspflicht

Um die nötige Flexibilität zu bewahren, kann es Ausnahmen von dem allgemeinen Schuldenverbot geben. Diese werden auf entsprechenden Konten verbucht und müssen wieder zurückgeführt werden.

a. Kurzfristiges Ausgleichskonto

Hier werden Abweichungen aufgrund von Schätzfehlern oder unerwarteten Ereignissen verbucht. Es können Puffer aufgebaut werden. Eventuelle Defizite sind im Folgejahr wieder auszugleichen. Geschieht dies nicht, greifen im darauf folgenden Jahr Sanktionen.

b. Mittelfristiges Konjunkturkonto

Die zulässigen Ausgaben entsprechen den um einen Konjunkturfaktor bereinigten Einnahmen. Überschüsse und Defizite werden auf dem Konjunkturkonto verbucht, welches über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein muss. Gelingt dies nicht, greifen ebenfalls die Sanktionen.

c. Langfristige Sonderkonten

Für besondere Ereignisse und Katastrophen können mit Zwei-Drittel-Mehrheit Sonderkredite aufgenommen werden. Diese werden auf einem entsprechendem Sonderkonto verbucht. Für jedes Konto ist ein Rückzahlungsplan aufzustellen und ein entsprechender Steuerzuschlag zu erheben, mit dem es wieder ausgeglichen wird.

Modul 3: Durchsetzung – Bundesbankprinzip, Sanktionen, Verfahrensregeln

Die Überwachung der Regel, das Verhängen von Sanktionen und die Durchführung der Verfahrensregeln liegen in der Kompetenz der Deutschen Bundesbank. Sie führt Staatsbilanz und Ausnahmekonten, bestimmt den Konjunkturfaktor und erstellt relevante Prognosen. Sie legt die Höhe der nötigen Bilanz-Rücklagen, die Dauer der Tilgungspläne und nötige Sondersteuern fest. Schließlich verhängt sie nötige Sanktionen zum Ausgleich von Bilanz und Sonderkonten.

Als Sanktion kann die Bundesbank eine Strafsteuer erheben, welche einerseits die Fehler der Regierungspolitik offenbart und ihrer Popularität schadet, und andererseits das Problem beseitigt und für den Ausgleich der Konten sorgt.

Schließlich umfasst der Vorschlag eine Reihe von Detailregeln:

- a. Die Lastenbremse ist in der Verfassung zu verankern und auch die Begleitgesetze und Ausnahmen bedürfen einer Zwei-Drittel-Mehrheit
- b. Desinvestitionen und Sondereinnahmen sind zur Tilgung von Altschulden zu verwenden.
- c. Es gilt das No-Bailout-Prinzip zwischen Gebietskörperschaften, für welche auch ein geregeltes Insolvenzverfahren gilt.
- d. Die Bürger werden mit einem jährlichen Bürgerbericht anschaulich informiert.

Formale Darstellung

Die Darstellung beginnt mit der staatlichen Budgetrestriktion (2) $FS=E-G-iB$. Der Finanzierungssaldo FS ergibt sich aus den Einnahmen E abzüglich der Staatsausgaben G und der Zinszahlungen, welche sich aus dem Zinssatz i und dem Schuldenstand B ergeben. Im Normalfall sollte er Null betragen, also der Haushalt ausgeglichen sein.

$$(39) \quad FS_t = E_t - G_t - iB_t \stackrel{!}{=} 0.$$

Es sollen also die Einnahmen den Ausgaben entsprechen.

$$(40) \quad E_t = G_t + iB_t.$$

Die Lastenbremse fordert einen strukturellen Haushaltsausgleich, zur besseren Unterscheidung wird daher von FS^{str} gesprochen.

Modul 1 der Lastenbremse sieht darüber hinaus eine ausgeglichene Staatsbilanz vor. Schafft die Politik eine implizite Verschuldung, so muss sie dafür eine Rücklage R bilden. Reduziert sie hingegen die implizite Staatsverschuldung, z.B. durch eine Verringerung des Rentenniveaus, kann sie Rücklagen auflösen ($R < 0$) und hat einen größeren Ausgabenpielraum.⁸⁶² Die Budgetrestriktion der Lastenbremse wird also erweitert auf

$$(41) \quad FS_t^{str} = E_t - G_t - iB_t - R_t \stackrel{!}{=} 0.$$

Modul 2 definiert jedoch bestimmte Ausnahmen, deren Inanspruchnahme auf den jeweiligen Sonderkonten verbucht wird. Erstens besteht die Möglichkeit von Schätzfehlern, so dass es zu kurzfristigen Abweichungen kommen kann. Es wird daher unterschieden zwischen den tatsächlichen ex post Werten und den mit \sim gekennzeichneten ex ante Prognosen.

Bei Haushaltsaufstellung lautet die Budgetrestriktion

$$(42) \quad \tilde{FS}_t^{str} = \tilde{E}_t - \tilde{G}_t - i \tilde{B}_t - R_t \stackrel{!}{=} 0.$$

Sollte es jedoch zu Abweichungen kommen, so wird der daraus resultierende Finanzierungssaldo als kurzfristiger Finanzierungssaldo FS^k bezeichnet und auf dem kurzfristigen Ausgleichskonto K^k verbucht. Es gilt also

⁸⁶² Aus praktischen Erwägungen empfiehlt es sich, die Rücklagen auf Basis der Rechtslage des Vorjahres festzulegen. Die Höhe wird von der damit beauftragten unabhängigen Institution ermittelt.

$$(43) \quad FS^k = (E_t - \tilde{E}_t) - (G_t - \tilde{G}_t)$$

oder

$$(44) \quad FS_t^{str} = E_t - G_t - iB_t - R_t - FS_t^k \stackrel{!}{=} 0.$$

Das kurzfristige Defizit aufgrund von Schätzfehlern ist immer im Folgejahr auszugleichen. Somit erweitert sich die ex ante Budgetgleichung auf

$$(45) \quad \tilde{FS}_t^{str} = \tilde{E}_t - \tilde{G}_t - i\tilde{B}_t - R_t + FS_{t-1}^k \stackrel{!}{=} 0$$

und die ex post Budgetgleichung auf

$$(46) \quad FS_t^{str} = E_t - G_t - iB_t - R_t - FS_t^k + FS_{t-1}^k \stackrel{!}{=} 0.$$

Das bedeutet, dass ein kurzfristiges Defizit im vergangenen Jahr, z.B. aufgrund zu optimistischer Einnahmeerwartungen, den Ausgabenspielraum für das laufende Jahr reduziert, da das kurzfristige Ausgleichskonto wieder ausgeglichen werden muss.

Zweitens sieht die Lastenbremse kein absolutes, sondern ein strukturelles Schuldenverbot vor. Finanzierungssalden, die sich aus Konjunkturschwankungen ergeben und sich mittelfristig wieder ausgleichen, werden als mittelfristiger Finanzierungssaldo FS^m bezeichnet und auf dem mittelfristigen Konjunkturkonto K^m verbucht.⁸⁶³ Um die zulässigen, bzw. nötigen konjunkturellen Defizite, oder Überschüsse, zu ermitteln, legt die damit betraute unabhängige Institution einen Konjunkturfaktor kf fest. Er ist so festzulegen, dass K^m über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen ist. Er ergibt sich aus dem BIP einer Periode Y und dem Produktionspotential, also dem konjunkturell bereinigtem BIP Y^* .

$$(47) \quad kf = \frac{Y^*}{Y}.$$

In einer Krise ist das Produktionspotential nicht ausgelastet, also $Y^* > Y$, folglich $kf > 1$, es darf also mehr ausgegeben werden als eingenommen wird, um damit die automatischen Stabilisatoren zu finanzieren.

$$(48) \quad FS_t^m = E_t - (kf_t * E_t) = (1 - kf_t) E_t.$$

⁸⁶³ Der Haushalt muss also nur mittelfristig ausgeglichen werden, es gibt konjunkturelle Defizite (negative FS^m) und Überschüsse in Boomzeiten (positive FS^m).

Somit erweitert sich die ex ante Budgetgleichung auf

$$(49) \quad \tilde{F}S_t^{str} = \tilde{E}_t - \tilde{G}_t - \tilde{i} B_t - R_t + FS_{t-1}^k - FS_t^m \stackrel{!}{=} 0 \quad ^{864}$$

und die ex post Budgetgleichung auf

$$(50) \quad FS_t^{str} = E_t - G_t - iB_t - R_t - FS_t^k + FS_{t-1}^k - FS_t^m \stackrel{!}{=} 0.$$

Drittens gestattet die Lastenbremse die Aufnahme von Sonderkrediten für besondere Ereignisse. Diese Kredite haben einen langfristigen Horizont. Es gibt daher einen langfristigen Finanzierungssaldo FS^l , der auf dem langfristigen Sonderkonto K^l verbucht wird. Jeder Sonderkredit wird einem bestimmten Ereignis x zugeordnet, so dass man von FS_x^l spricht. Da besondere Ereignisse immanent ungeplant sind, verändert sich die ex ante Budgetplanung nicht. Es post ergibt sich dann jedoch

$$(51) \quad FS_t^{str} = E_t - G_t - iB_t - R_t - FS_t^k + FS_{t-1}^k - FS_t^m - FS_x^l \stackrel{!}{=} 0. \quad ^{865}$$

Allerdings muss jeder Sonderkredit mit einem Tilgungsplan verknüpft werden und ist im Laufe von n Jahren zurückzuzahlen. Die jährliche Tilgung TG_x für ein Sonderereignis x lautet

$$(52) \quad TG_x = -\frac{1}{n} * FS_x^l.$$

Die jährliche Gesamttilgung TG_t ist die Summe aller für die verschiedenen Sonderkredite zu leistenden Einzeltilgungsraten.

$$(53) \quad TG_t = \sum_{x=1}^X TG_x. \quad ^{866}$$

Somit erweitert sich die ex ante Budgetgleichung auf

$$(54) \quad \tilde{F}S_t^{str} = \tilde{E}_t - \tilde{G}_t - \tilde{i} B_t - R_t - TG_t + FS_{t-1}^k - FS_t^m \stackrel{!}{=} 0$$

⁸⁶⁴ Anmerkung: In einer Krise, mit $Y^* > Y$ und $kf > I$ ist $FS^m < 0$. Daher wird in die Budgetgleichung ein $-FS^m$ eingefügt, so dass der Konjunkturfaktor positiv in die Gleichung eingeht, also so wirkt, als gäbe es höhere Einnahmen, und FS^{str} weiterhin ausgeglichen ist.

⁸⁶⁵ FS^l ist stets < 0 , da es sich um Kredite handelt. Dass die Gleichung wieder um $-FS^l$ erweitert wird, bedeutet auch hier, dass sich der Ausgabenspielraum erhöht, ohne dass die Grundbedingung $FS^{str} = 0$ verletzt wird.

⁸⁶⁶ Wobei natürlich nur die Sonderkredite für Sonderereignisse zurückliegender Perioden berücksichtigt werden, für welche der Tilgungszeitraum bereits begonnen hat.

und die ex post Budgetgleichung auf

$$(55) \quad FS_t^{str} = E_t - G_t - iB_t - R_t - TG_t - FS_t^k + FS_{t-1}^k - FS_t^m - FS_x^l \stackrel{!}{=} 0.$$

Unter Berücksichtigung von (48) lassen sich (54) und (55) wie folgt ausdrücken:

$$(56) \quad \tilde{FS}_t^{str} = kf \tilde{E}_t - \tilde{G}_t - i \tilde{B}_t - R_t - TG_t + FS_{t-1}^k \stackrel{!}{=} 0,$$

$$(57) \quad FS_t^{str} = kf E_t - G_t - iB_t - R_t - TG_t - FS_t^k + FS_{t-1}^k - FS_x^l \stackrel{!}{=} 0.$$

Ein Defizit wird hier als negativer Finanzierungssaldo ausgedrückt, so dass eine zulässige Kreditaufnahme, die den Ausgabenspielraum erhöht, mit negativem Vorzeichen in der Gleichung steht. Da dies auf den ersten Blick etwas unübersichtlich wirkt, könnte man statt FS auch Das Defizit D als

$$(58) \quad D_t = G_t + iB_t - E_t.$$

Ein Defizit wird also durch einen positiven, ein Überschuss durch einen negativen Wert ausgedrückt. Die Budgetgleichungen lauten dann

$$(59) \quad \tilde{FS}_t^{str} = kf \tilde{E}_t - \tilde{G}_t - i \tilde{B}_t - R_t - TG_t - D_{t-1}^k \stackrel{!}{=} 0,$$

$$(60) \quad FS_t^{str} = kf E_t + D_t^k + D_x^l - G_t - iB_t - R_t - TG_t - D_{t-1}^k \stackrel{!}{=} 0.$$

Das besagt, dass die konjunkturrell angepassten Einnahmen zuzüglich kurzfristiger Kredite und Sonderkredite alle Staatsausgaben, Zinszahlungen, Tilgungen und Zahlungen zur Rückführungen früherer Schätzfehler decken müssen.

Fazit

Eine solche Budgetregel würde die beiden großen Ziele erreichen, nämlich Lastenüberwälzung verhindern und gleichzeitig die nötige Flexibilität sichern. Sie würde diese Ziele auf eine Art ansteuern, welche die Realitäten des politischen Alltagsgeschäfts berücksichtigt und somit Umgehung und Missbrauch verhindert.

Erst diese Regel, die auf Basis des umfassenden Kriterienkataloges entwickelt wurde, kann für sich in Anspruch nehmen, alle relevanten Bereiche abzudecken. Es werden nicht nur die »klassischen« Elemente, wie das Ausgleichskonto weiterentwickelt. Erstmals werden hier auch die Fragen nach der impliziten Verschuldung und den polit-ökonomischen Problemen in einem integrierten Ansatz zusammengefasst. Die Bedeutung dieses Fortschritts wird deutlich, wenn man sich in Erinnerung ruft, dass die implizite Verschuldung ein mehrfaches der expliziten ausmacht und dass die meisten bisherigen Begrenzungsversuche nicht an der Ökonomie, sondern an polit-ökonomischen Problemen gescheitert sind. Nur dieser ganzheitliche Ansatz vermeidet, dass die Regel wieder auf die ein oder andere Art ausgehebelt wird. Die neue Staatsbilanz inkludiert die implizite Staatsverschuldung. Die Weiterentwicklung mit separaten Ausgleichskonten und die Bürgerberichte erhöhen die Transparenz. Die festen Ausgleichsregeln für die Konten, verbunden mit Sanktionen, sichern die langfristige Wirksamkeit. Das erst hier konsequent ausgearbeitete Bundesbankprinzip garantiert die Durchsetzbarkeit. Die diversen Detailregelungen verhindern Umgehungsversuche. So wurde hier mit der qualifizierten Lastenbremse ein neuer Vorschlag abgeleitet, der die Staatsverschuldung wirksam begrenzen könnte.

Nicht zuletzt kann dieser Vorschlag für sich in Anspruch nehmen, nicht nur ökonomischen, sondern auch ethischen Anforderungen gerecht zu werden. Es werden hier ökonomische und normative Analyse dieser Problematik verknüpft. Es wird gezeigt, dass Staatsverschuldung nicht nur eine wirtschaftliche, sondern eine ethische Dimension hat. Die Analyse auf Basis der katholischen Soziallehre initiierte und legitimiert die Verschärfung gegenüber anderen Modellen. Dass nicht nur aus wirtschaftlicher, sondern auch aus ethischer Sicht eine Begrenzung der Staatsverschuldung dringend geboten ist, rechtfertigt die Striktheit der Vorschläge.

Abschließend eine Darstellung der qualifizierten Lastenbremse in der bekannten Kriterienmatrix:

Tabelle 19: Kriterienmatrix mit geeigneter Umsetzung
Quelle: eigene Erstellung

<p><u>Ziele</u> <u>Prinzipien</u></p>	<p><u>Lastenüberwälzung verhindern</u> Keine Benachteiligung der Zukunft</p>	<p><u>Flexibilität erhalten</u> Keine ökonomische Nachteile</p>		
<p><u>Universalitätsprinzip</u> Alle relevanten Bereiche erfassen</p>	<p><u>Alle Verschuldungsarten</u> Explizite & implizite Verschuldung auf allen Ebenen <i>Staatsbilanz</i> <i>Alle Lasten & Einnahmen-Erwartungen bilanzieren, Lücke per Rücklage schließen</i></p>	<p><u>Ausnahmen f. relevante Bereiche</u> Steuerglättung, automatische Stabilisatoren und Reaktion auf Krisen ermöglichen <i>Ausnahmetatbestände</i> <i>Reaktionsmöglichkeit auf Fehlschätzung, Einnahme- & Konjunkturschwankung und Krisen durch Ausgleichskonten</i></p>		
<p><u>Nachhaltigkeitsprinzip</u> Langfristig wirken</p>	<p><u>Keine ungedeckte Verschuldung</u> Defizite höchstens bei entsprechendem Gegenwert <i>Schuldenverbot</i> <i>Keine Schulden außer für Ausnahmen, Privatisierungserlöse für Altschulden ODER:</i> <i>Goldene Regel</i> <i>Schulden für Nettoinvestitionen, aber mit Abschreibungspflicht und Einbeziehung von Kapitalstock & Altschulden</i></p>	<p><u>Rückführung der Schulden</u> Wenn Ausnahmen genutzt werden, müssen die Schulden auch tatsächlich zurückgezahlt werden <i>Feste Tilgungspläne</i> <i>Für jedes Konto Pflicht zum Ausgleich in jeweiligem Zeithorizont; ggf. Tilgung durch eigenen Steueraufschlag</i></p>		
<p><u>Durchsetzbarkeitsprinzip</u> Geeignet für politischen Alltag</p>	<p><u>Wirksame Sanktionen</u> Jeweilige Akteure müssen bei Regelverletzung spürbare Nachteile erleiden <i>Automatische Strafsteuer + No-Bailout-Klausel</i> <i>Bei Verletzung einer Regel, wird Defizit durch automatischen Steuerzuschlag ausgeglichen. Keine Haftung der Gebietskörperschaften füreinander.</i></p> <p><u>Unabhängigkeit von Tagespolitik</u> Überwachung und Durchsetzung unterliegen nicht dem politischen Wettbewerb <i>Bundesbankprinzip</i> <i>Unabhängige Institution erstellt Prognosen, führt Konten, legt Konjunkturfaktor, Rückzahlungspläne und Rücklagen fest, überwacht Einhaltung und verhängt Sanktionen</i></p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;"> <p><u>Schwer zu ändern</u> Hoher Schutz vor Änderung <i>Verfassungsrang</i> <i>Verankerung im Grundgesetz und Zweidrittel-Mehrheit für Begleitgesetz</i></p> </td> <td style="width: 50%; text-align: center;"> <p><u>Schwer zu missbrauchen</u> Hohe Hürden vor Ausnahmetatbeständen <i>Quorum</i> <i>Feststellung von Krisen mit 2/3-Mehrheit</i></p> </td> </tr> </table>		<p><u>Schwer zu ändern</u> Hoher Schutz vor Änderung <i>Verfassungsrang</i> <i>Verankerung im Grundgesetz und Zweidrittel-Mehrheit für Begleitgesetz</i></p>	<p><u>Schwer zu missbrauchen</u> Hohe Hürden vor Ausnahmetatbeständen <i>Quorum</i> <i>Feststellung von Krisen mit 2/3-Mehrheit</i></p>
<p><u>Schwer zu ändern</u> Hoher Schutz vor Änderung <i>Verfassungsrang</i> <i>Verankerung im Grundgesetz und Zweidrittel-Mehrheit für Begleitgesetz</i></p>	<p><u>Schwer zu missbrauchen</u> Hohe Hürden vor Ausnahmetatbeständen <i>Quorum</i> <i>Feststellung von Krisen mit 2/3-Mehrheit</i></p>			
<p><u>Transparenzprinzip</u> Verständlich und nachvollziehbar</p>	<p><u>Klare Definition</u> Eindeutigkeit darüber, wer und was beschränkt wird; Fiskalillusion reduzieren <i>Bürgerberichte</i></p>	<p><u>Nachvollziehbar für Bürger</u> Eindeutige Ausnahmetatbestände und simple Darstellung <i>Rückzahlungssteuern</i></p>		

Abschließende Bemerkungen

Wie sind nun im Lichte dieser Arbeit die eingangs genannten Zitate zu beurteilen? Wenn von Stein Staatsverschuldung als Instrument zum Aufbau der Zukunft nutzen will, so ist dies – man denke an die Goldene Regel – nicht völlig unberechtigt. Er unterschätzt dabei jedoch die zahlreichen Probleme, die mit der Staatsverschuldung und dem Einsatz der Goldenen Regel einhergehen. Diese Arbeit stützt eher Ricardos Aussage von der »Geißel der Nation«, auch wenn das etwas zu dramatisch klingen mag. In den letzten Jahrzehnten griff die Staatsverschuldung in den meisten westlichen Staaten um sich wie ein wucherndes Krebsgeschwür. Die Ereignisse im Zuge der Euro-Krise haben ein Schlaglicht auf die Gefahren dieser Entwicklung geworfen. Diese Arbeit unterstreicht die negative Beurteilung der Staatsverschuldung. Es wurde gezeigt, dass sie aus Effizienzgründen wie auch aus ethischen Überlegungen begrenzt werden sollte. Hier kommt Schumpeters unwahrscheinlicher Wurstvorrat ins Spiel. Einerseits stützt diese Arbeit seine Aussage, wenn sie zeigt, dass es ohne ein entsprechendes Reglement immer wieder zu einem staatsverschuldungsförderndem Politikversagen kommt. Andererseits teilt diese Arbeit aber nicht den hinter diesem Zitat stehenden Defätismus. Vielmehr wird ein Vorschlag erarbeitet, wie sich dieses Politikversagen aushebeln und solide Staatsfinanzen erzwingen lassen.

Neben einer Reihe von kleineren Aspekten wurden folgende vier zentralen Ergebnisse erarbeitet:

1. Es wurde erstmals ein umfassender Kriterienkatalog entwickelt, der alle relevanten Theoriebereiche abdeckt, die systematische Evaluierung verschiedener Budgetregeln ermöglicht und als Schema für die Entwicklung neuer Budgetregeln dienen kann. Dieser Katalog in Form einer Kriterienmatrix operationalisiert die Erkenntnisse der volkswirtschaftlichen Forschung zu Charakter, Wirkung und Ursachen von Staatsverschuldung. Erstmals werden in dieser Arbeit die unterschiedlichen Theoriestränge innerhalb eines Kriterienkataloges verknüpft. Denn nur so kann ein vollständiges Bild gezeichnet werden, nur so kann ein Prüfschema Anspruch auf Vollständigkeit erheben, und nur so können Begrenzungskonzepte entwickelt werden, die auch erfolgversprechend sind. Die hier ausgearbeitete Kriterienmatrix schließt damit gleich zwei Lücken, indem sie bisher

isolierte Erkenntnisse vereint und diese gleich in ein Analyseinstrument umwandelt, das Ausgangspunkt für weitere Diskussion sein kann.

2. Literatur und politische Praxis halten eine Vielzahl von Vorschlägen zur Begrenzung von Staatsverschuldung bereit. Diese werden jedoch kaum verglichen und gegeneinander abgewogen. Dies mag auch an dem Fehlen eines geeigneten Analyseinstruments liegen. Dadurch gehen aber wertvolle Erkenntnisse verloren, die sich aus dem Abgleich von Stärken und Schwächen ergeben. Diese Arbeit nutzt den hier neu entwickelten Analyserahmen, um den Vergleich und die Evaluation verschiedener Budgetregeln vorzunehmen. Dabei werden systematisch Vor- und Nachteile der verschiedenen Konzepte herausgearbeitet. Dieser Vergleich ist nicht nur für sich genommen interessant und lange überfällig, sondern kann auch für die Weiterentwicklung der Diskussion wertvoll sein. So zeigen sich in der, alle relevanten Theorien umfassenden Kriterienmatrix, blinde Flecken, die allen Ansätzen gemein sind.
3. Ausgehend von der Kriterienmatrix und den Ergebnissen der Evaluierungen entwickelt diese Arbeit eine verbesserte Begrenzungsregel: die qualifizierte Lastenbremse. Diese basiert auf der Kriterienmatrix und den zuvor durchgeführten Evaluierungen. Dank dieser Analyse können einerseits die jeweils besten Elemente aus den bestehen Konzepten übernommen, bzw. durch Modifikationen optimiert werden, andererseits können die zuvor identifizierten Lücken durch neue Vorschläge geschlossen werden. Im Kern wird vorgeschlagen, die anderweitig eingeführten Ansätze des strukturellen Schuldenverbotes mit bestimmten Ausnahmen beizubehalten, und durch die hier neu entwickelten Konzepte der Staatsbilanz und der unabhängigen Kontrollinstanz mit Sanktionsrechten zu erweitern. Dieser Vorschlag erfüllt alle zuvor erarbeiteten Kriterien, d.h. er berücksichtigt als einziger alle relevanten theoretischen Erkenntnisse zur Staatsverschuldung. Die qualifizierte Lastenbremse umfasst explizite und implizite Staatsverschuldung und begrenzt deren Anstieg nachhaltig. Dabei wahrt sie jedoch auch die nötige Flexibilität. Vor allem aber schlägt sie mehrere Sicherheitsmechanismen vor, welche die Wirksamkeit der Regel im politischen Alltag gewährleisten. So wird den Erkenntnissen der Neuen Politischen Ökonomie Rechnung getragen.

4. Schließlich bleibt diese Arbeit nicht dabei stehen, einen Vorschlag zu entwickeln, der allen ökonomischen Kriterien gerecht wird. Sie begnügt sich nicht damit, festzustellen, dass es effizient und wohlfahrtssteigernd wäre, wenn ihre Vorschläge umgesetzt würden. Sie geht einen Schritt weiter, wirft einen Blick über den Tellerrand der Volkswirtschaftslehre hinaus und fragt auch nach der Legitimität und dem ethischen Wert des Vorschlags. Dies geht von der Erkenntnis aus, dass eine solch tiefgreifende Maßnahme wie eine wirksame Schuldenbremse auch das normative Empfinden der Bürger widerspiegeln muss und dass die gesellschaftliche Relevanz und Durchsetzbarkeit einer Regel von einer Legitimität abhängt, die auf Effizienz und Ethik gleichermaßen fußt. Unbewusst wird diese Auffassung in weiten Teilen der Ökonomie geteilt, was sich daran zeigt, dass viele Arbeiten zur Staatsschuldbegrenzung auf Gerechtigkeitsaspekte und moralische Verpflichtungen Bezug nehmen. Sie kranken jedoch daran, dass ihre Annahme der ethischen Fragwürdigkeit von Staatsverschuldung unbegründet bleibt. Dadurch stehen sie auf wackeligen Füßen. Diese Lücke wird hier geschlossen. Eine Analyse auf Basis der katholischen Soziallehre belegt die Zielkongruenz von normativen und ökonomischen Anforderungen an die Fiskalpolitik. Es wird gezeigt, dass die hier vorgeschlagene Begrenzung von Staatsverschuldung nicht nur ökonomisch, sondern auch ethisch geboten ist.

Unterm Strich lässt sich festhalten, dass diese Arbeit den weit verbreiteten Fatalismus im Bezug auf Politik und Staatsverschuldung nicht teilt. Ja, es stimmt, dass der politische Wettbewerb oft unerfreuliche fiskalpolitische Ergebnisse hervorbringt. Ja, es stimmt, dass die Entwicklung der Staatsfinanzen besorgniserregend ist. Ja, es besteht dringender Handlungsbedarf. Aber nein, diese Entwicklung ist nicht alternativlos. Nein, der Kampf gegen die Staatsverschuldung ist nicht aussichtslos. Und nein, die westlichen Demokratien sind nicht zwangsläufig dazu verdammt, immer weiter in die Schuldenfalle zu rutschen. Staatsverschuldung lässt sich wirksam begrenzen und es gibt Mechanismen, mit denen das Politikversagen umgangen werden kann. Das Ringen um bessere Regeln ist die Mühe wert. Für eine wirksame Begrenzung von Staatsverschuldung einzutreten ist das Gebot der ökonomischen Vernunft, wie auch ethische Verpflichtung.

Literaturverzeichnis

- ABEL, A. B., MANKIW, N. G., SUMMERS, L. H. und ZECKHAUSER, R. J. (1989):** *Assessing dynamic efficiency: Theory and evidence*, in: Review of Economic Studies, Bd. 56, 1, S. 1-20.
- ADAM, B. (2004):** *Internationale Rechnungslegungsstandards für die Öffentliche Verwaltung (IPSAS): eine kritische Analyse unter besonderer Berücksichtigung ihrer Anwendbarkeit in Deutschland*, Frankfurt am Main.
- AFONSO, A. (2005):** *Fiscal sustainability: The unpleasant European case*, in: Finanzarchiv: Public Finance Analysis, Bd. 61, 1, S. 19-44.
- AFONSO, A., STRAUCH, R. (2004):** *Fiscal policy events and interest rate swap spreads: Evidence from the EU*, EZB Working Paper, Nr. 303.
- AGHION, P., ALESINA, A., TREBBI, F. (2004):** *Endogenous political institutions*, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 119, 2, S. 565–612.
- AGHION, P., MARINESCU, I. (2007):** *Cyclical budgetary policy and economic growth: What do we learn from OECD panel data?*, in: ACEMOGLU, D., et al. (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual*, Bd. 21, S. 251-278, Chicago.
- AIZENMAN, J., MARION, N. (2009):** *Using inflation to erode the U.S. public debt*, NBER Working Paper, Nr. 15562.
- AKERLOF, G. (2007):** *The missing motivation in macroeconomics*, in: American Economic Review, Bd. 97, 1, S. 5-36.
- ALESINA, A., DRAZEN, A. (1991):** *Why are stabilizations delayed?*, in: American Economic Review, Bd. 81, 5, S. 1170-1188.
- ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. und STEIN, E. (1999):** *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*, in: Journal of Development Economics, Bd. 59, 2, S. 253–273.
- ALESINA, A., PEROTTI, R. (1995):** *The political economy of budget deficits*, in: IMF Staff Papers, Bd. 42, 1, S. 1-31.
- Ders. (1996):** *Budget deficits and budget institutions*, NBER Working Paper, Nr. 5556.
- ALESINA, A., TABELLINI, G. (1987):** *A positive theory of fiscal deficits and government debt in a democracy*, NBER Working Paper, Nr. 2308.
- Ders. (1990):** *A positive theory of fiscal deficits*, in: Review of Economic Studies, Bd. 57, 3, S. 403-414.
- ALTONJI, J. G., HAYASHI, F., KOTLIKOFF, L. J. (1992):** *Is the extended family altruistically linked? Direct tests using micro data*, in: American Economic Review, Bd. 82, 5, S. 1177-1198.
- ANDEL, N. (1969):** *Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden*, in: Public Finance, Bd. 24, S. 69-79.
- ANDREONI, J. (1989):** *Giving with impure altruism: Applications to charity and Ricardian equivalence*, in: Journal of Political Economy, Bd. 97, 6, S. 1447-1458.
- ANDREOPOULOS, S. (2010):** *The return of debtflation?*, Morganstanley Global Economic Forum.

- AQUIN, T. v. (1985):** *Summe der Theologie*, Stuttgart.^{3. Auflage}
- ARDAGNA, S., CASELLI, F., LANE, T. (2007):** *Fiscal discipline and the cost of public debt service: Some estimates for OECD countries*, in: B.E. Journal of Macroeconomics, Bd. 7, 1, Artikel 28.
- ARREAZA, A., SORENSEN, B. E., YOSHA, O. (1998):** *Consumption smoothing through fiscal policy in OECD and EU countries*, NBER Working Paper, Nr. 6372.
- ASCHAUER, D. (1985):** *Fiscal policy and aggregate demand*, in: American Economic Review, Bd. 75, 1, S. 117-127.
- Ders. (1988):** *The equilibrium approach to fiscal policy*, in: Journal of Money, Credit and Banking, Bd. 20, 1, S. 41-62.
- Ders. (1989):** *Is public expenditure productive?*, in: Journal of Monetary Economics, Bd. 23, 2, S. 177-200.
- AUERBACH, A. J. (2002):** *Is there a role for discretionary fiscal policy?*, in: FEDERAL RESERVE BANK OF KANSAS CITY (Hrsg.), *Rethinking Stabilization Policy*, S. 109-150, Kansas City.
- Ders. (2008):** *Long-term objectives for government debt*, Conference on Fiscal Policy and Labour Market Reforms.
- AUERBACH, A. J., GOKHALE, J., KOTLIKOFF, L. J. (1991):** *Generational accounting: A meaningful alternative to deficit accounting*, in: BRADFORD, D. (Hrsg.), *Tax Policy and the Economy*, Bd. 5, S. 55-110, Cambridge.
- Ders. (1992):** *Generational accounting: A new approach to understand the effects of fiscal policy on saving*, in: Scandinavian Journal of Economics, Bd. 94, 2, S. 303-318.
- Ders. (1994):** *Generational accounting: A meaningful way to evaluate fiscal policy*, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 8, 1, S. 73-94.
- Ders. (1995):** *Generational accounts: A new approach to fiscal policy evaluation*, in: Economic Commentary, Federal Reserve Bank of Cleveland, Bd. 15, S. 1-5.
- AUERBACH, A. J., KOTLIKOFF, L. J. (1987):** *Dynamic fiscal policy*, New York.
- Ders. (1999):** *The methodology of generational accounting*, in: AUERBACH, A., et al. (Hrsg.), *Generational Accounting around the World*, S. 31-42, Chicago.
- AUERBACH, A. J., KOTLIKOFF, L. J., LEIBFRITZ, W. (Hrsg.) (1999):** *Generational accounting around the world*, Chicago.
- AUGSTEN, F. (2002):** *Zur Begrenzung der Staatsverschuldung im föderalen Staat [Inauguraldissertation]*, Passau.
- BADINGER, H. (2008):** *Cyclical fiscal policy, output volatility, and economic growth*, CESifo-Working Paper, Nr. 2268.
- BALASSONE, F., FRANCO, D. (1999):** *Public investment in the Stability Pact framework*, in: BORDIGNON, M., DA EMPOLI, D. (Hrsg.), *Concorrenza Fiscale in un'Economia Internazionale Integrata*, S. 27-42, Mailand.
- Ders. (2000a):** *Assessing fiscal sustainability: A review of methods with a view to EMU*, Banca d'Italia Research Department Working Paper.
- Ders. (2000b):** *Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule'*, in: Fiscal Studies, Bd. 21, 2, S. 207-229.

- BALL, L., ELMENDORF, D. W., MANKIW, N. G. (1998):** *The deficit gamble*, in: Journal of Money, Credit and Banking, Bd. 30, S. 699-720.
- BARRELL, R., PINA, M. (2004):** *How important are automatic stabilisers in Europe? A stochastic simulation assessment*, in: Economic Modelling, Bd. 21, 1, S. 1-35.
- BARRERA, A. (2001):** *Modern catholic social documents and political economy*, Washington, D.C.
- BARRO, R. J. (1974):** *Are government bonds net wealth?*, in: Journal of Political Economy, Bd. 82, 6, S. 1095-1117.
- Ders. (1979):** *On the determination of public debt*, in: Journal of Political Economy, Bd. 87, 5, S. 940-971.
- Ders. (1981):** *Output effects of government purchases*, in: Journal of Political Economy, Bd. 89, 6, S. 1086-1121.
- Ders. (1985):** *Government spending, interest rates, prices and budget deficits in the United Kingdom*, Rochester Center of Economic Research Working Paper, Nr. 1.
- Ders. (1989):** *The ricardian approach to budget deficits*, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 3, 2, S. 37-54.
- Ders. (2004):** *It's the spending stupid - Not the deficit*, BUSINESSWEEK.COM, http://www.businessweek.com/magazine/content/04_09/b3872039_mz007.htm, Abgerufen am: 2. Juni 2010.
- BARRO, R. J., GORDON, D. B. (1983):** *Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy*, in: Journal of Monetary Economics, Bd. 12, 1, S. 101-121.
- BARRO, R. J., REDLICK, C. J. (2010):** *Macroeconomic effects from government purchases and taxes*, Havard Working Paper.
- BAUMGARTNER, W. (1979):** *Naturrecht und Toleranz - Untersuchungen zur Erkenntnistheorie und politischen Philosophie bei John Locke*, Würzburg.
- BAUTZ, T. (Hrsg.) (2006):** *Biographisch-Bibliographisches Kirchenlexikon*, Nordhausen.
- BEAUDRY, P., PAGES, C. (2001):** *The cost of business cycles and the stabilization value of unemployment insurance*, in: European Economic Review, Bd. 45, 8, S. 1545-1572.
- BECKER, G. (1974):** *A theory of social interactions*, in: Journal of Political Economy, Bd. 82, 6, S. 1063-1093.
- BECKER, G. S. (1985):** *Public policies, pressure groups, and dead weight costs*, in: Journal of Public Economics, Bd. 28, 3, S. 329-347.
- BECKER, W. (Hrsg.) (2002):** *Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland*, Paderborn et al.
- BENZ, U., FETZER, S. (2006):** *Indicators for measuring fiscal sustainability: A comparison of the OECD method and generational accounting*, in: Finanzarchiv: Public Finance Analysis, Bd. 62, 3, S. 367-391.
- BENZ, U., HAGIST, C. (2007):** *Konjunktur und Generationenbilanz: Eine Analyse anhand des HP-Filters*, Diskussionsbeiträge des Forschungszentrum Generationenverträge.

- BERNHEIM, B. D. (1987):** *Ricardian equivalence: An evaluation of theory and evidence*, in: FISCHER, S. (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual*, Bd. 2, S. 263-304, Chicago.
- BERNHEIM, B. D., SHLEIFER, A., SUMMERS, L. H. (1985):** *The strategic bequest motive*, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 93, 6, S. 1045-1076.
- BERSCH, J. (2004):** *AK-Modell mit Staatsverschuldung und fester Defizitquote*, BERG Working Paper, Nr. 48, Bamberg.
- BERTELSMANN STIFTUNG (2006):** *Schuldenmonitor 2006 - Kurzfassung*, Aktion Demografischer Wandel, Gütersloh.
- BERTHOLD, N. (1990):** *Internationale Koordination der Ordnungspolitik - Ein effiziente institutionelle Innovation?*, in: BOETTCHER, E. E. A. (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 9. Band, S. 108-125, Tübingen.
- BERTHOLD, N., FRICKE, H. (2006):** *Föderalismus und Wachstum - eine vernachlässigte Beziehung*, in: EMPFER, S., VEHRKAMP, R. B. (Hrsg.), *Wirtschaftsstandort Deutschland*, S. 279-316, Wiesbaden.
- Ders. (2007):** *Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland*, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge*, Nr. 93, Würzburg.
- BERTHOLD, N., KOCH, D. (2008):** *Von der (Un-)Möglichkeit ausgeglichener Haushalte*, in: *ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 59, S. 39-62.
- Ders. (2010):** *Haben die Griechen alles richtig gemacht? - Überblick über die Theorie der Staatsverschuldung*, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Bd. 5, Mai 2010, S. 243-248.
- Ders. (2011):** *Wirksame Begrenzung von Staatsverschuldung auf europäischer Ebene*, in: mimeo.
- BERTOLA, G., DRAZEN, A. (1993):** *Trigger points and budget cuts: Explaining the effects of fiscal austerity*, in: *American Economic Review*, Bd. 83, 1, S. 11-26.
- BESENDORFER, D. (2004):** *Sustainable federalism – Theory and application [Inauguraldissertation]*, Freiburg.
- BESLEY, T., CASE, A. (2003):** *Political institutions and policy choices: Evidence from the United States*, in: *Journal of Economic Literature*, Bd. 41, 1, S. 7–73.
- BESLEY, T., COATE, S. (1997):** *An economic model of representative democracy*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 112, 1, S. 85-144.
- BIRKELAND, K., PRESCOTT, E. C. (2006):** *On the needed quantity of government debt*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Working Paper, Nr. 648, Minneapolis.
- BLACK, S. (2001):** *The rational and the fair*, in: *Pacific Philosophical Quarterly*, Bd. 82, 2, S. 115-144.
- BLANCHARD, O. J. (1985):** *Debt, deficits and finite horizons*, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 93, 2, S. 223-247.
- Ders. (1990):** *Suggestions for a new set of fiscal indicators*, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 79.

- BLANCHARD, O. J., CHOURAQUI, J.-C., HAGEMANN, R. P. und SARTOR, N. (1990):** *The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question*, in: OECD Economic Studies, Bd. 15, 2, S. 7-36.
- BLANCHARD, O. J., DELL'ARICCIA, G., MAURO, P. (2010):** *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note, Nr. 1/2010.
- BLANCHARD, O. J., FISCHER, S. (1989):** *Lectures on macroeconomics*, Cambridge.
- BLANCHARD, O. J., WEIL, P. (2001):** *Dynamic efficiency, the riskless rate, and debt Ponzi games under uncertainty*, in: Advances in Macroeconomics, Bd. 1, 2, Artikel 3.
- BLANKART, C. B. (1998):** *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München.³
- Ders. (2006):** *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München.^{6. völlig überarbeitete Auflage.}
- BLANKART, C. B., FASTEN, E. R., KLAIBER, A. (2006):** *Föderalismus ohne Insolvenz?*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 86, 9, S. 567-571.
- BLANKART, C. B., KLAIBER, A. (2004):** *Wer soll für die Schulden von Gebietskörperschaften haften?*, in: SCHALTEGGER, C. A., SCHALTEGGER, S. (Hrsg.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik: Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. René L. Frey*, S. 137-150, Zürich.
- BLEJER, M., CHEASTY, A. (1991):** *The measurement of fiscal deficits: Analytical and methodological issues*, in: Journal of Economic Literature, Bd. 29, 4, S. 1644-1678.
- BLINDER, A. (2004):** *The case against the case against discretionary fiscal policy*, Center for Economic Policy Studies Working Paper, Nr. 100, Princeton, NJ.
- BLOOMBERG (2009):** *U.S. needs more inflation to speed recovery, say Mankiw, Rogoff*, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601109&sid=auyuQIA1IRV8>, Abgerufen am: 24. Mai 2010.
- BODMER, F. (2003):** *Das Ausgleichskonto der Schuldenbremse*, Notiz des Ökonomenteam EFV, Nr. 2.
- BOHN, H. (2005):** *The sustainability of fiscal policy in the United States*, CESifo Working Paper, Nr. 1446.
- BOHN, H., INMAN, R. P. (1996):** *Balanced-budget rules and public deficits: Evidence from the US states*, in: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Bd. 45, 1, S. 13-76.
- BOLTON, G. E., OCKENFELS, A. (2000):** *ERC: A theory of equity, reciprocity, and competition*, in: American Economic Review, Bd. 90, 1, S. 166-193.
- BONIN, H. (2001):** *Generational accounting: theory and application*, Heidelberg.
- BONIN, H., PATXOT, C. (2004):** *Generational accounting as a tool to assess fiscal sustainability: An overview of the methodology*, IZA Discussion Paper, Nr. 990, Bonn.
- BÖRSCH-SUPAN, A. (1991):** *Aging population*, in: Economic Policy, Bd. 6, 12, S. 103-139.
- BÖRSCH-SUPAN, A., ESSIG, L., WILLKE, C. (2005):** *Rentenlücken und Lebenserwartung*, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.

- BÖRSTINGHAUS, V., HIRTE, G. (2001):** *Generational accounting versus computable general equilibrium*, in: Finanzarchiv: Public Finance Analysis, Bd. 58, 3, S. 227-243.
- BOSCH, K. (2003):** *Mathematik für Wirtschaftswissenschaftler*, München.^{14. Auflage}
- BÖSKEN, G. (1968):** *Zusammenfassung der Diskussion*, in: KATHOLISCH-SOZIALES INSTITUT DER ERZDIOZÖSE KÖLN (Hrsg.), *Wirtschaftspolitischer Zielkonflikt und katholische Soziallehre*, S. 3-14, Köln.
- BRADFORD DE LONG, J. (2000):** *The triumph of monetarism?*, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 14, 1, S. 83-94.
- BRANDNER, P., FRISCH, H., GROSSMANN, B. und HAUTH, E. (2005):** *Eine Schuldenbremse für Österreich*, Working Papers des österreichischen Bundesministerium für Finanzen, Nr. I/2005.
- BRÄUNINGER, M. (2003):** *Public debt and endogenous growth*, Heidelberg.
- BREEN, J. M. (2010):** *Love, truth and the economy: A reflection on Benedict XVI's Caritas in Veritate*, in: Harvard Journal of Law & Public Policy, Bd. 33, 3, S. 987-1029.
- BRUCHEZ, P.-A. (2003):** *Will the Swiss fiscal rule lead to stabilization of the public debt?*, Working Paper der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern.
- BRÜMMERHOFF, D. (2007):** *Finanzwissenschaft*, München.^{9., vollst. überarbeitete und erweiterte Auflage}
- BRUNILA, A., BUTI, M., T VELD, J. I. (2003):** *Fiscal Policy in Europe: How Effective Are Automatic Stabilisers?*, in: Empirica, Bd. 30, 1, S. 1-24.
- BUBER, M. (1954):** *Das Problem des Menschen*, Heidelberg.
- BUCHANAN, J. M. (1958):** *Public principles of public debt*, Homewood.
- Ders. (1976):** *Barro on the ricardian equivalence theorem*, in: Journal of Political Economy, Bd. 84, 2, S. 337-342.
- Ders. (1997):** *The balanced budget amendment: Clarifying the arguments*, in: Public Choice, Bd. 90, 1, S. 117-138.
- BUCHANAN, J. M., BRENNAN, G. (1988):** *Besteuerung und Staatsgewalt*, Hamburg.
- BUCHANAN, J. M., WAGNER, R. E. (1977):** *Democracy in deficit - The political legacy of Lord Keynes*, New York et al.
- BUDÄUS, D., HILGERS, D. (2009):** *Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland*, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, Bd. 19, 4, S. 377-396.
- BUITER, W. H. (1985):** *A Guide to Public Sector Debt and Deficits*, in: Economic Policy, Bd. 1, S. 136-61.
- Ders. (1997):** *Generational accounts, aggregate saving and intergenerational distribution*, in: Economica, Bd. 64, 256, S. 605-626.
- BUNDESGESETZBLATT (1969):** 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, Nr. I.
- BUNDESRECHNUNGSHOF (1994):** *Bemerkungen 1994 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn.

- Ders. (2004):** *Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn.
- BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN (1998):** *Demo/skopie: Staatsverschuldung*, <http://www.bankenverband.de/pic/artikelpic/122001/98-09.pdf>, Abgerufen am: 08.11.2006.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (1989):** *Urteil 2 BvF 1/82 vom 18.04.1989*, BVerfGE 79, 311, Karlsruhe.
- Ders. (2007):** *Urteil 2 BvF 1/04 vom 9. Juli 2007*, Karlsruhe.
- BUTI, M., EIJFFINGER, S., FRANCO, D. (2003):** *Revisiting EMU's Stability Pact: A Pragmatic Way Forward*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Bd. 19, 1, S. 100-111.
- CAESAR, R. (1984):** *The crowding out debate - The German view*, in: FAIR, D. E., JUVIGNY, D. F. L. (Hrsg.), *Government policies and the working of financial systems in industrialized countries*, S. 75-96, Dordrecht et al.
- CALVO, G. A. (1989):** *Is inflation effective for liquidating short-term nominal debt?*, IMF Working Paper, Nr. 89/2.
- CAMPBELL, J., MANKIW, N. (1989):** *Consumption, income, and interest rates: Reinterpreting the time series evidence*, in: BLANCHARD, O. J., FISCHER, S. (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual*, Bd. 4, S. 185-216, Chicago.
- CANSIER, D. (1982):** *Zur Bestimmung des verschuldungsbedingten Ausgabenspielraums*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 197, 2, S. 97-105.
- CAREY, J. B. (2001):** *The common good in catholic social thought*, in: *St. John's Law Review*, Bd. 75, 723, S. 311-382.
- CARLOWITZ, H. C. v. (1713):** *Sylvicultura oeconomica*, Leipzig.
- CARRIER, H. (1990):** *Nouveau regard sur la doctrine social de l'Eglise – Guide d'étude*, Vatikanstadt.
- CARROLL, C. D., SUMMERS, L. H. (1991):** *Consumption growth parallels income growth: Some new evidence*, in: BERNHEIM, B. D., SHOVEN, J. B. (Hrsg.), *National Saving and Economic Performance*, S. 305-343, Chicago.
- CASSEL, D. (1982):** *Staatsverschuldung international - Stand und Entwicklung der öffentlichen Kreditaufnahme ausgewählter OECD-Länder im Vergleich*, in: BOMBACH, G. (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren*, Bd. 11, S. 667-707, Tübingen.
- CECCHETTI, S. G., MOHANTY, M. S., ZAMPOLLI, F. (2010):** *The future of public debt: Prospects and implications*, BIS Working Paper, Nr. 300.
- CHALK, N., HEMMING, R. (2000):** *Assessing fiscal sustainability in theory and practice*, IMF Working Paper, Nr. 81.
- CHAMLEY, C. (1981):** *The welfare cost of capital income taxation in a growing economy*, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 89, 3, S. 468-496.
- CHARNESS, G., RABIN, M. (2002):** *Understanding social preferences with simple tests*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 117, 3, S. 817-869.

- CHINN, M., FRANKEL, J. A. (2003):** *The Euro area and world interest rates*, Santa Cruz Department of Economics Working Paper, Nr. 1016.
- CHOURAQUI, J.-C., HAGEMANN, R. P., SARTOR, N. (1990):** *Indicators of fiscal policy: A re-examination*, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 78.
- CHOURAQUI, J.-C., JONES, B., MONTADOR, R. (1986):** *Public debt in a medium-term perspective*, in: OECD Economic Studies, Bd. 7, S. 103-153.
- CIMADOMO, J. (2008):** *Fiscal policy in real time*, ECB Working Paper Series, Nr. 919.
- CLARK, C. (2001):** *Catholic social thought and economic transition*, in: Review of Business, Bd. 22, Herbst 2001, s.p.
- CLINTON, K., KUMHOF, M., LAXTON, D. und MURSULA, S. (2010):** *Budget consolidation: Short-term pain and long-term gain*, IMF Working Papers, Nr. WP/10/163.
- CODOGNO, L., FAVERO, C., MISSALE, A. (2003):** *Yield spreads on EMU government bonds*, in: Economic Policy, Bd. 18, 37, S. 503-532.
- COEURÉ, B., PISANI-FERRY, J. (2005):** *Fiscal policy in EMU: Towards a sustainability and growth pact?*, Bruegel Working Paper, Nr. 2005/01, Brüssel.
- COLM, G., WAGNER, P. (1963):** *Some observation on the budget concept*, in: Review of Economic Studies, Bd. 45, 2, S. 122-126.
- COLOMBIER, C. (2004):** *Eine Neubewertung der Schuldenbremse*, Working Paper der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern.
- COLOMBIER, C., FRICK, A. (2000a):** *Überlegungen zur Schuldenbremse Teil I: Der theoretische Hintergrund*, in: Konjunktur - Monatsberichte der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, Bd. 63, 11, S. 19-26.
- Ders. (2000b):** *Überlegungen zur Schuldenbremse Teil II: Der vorgeschlagene Mechanismus*, in: Konjunktur - Monatsberichte der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, Bd. 63, 12, S. 19-26.
- CONGRESSIONAL BUDGETING OFFICE (1995):** *Who pays and when? An assessment of generational accounting*, Washington, D.C.
- CORSETTI, G., PESENTI, P., ROUBINI, N. (1999):** *Paper tigers? A model of the Asian crisis*, in: European Economic Review, Bd. 43, 7, S. 1211-1236.
- CORSETTI, G., ROUBINI, N. (1992):** *Tax smoothing discretion versus balanced budget rules in the presence of politically motivated fiscal deficits: The design of optimal fiscal rules for Europe after 1992*, CEPR Discussion Papers, Nr. 682.
- COUGHLIN, J. (2001):** *The practical impact of the common good in catholic social thought*, in: ST. JOHN'S LAW REVIEW ASSOCIATION (Hrsg.), *St. John's Law Review*, Bd. 75, S. 293-303, Brooklyn.
- CUDDINGTON, J. (1997):** *Analysing the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. 1784.
- CUKIERMAN, A., MELTZER, A. H. (1989):** *A political theory of government debt and deficits in a neo-ricardian framework*, in: American Economic Review, Bd. 79, 4, S. 713-748.
- CUKIERMAN, A., TOMASSI, M. (1998):** *When does it take a Nixon to go to China?*, in: American Economic Review, Bd. 88, 1, S. 180-197.

- CUTLER, D. (1993):** *Review of generational accounting: Knowing who pays, and when, for what we spend*, in: National Tax Journal, Bd. 49, 4, S. 597-607.
- CWIK, T., WIELAND, V. (2009):** *Keynesian government spending multipliers and spillovers in the euro area*, CEPR Discussion Paper, Nr. 7389.
- DABÁN SÁNCHEZ, T., DETRAGIACHE, E., DI BELLA, G., MILESI-FERRETTI, G. M. und SYMANSKY, S. (2003):** *Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain*, IMF Occasional Paper, Nr. 225.
- DAHRENDORF, R. (2004):** *Wie sozial kann die Soziale Marktwirtschaft noch sein?*, III. Ludwig-Erhard-Lecture der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin.
- DAI, Q., PHILIPPON, T. (2005):** *Fiscal policy and the term structure of interest rates*, NBER Working Paper, Nr. 11574.
- DANNINGER, S. (2002):** *A new rule: The swiss debt brake*, IMF Working Paper, Nr. 02/18.
- DE HAAN, J. (1987):** *The (Un)importance of public debt: A review essay*, in: De Economist, Bd. 135, 3, S. 367-384.
- DE HAAN, J., STURM, J. E., SIKKEN, B. J. (1996):** *Government capital formation: Explaining the decline*, in: Review of World Economics, Bd. 132, 1, S. 55-74.
- DE MASI, P. (1997):** *IMF estimates of potential output: Theory and practice*, IMF Working Paper, Nr. 177.
- DELL ARICCIA, G., SCHNABEL, I., ZETTELMEYER, J. (2006):** *How do official bailouts affect the risk of investing in emerging markets?*, in: Journal of Money Credit and Banking, Bd. 38, 7, S. 1689-1714.
- DER SPIEGEL (2010a):** *Die Schuldenfalle - Wie viel Griechenland können wir uns noch leisten?*, in: Der Spiegel, Bd. 19, 2010.
- Ders. (2010b):** *Euroland, abgebrannt - Ein Kontinent auf dem Weg in die Pleite*, in: Der Spiegel, Bd. 18, 2010.
- Ders. (2010c):** *Schreckgespenst Inflation*, in: Der Spiegel, Bd. 20, 2010, S. 72-85.
- DEUTSCHE BANK RESEARCH (2006):** *Die Demografische Herausforderung - Simulationen mit einem überlappenden Generationenmodell*, Frankfurt.
- DEUTSCHE BISCHOFSKONFERENZ (1980):** *Wort der deutschen Bischöfe zur Bundestagswahl 1980*, Bonn.
- Ders. (2003):** *Das Soziale neu denken – Für eine langfristig angelegte Reformpolitik; Impulspapier der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen*, Bonn.
- Ders. (2009):** *Auf dem Weg aus der Krise - Beobachtungen und Orientierungen*, Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen, Nr. 30, Bonn.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1982):** *Struktur und Eigenschaften einer neuen Version des ökonomischen Modells der Deutschen Bundesbank*, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Bd. 34, 8, S. 32-41.
- Ders. (1999):** *Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen*, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Bd. 51, 4, S. 29-46.
- Ders. (2000):** *Zur Konjunkturbereinigung des staatlichen Finanzierungssaldos in Deutschland - ein disaggregierter Ansatz*, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Bd. 52, 4, S. 33-44.

- Ders. (2001):** *Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte - eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung*, Monatsbericht Dezember 2001.
- Ders. (2005a):** *Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland*, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Bd. 57, 4, S. 23-38.
- Ders. (2005b):** *Vermögensbildung und Finanzierung im Jahr 2005*, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Bd. 57, 6, S. 15-33.
- DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (2009):** *Schuldenbremse ökonomisch unsinnig und sozial ungerecht*, Preseerklärung vom 05.03.2009.
- DIAMOND, P. (1965):** *National debt in a neoclassical growth model*, in: American Economic Review, Bd. 55, 5, S. 1126-1150.
- Ders. (1996):** *Generational accounts and generational balance: An assesment*, in: National Tax Journal, Bd. 49, 4, S. 597-607.
- DIE BIBEL (1984):** *Nach der Übersetzung Martin Luthers – Bibeltex in der revidierten Fassung von 1984*, Stuttgart.
- DIETZ, O. (2006):** *Finanzierungssaldo des Staates: einige methodische Anmerkungen*, in: Wirtschaft und Statistik, Bd. 2006, 4, S. 339-343.
- DOHMEN, T., FALK, A., HUFFMAN, D. und SUNDE, U. (2006):** *Homo reciprocans: Survey evidence on prevalence, behavior and success*, IZA Discussion Paper, Nr. 2205, Bonn.
- DOMAR, E. D. (1944):** *The „burden of the debt“ and the national income*, in: American Economic Review, Bd. 34, 4, S. 798-827.
- DONGES, J. B., EEKHOFF, J., FRANZ, W., FUEST, C., MÖSCHEL, W. und NEUMANN, M. (2005):** *Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten. Stiftung Marktwirtschaft (Kronberger Kreis)*, Berlin.
- DONOVAN, P. (2009):** *The debt-inflation myth, debunked by UBS*, <http://ftalphaville.ft.com/blog/2009/08/04/65156/the-debt-inflation-myth-debunked-by-ubs/>, Abgerufen am: 25. Mai 2010.
- DORNBUSCH, R. (1997):** *Fiscal aspects of monetary integration*, in: American Economic Review, Bd. 87, 2, S. 221-223.
- DOWNES, A. (1957):** *An economic theory of democracy*, New York.
- Ders. (1968):** *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.
- DRAZEN, A. (2002):** *Fiscal rules from a political economy perspective*, Proceedings of the conference on rules-based fiscal policy in emerging market economies, Oaxaca, Mexico, February 14-16, Oaxaca.
- DRUCKER, P. F. (1974):** *Management Tasks, Responsibilities, Practices*, New York.
- DUR, R. A. J., PELETIER, B. D., SWANK, O. H. (1997):** *The effect of fiscal rules on public investment if budget deficits are politically motivated*, University of Washington Economics Department Working Paper, Nr. 9801003.
- EDLING, H. (2001):** *Der Staat in der Wirtschaft*, München.
- EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT (2008):** *Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Finanzhaushaltsgesetzes - Erläuternder Bericht*, Bern.

- EISLER, R. (1904):** *Rechtsphilosophie - Scholastik, Neuzeit*, in: *Wörterbuch der philosophischen Begriffe*, Berlin.
- EISNER, R. (1986):** *How real is the federal deficit*, New York.
- ELMENDORF, D. W. (1993):** *Actual budget deficit expectations and interest rates*, Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper.
- ELMENDORF, D. W., MANKIW, N. G. (1999):** *Government debt*, in: TAYLOR, J. B., WOODFORD, M. (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*, Bd. 1c, S. 1615-1745.
- EMMERSON, C., FRAYNE, C., LOVE, S. (2006):** *The government's fiscal rules*, IFS briefing notes, London.
- EUCKEN, W. (1990):** *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen.^{6., durchges. Aufl.}
- EUROPÄISCHE ZENTRALBANK (2010):** *Decision of the European Central Bank of 14 May 2010 - Establishing a securities markets programme*, Frankfurt.
- EUROPÄISCHER RAT (2010):** *Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets vom 7. Mai 2010*, Brüssel.
- EWERHART, G. (2002):** *Bildungsinvestitionen, brutto und netto – Eine makroökonomische Perspektive*, in: HARTARD, S., STAHLER, C. (Hrsg.), *Magische Dreiecke – Berichte für eine nachhaltige Gesellschaft*, Bd. 3: Sozio-ökonomische Berichtssysteme, Marburg.
- Ders. (2003):** *Ausreichende Bildungsinvestitionen in Deutschland? Bildungsinvestitionen und Bildungsvermögen in Deutschland 1992 - 1999*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 266.
- EWIJK, v. C. (1997):** *Infrastructure, intergenerational conflict and the golden rule of finance*, in: *The Economist*, Bd. 145, 3, S. 447-460.
- FABRIZIO, S., MODY, A. (2006):** *Can budget institutions counteract political indiscipline?*, in: *Economic Policy*, Bd. 21, 48, S. 689-739.
- FAGAN, G., HENRY, J., MESTRE, R. (2005):** *An area-wide model for the euro area*, in: *Economic Modelling*, Bd. 22, 1, S. 39-59.
- FAINI, R. (2006):** *Fiscal policy and interest rates in Europe*, in: *Economic Policy*, Bd. 47, 7, S. 443-489.
- FALK, A. (2003):** *Homo Oeconomicus versus Homo Reciprocans: Ansätze für ein neues Wirtschaftspolitiches Leitbild?*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 4, 1, S. 141-172.
- FASTEN, E. R. (2006):** *Market mechanisms to restrict irresponsible politicians - Lessons from Switzerland*, Jahreskonferenz der EPCS, Turku.
- FEHR, E., FISCHBACHER, U. (2002):** *Why social preferences matter - The impact of non-selfish motives on competition, cooperation and incentives*, in: *The Economic Journal*, Bd. 112, 478, S. C1-C33.
- FEHR, E., FISCHBACHER, U., GACHTER, S. (2002):** *Strong reciprocity, human cooperation, and the enforcement of social norms*, in: *Human Nature*, Bd. 13, 1, S. 1-25.
- FEHR, E., SCHMIDT, K. (1999):** *A theory of fairness, competition, and cooperation*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 114, 3, S. 817-868.

- FEHR, H. (1995):** *Vom Deficit Accounting zum Generational Accounting: Ein neues Konzept zur Messung intergenerativer Belastungsverschiebungen*, Tübinger Diskussionsbeiträge.
- FEHR, H., KOTLIKOFF, L. J. (1997):** *Generational accounting in general equilibrium*, NBER Working Paper, Nr. 5090.
- FEHR, H., RUOCO, A., WIEGARD, W. (1999):** *Defizitbegrenzung für die Währungsunion: Wer gewinnt, wer verliert? Eine quantitative Untersuchung für Italien*, in: HENK, K. D. (Hrsg.), *Zur Zukunft der Staatsfinanzierung*, S. 137-156, Baden-Baden.
- FEIST, K., RAFFELHÜSCHEN, B. (2000):** *Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 80, 7, S. 440-448.
- FELD, L. P. (2010):** *Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse*, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 11, 3, S. 226-245.
- FELD, L. P., BASKARAN, T. (2009):** *Federalism commission II - Recent reforms of federal-länder financial relationships in Germany*, Forum of Federations Working Paper, Heidelberg.
- FELD, L. P., KIRCHGÄSSNER, G. (2004):** *Sustainable fiscal policy in a federal system - Switzerland as an example*, University of St. Gallen Department of Economics Working Paper, Nr. 9, St. Gallen.
- Ders. (2008):** *On the effectiveness of debt brakes: The Swiss experience*, in: NECK, R., STURM, J.-E. (Hrsg.), *Sustainability of public debt*, S. 223-256, Cambridge, MA.
- FELDSTEIN, M. (1974):** *Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation*, in: Journal of Political Economy, Bd. 82, 5, S. 905-926.
- Ders. (1985):** *Debt and taxes in the theory of public finance*, in: Journal of Public Economics, Bd. 28, 2, S. 233-245.
- Ders. (1995):** *Overview panelist*, in: FEDERAL RESERVE BANK OF KANSAS CITY (Hrsg.), *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*, S. 403-412, Kansas City.
- FENGE, R., WERDING, M. (2003):** *Ageing and fiscal imbalances across generations: Concepts of measurement*, München.
- FERGUSON, J. M. (Hrsg.) (1964):** *Public debt and future generations*, Richmond.
- FINGER, S. (2001):** *Staatsverschuldung und Verwaltungsreform in der Demokratie: Reforminstrumente und ihre politische Durchsetzbarkeit*, Wiesbaden.
- FOCUS (2010):** *Mr. Inflation: Der Mann, der unser Geld entwertet - Wie US-Notenbank-Chef Ben Bernanke die weltweite Inflation anheizt*, in: Focus - Das moderne Nachrichtenmagazin, Bd. 4, 10, S. 96-107.
- FOCUS ONLINE (2010):** *Schuldenbremse -Bundesrechnungshof rüffelt Schäuble*, http://www.focus.de/politik/deutschland/schuldenbremse-bundesrechnungshof-rueffelt-schaeuble_aid_565316.html, Abgerufen am: 25.10.2010.
- FONTANA, G. (2009):** *The transmission mechanism of fiscal policy: A critical assessment of current theories and empirical methodologies*, in: Journal of Post Keynesian Economics, Bd. 31, 4, S. 587-604.
- FORSA (2003):** *Staatsverschuldung im Urteil der Bundesbürger - Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung*, Gütersloh.

- FORSCHNER, S. (2003):** *Die Radbruchsche Formel in den höchstrichterlichen „Mauerschützenurteilen“ [Inauguraldissertation]*, Tübingen.
- FRANCO, D., MUNZI, T. (1997):** *Ageing and fiscal policies in the European Union*, in: EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS (Hrsg.), *The welfare state in Europe: Challenges and reforms*, Bd. 4, S. 239-388.
- FRANZ, T. (2004):** *Die Zukunft der deutschen Bundesstaatlichkeit: Verfassungsrechtliche Vorgaben für einen Systemwandel*, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Bd. 35, 3, S. 409-427.
- FREEDMAN, C., KUMHOF, M., LAXTON, D., MUIR, D. und MURSULA, S. (2009):** *Fiscal stimulus to the rescue? Short-run benefits and potential long-run costs of fiscal deficits*, IMF Working Paper, Nr. 255.
- FREIGANG, D., RAGNITZ, J. (2009):** *Die Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II und die Bewertung der Verschuldungsgrenze*, in: ifo Dresden berichtet, Bd. 16, 3, S. 17-23.
- FREITAG, M., VATTER, A., MÜLLER, C. (2003):** *Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat*, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 44, 3, S. 1–22.
- FRENKEL, J. A., RAZIN, A. (1992):** *Fiscal policies and the world economy*, Cambridge, Massachusetts.
- FREY, B. S. (1994):** *Direct democracy: Politico-economic lessons from Swiss experience*, in: AEA Papers and Proceedings, Bd. 84, 2, S. 338-342.
- FRICK, J. R., GRABKA, M. M. (2010):** *Alterssicherungsvermögen dämpft Ungleichheit - aber große Vermögenskonzentration bleibt bestehen*, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Bd. 77, 3.
- FRIEDMAN, B. M. (1988):** *Day of reckoning*, New York.
- FRIEDMAN, M. (1948):** *A monetary and fiscal framework for economic stability*, in: American Economic Review, Bd. 38, 3, S. 245-264.
- Ders. (1953):** *The effects of a full-employment policy on economic stability: A formal analysis*, in: *Essays in positive economics*, S. 117-132, Chicago.
- Ders. (1968):** *The role of monetary policy*, in: American Economic Review, Bd. 58, 1, S. 1-17.
- FRIEDMAN, M., MEISELMAN, D. (1963):** *The relative stability of monetary velocity and the investment multiplier in the United States, 1897-1958*, in: *Stabilization policies*, S. 165-268, Engelwood.
- FUEST, C. (2010a):** *Die fiskalpolitischen Handlungsspielräume Deutschlands mit der Schuldenschranke*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 90, 11, S. 711-714.
- Ders. (2010b):** *Die Schuldenbremse ist kein Wachstumshindernis*, in: Handelsblatt, Bd. 80, 27. April 2010.
- FUNKE, S. (1995):** *Die Verschuldungsordnung: ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik*, Berlin.
- GALE, W., SCHOLZ, J. (1994):** *Intergenerational transfers and the accumulation of wealth*, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 8, 4, S. 145-160.

- GALE, W. G., ORSZAG, P. R. (2003):** *The economic effects of long-term fiscal discipline*, Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper, Nr. 8.
- Ders. (2004):** *Budget deficits, national saving, and interest rates*, Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 2.
- GALLING, K. (Hrsg.) (1960):** *Religion in Geschichte und Gegenwart (RGG), IV. Band*, Tübingen.^{3. Auflage}
- Ders. (Hrsg.) (1961):** *Religion in Geschichte und Gegenwart (RGG), V. Band*, Tübingen.^{3. Auflage}
- GANDENBERGER, O. (1970):** *Öffentlicher Kredit und Einkommensverteilung*, in: Finanzarchiv, Bd. 29, 1970, S. 1-16.
- Ders. (1971):** *Zur Rationalität der öffentlichen Kreditaufnahme*, in: Finanzarchiv, Bd. 30, 1971, S. 372-373.
- Ders. (1981):** *Theorie der Öffentlichen Verschuldung*, in: ANDEL, N. (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. III, S. 6-49, Tübingen.^{3. Auflage}
- Ders. (1990):** *Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung – eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des BVerfG vom 18. April 1989*, in: Finanzarchiv, Bd. 48, 1990, S. 28-51.
- GANTNER, M. (1979):** *Zur Frage der Grenzen der öffentlichen Verschuldung*, in: NOWOTNY, E. (Hrsg.), *Öffentliche Verschuldung, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar*, Bd. 8, S. 145-161.
- GAVIN, M., PEROTTI, R. (1997):** *Fiscal policy in Latin America*, in: BERNANKE, B. S., ROTEMBERG, J. (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual*, Bd. 12, S. 11-61, Chicago.
- GIERSCH, H. (1961):** *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Wiesbaden.
- GOETHE, J. W. v. (2009):** *Faust - eine Tragödie (Faust I) [Text und Kommentar]*, Frankfurt am Main.^{1. Aufl., Orig.-Ausg.}
- GOODE, R., BIRNBAUM, E. A. (1955):** *Government Capital Budgets*, Washington, DC.
- GOUGH, J. W. (1974):** *John Locke's political philosophy*, Oxford.^{2. Auflage}
- GRAHAM, F. C., HIMARIOS, D. (1996):** *Consumption, wealth, and finite horizons: Tests of Ricardian Equivalence*, in: Economic Inquiry, Bd. 34, 3, S. 527-544.
- GRAMLICH, E. (1990):** *Fiscal indicators*, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 80.
- GREENSPAN, A. (1995):** *General discussion*, in: FEDERAL RESERVE BANK OF KANSAS CITY (Hrsg.), *Budget deficits and debt: Issues and Options*, S. 139-149, Kansas City.
- GREINER, A., SEMMLER, W. (2000):** *Endogenous growth, government debt and budgetary regimes*, in: Journal of Macroeconomics, Bd. 22, 3, S. 363-384.
- GRILLI, V., MASCIANDARO, D., TABELLINI, G., MALINVAUD, E. und PAGANO, M. (1991):** *Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries*, in: Economic Policy, Bd. 6, 13, S. 342-392.
- GRONECK, M. (2008):** *Es glänzt nicht alles, was Gold ist: Wachstums- und Wohlfahrtswirkungen von Budgetregeln [Inauguraldissertation]*, Köln.

- GRONECK, M., PLACHTA, S. C. (2008):** *Schuldenbremse oder Schuldenschranke für die deutschen Bundesländer?*, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 59, 2, S. 149-175.
- GRÖZINGER, G., PANTHER, S. (Hrsg.) (1998):** *Konstitutionelle Ökonomie*, Marburg.
- GUNDLACH, G. (1959):** *Katholische Soziallehre*, in: *Staatslexikon*, Bd. IV, Freiburg.
- Ders. (1964):** *Die Ordnung der menschlichen Gesellschaft*, Köln.
- HABERMAS, J. (2005):** *Zwischen Naturalismus und Religion*, Frankfurt am Main.
- HÄFLINGER, M. (2010):** *Schuldenbremse wird zum Exportschlager*, in: NZZ am Sonntag, 10. Oktober 2010.
- HAGEMANN, R. P. (1999):** *The structural budget balance - The IMF's methodology*, IMF Working Paper, Nr. 99/95, Washington.
- HAGEN, J. v. (1992):** *Budget Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, European Economy – Economic Papers, Nr. 96.
- HAGEN, J. v., EICHENGREEN, B. (1996):** *Federalism, fiscal restraints, and European monetary union*, in: American Economic Review, Bd. 86, 2, S. 134-138.
- HAGEN, J. v., HALLETT, A. H., STRAUCH, R. (2001):** *Budgetary consolidation in EMU*, European Commission Economic Papers.
- HAGEN, J. v., HARDEN, I. J. (1995):** *Budget processes and commitment to fiscal discipline*, in: European Economic Review, Bd. 39, 3-4, S. 771-779.
- HAGIST, C., MOOG, S., RAFFELHÜSCHEN, B. und VATTER, J. (2009):** *Public debt and demography - An international comparison using generational accounting*, in: CESifo DICE Report, Bd. 7, 4, S. 29-36.
- HAHM, S., KAMLET, M., MOWERY, D. (1996):** *The political economy of deficit spending in nine industrialized parliamentary democracies*, in: Comparative Political Studies, Bd. 29, 1, S. 52-77.
- HALLER, H. (1959):** *Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben*, in: Finanzarchiv, Bd. 19, 1958/59, S. 53-68.
- HALLERBERG, M. (2004):** *Domestic Budgets in a United Europe*, London.
- Ders. (2010):** *Fiscal federalism reforms in the European Union and the Greek crisis*, European Union Politics, <http://eup.sagepub.com/content/early/2010/11/25/1465116510387652>, Abgerufen am: 09.02.2011.
- HALLERBERG, M., HAGEN, J. v. (1997):** *Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union*, NBER Working Paper, Nr. W6341.
- HAMM, W. (2002):** *Finanzpolitik für die kommende Generation*, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 53, S. 3-19.
- HANDELSBLATT (2004):** *Rechnungshof kritisiert Eichels Haushaltspolitik - Aufseher fordern Verschärfung des Grundgesetzes*, 17. November 2004, S. 3.
- Ders. (2009):** *Schuldenkommission - IfW-Präsident fordert unabhängiges Gremium*, 18.11.2009, <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunkturanrichten/schuldenkommission-ifw-praesident-fordert-unabhaengiges-gremium%3B2485798>, Abgerufen am: 28.10.2010.

- Ders. (2010a):** *Angriff auf Minister - In Athen toben Straßenschlachten*, 12.12.2010, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/angriff-auf-minister-in-athen-toben-strassenschlachten;2713157>, Abgerufen am: 20. Dezember 2010.
- Ders. (2010b):** *Fundamentalkritik - Wie die Finanzkrise die VWL auf den Kopf stellt*, 14.01.2010, <http://www.handelsblatt.com/politik/nachrichten/fundamentalkritik-wie-die-finanzkrise-die-vwl-auf-den-kopf-stellt;2510559>, Abgerufen am: 20. September 2010.
- Ders. (2010c):** *Staatsdefizit ängstigt die Märkte*, 12. Januar 2010, S. 2.
- Ders. (2011):** *Quo vadis, Volkswirtschaftslehre?*, in: Handelsblatt, Bd. 9, 13. Januar 2011, S. 18.
- HANKE, T. (2010):** *Beinhart gegen Schulden - aber nur im Ausland*, in: Handelsblatt, Bd. 184, 23. September 2010, S. 10.
- HANSEN, A. H. (1941):** *Fiscal policy and business cycles*, New York.
- HANSMEYER, K.-H. (1970):** *Der öffentliche Kredit*, Frankfurt am Main.²
- HARDES, H.-D., UHLY, A. (2007):** *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, Oldenburg.
- HARTWIG, L., KOBEL ROHR, R. (2004):** *Wäre die schweizerische „Schuldenbremse“ ein geeignetes Instrument zur Disziplinierung der Fiskalpolitik in der EU?*, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 73, 3, S. 481-490.
- HAUFF, V. (Hrsg.) (1987):** *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Greven.
- HAUSNER, K. H. (2005):** *Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 85, 4, S. 238-243.
- HAUSNER, K. H., SIMON, S. (2009):** *Die neue Schuldenregel in Deutschland und die Schuldenbremse der Schweiz*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 89, 4, S. 265-271.
- HAVEMAN, R. (1994):** *Should generational accounts replace public budgets and deficits?*, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 8, 1, S. 95-111.
- HEILIGER STUHL (1891):** *Rerum Novarum*, Vatikanstadt.
- Ders. (1931):** *Quadragesimo Anno*, Vatikanstadt.
- Ders. (1961):** *Mater et Magistra*, Vatikanstadt.
- Ders. (1963):** *Pacem in Terris*, Vatikanstadt.
- Ders. (1965):** *Gaudium et Spes*, Vatikanstadt.
- Ders. (1967):** *Populorum Progressio*, Vatikanstadt.
- Ders. (1971):** *Octogesima Adveniens*, Vatikanstadt.
- Ders. (1981):** *Laborem Exercens*, Vatikanstadt.
- Ders. (1987):** *Sollicitudo Rei Socialis*, Vatikanstadt.
- Ders. (1991):** *Centesimus Annus*, Vatikanstadt.
- Ders. (1992):** *Katechismus der Katholischen Kirche*, Vatikanstadt.
- Ders. (2009):** *Caritas in veritate*, Vatikanstadt.

- HEMMING, R., KELL, M., MAHFOUZ, S. (2002):** *The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity: A review of the literature*, IMF Working Paper, Nr. WP/02/208.
- HENRICH, J., BOYD, R., BOWLES, S., CAMERER, C., FEHR, E. und GINTIS, H. (2004):** *Foundations of human sociality: Economic experiments and ethnographic evidence from fifteen small-scale societies*, Oxford.
- HENRICH, J., BOYD, R., BOWLES, S., CAMERER, C., FEHR, E., GINTIS, H. und MCELREATH, R. (2001):** *In search of homo economicus: Behavioral experiments in 15 small-scale societies*, in: American Economic Review, Bd. 91, 2, S. 73-78.
- HENTSCHELMANN, K. (2010):** *Den Stabilitäts- und Wachstumspakt stärken Vorschläge des Sachverständigenrates und der Europäischen Kommission*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 90, 3, S. 192-199.
- HEPPKE-FALK, K. H., WOLFF, G. B. (2008):** *Moral hazard and bail-out in fiscal federations: Evidence for the German Länder*, in: Kyklos, Bd. 61, 3, S. 425-446.
- HERRERA, D. (2004):** *Mondragon: A for-profit organization that embodies catholic social thought*, in: Review of Business, Bd. 25, 1, S. 56-69.
- HODRICK, R., PRESCOTT, E. C. (1980):** *Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation*, Carnegie Mellon University Discussion Paper, Nr. 451.
- HOERSTER, N. (2003):** *Ethik und Interesse*, Stuttgart.
- HÖFFE, O. (1995):** *Kategorische Rechtsprinzipien. Ein Kontrapunkt der Moderne*, Frankfurt am Main.³
- Ders. (1997):** *Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip*, in: Swiss Political Science Review, Bd. 3, 3, S. 259-290.
- HOLLERBACH, A. (1973):** *Das christliche Naturrecht im Zusammenhang des allgemeinen Naturrechtsdenkens*, in: BÖCKLE, F. (Hrsg.), *Naturrecht in der Kritik*, S. 9-38, Mainz.
- HOMANN, K. (1988):** *Rationalität und Demokratie*, Tübingen.
- HOMANN, K., BLOME-DREES, F. (1992):** *Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Göttingen.
- HOMANN, K., SUCHANEK, A. (2000):** *Ökonomik - Eine Einführung*, Tübingen.
- HOMBURG, S. (1992):** *Efficient economic growth*, Berlin.
- HORN, G. A. (2009):** *Schuldenbremse - Untaugliches Instrument*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 89, 9, S. 357-358.
- HORN, G. A., NIECHOJ, T., PROANO, C. R., TRUGER, A., VESPER, D. und ZWIENER, R. (2008):** *Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?*, IMK Report, Nr. 29, Juni 2008, Düsseldorf.
- HUBBARD, R., SKINNER, J. S. (1996):** *Assessing the effectiveness of saving incentives*, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 10, 4, S. 73-90.
- HULVERSCHEIDT, C. (2010):** *Schäuble und die Schuldenbremse - Die Tricksereien des Finanzministers*, <http://www.sueddeutsche.de/geld/schaeuble-und-die-schuldenbremse-die-tricksereien-des-finanzministers-1.1015489>, Abgerufen am: 25.10.2010.

- HUME, D. (1904):** *Of public credit*, London.⁹
- HÜTHER, M. (2010):** *Die Schuldenbremse stützt die Währungsunion*, in: Handelsblatt, Bd. 73, 16. April 2010, S. 9.
- ILLING, G. (1997):** *Theorie der Geldpolitik - Eine spieltheoretische Einführung*, Berlin.
- IMBUSCH, P. (2002):** *Macht und Herrschaft*, in: KORTE H., S. F., B. (Hrsg.), *Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie*, Opladen.
- INMAN, R. P. (1995):** *How to have a fiscal crisis: Lessons from Philadelphia*, in: American Economic Review, Bd. 85, 2, S. 378-383.
- Ders. (1998):** *Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU*, NBER Reprint, Nr. 2173.
- INTERNATIONALER WÄHRUNGSFONDS (2010):** *World Economic Outlook*, Washington, DC.
- JÄGERS, T., RAFFELHÜSCHEN, B. (1999):** *Generational accounting in Europe: An overview*, in: EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS (Hrsg.), *Generational accounting in Europe*, Bd. 6/99, S. 1-16.
- JARCHOW, H.-J. (1998):** *Theorie und Politik des Geldes*, Göttingen.^{10.}, überarb. und wesentl. erw. Aufl.
- JOCHIMSEN, B., KONRAD, K. A. (2006):** *Anreize statt Haushaltsnotlagen*, in: KONRAD, K. A., JOCHIMSEN, B. (Hrsg.), *Finanzkrise im Bundesstaat*, S. 11-27, Frankfurt am Main.
- JONUNG, L., LARCH, M. (2006):** *Improving fiscal policy in the EU: The case for independent forecasts*, in: Economic Policy, Bd. 21, 47, S. 491-534.
- JUNIUS, K., TÖDTMANN, K. (2010):** *Inflation und Staatsverschuldung*, Volkswirtschaft Spezial, Nr. 4/2010.
- KAMPMANN, B. (1995):** *Staatsverschuldung - Begrenzungskonzepte in der Kritik*, Baden-Baden.
- KAUFMANN, B. (1989):** *Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz - ein Versuch, das amerikanische Haushaltsdefizit zu beseitigen*, in: Die Weltwirtschaft, Bd. 2, S. 64-79.
- KELL, M. (2001):** *An assessment of fiscal rules in the United Kingdom*, IMF Working Paper, Nr. 01/91.
- KELLY, P. J. (1993):** *Constitutional reform vs. political revolution: Jeremy Bentham's critique of natural rights*, in: BALLESTREM, K. (Hrsg.), *Naturrecht und Politik*, Berlin.
- KEYNES, J. M. (1923):** *A tract on monetary reform*, in: *The collected writings of John Maynard Keynes*, Bd. IV, 1971, London.
- Ders. (1924):** *Ein Traktat über Währungsreform*, München.
- KIRCHGÄSSNER, G. (2004):** *Die Wirksamkeit von Schuldenbremsen*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik: Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. René L. Frey*, S. 107-123, Zürich.
- KIRCHHOF, P. (2010):** *Eine erdrückende Last für unsere Kinder*, in: Handelsblatt, Bd. 73, 16. April 2010, S. 10-11.

- KIRSCH, G. (2004):** *Neue politische Ökonomie*, Stuttgart.
- KITTERER, W. (1994):** *Tax- versus debt-financing of public investment: A dynamic simulation analysis*, in: *Kredit und Kapital*, Bd. 2, S. 163-187.
- Ders. (2002):** *Indikatoren für eine nachhaltige Finanzpolitik*, in: *Wirtschaftsdienst*, Bd. 82, 2, S. 67-73.
- KLEIST, R. v. (1991):** *Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz - Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung*, Frankfurt am Main et al.
- KLEMPERER, K. v. (1992):** *Naturrecht und der deutsche Widerstand gegen den Nationalsozialismus. Ein Beitrag zur Frage des deutschen "Sonderwegs"*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Bd. 40, 3, S. 323-337.
- KLÜBER, F. (1960):** *Grundlagen der katholischen Gesellschaftslehre*, Osnabrück.
- KNIGHT, B., LEVINSON, A. (1999):** *Rainy day funds and state government savings*, in: *National Tax Journal*, Bd. 52, 3, S. 459-472.
- KNOT, K., DE HAAN, J. (1999):** *Deficit announcements and interest rates: Evidence for Germany*, in: *Journal of Policy Modeling*, Bd. 21, 5, S. 559-577.
- KOCH, D. (2011a):** *Die Ethik der Staatsverschuldung - Eine Analyse auf Basis der katholischen Soziallehre* in: mimeo.
- Ders. (2011b):** *Evaluierung verschiedener Politikfelder anhand der katholischen Soziallehre*, in: mimeo.
- KOLMS, H. (1976):** *Finanzwissenschaft IV - Öffentlicher Kredit, öffentlicher Haushalt, Finanzausgleich*, Berlin u. a. ^{2. verb. und erg. Auflage}
- KONTOPOULOS, Y., PEROTTI, R. (1997):** *Fragmented fiscal policy*, New York.
- Ders. (1999):** *Government fragmentation and fiscal policy outcomes: Evidence from the OECD countries*, in: POTERBA, J. M., HAGEN, V. J. (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Preference*, S. 81-102, Chicago.
- KOPITS, G., SYMANSKY, S. (1998):** *Fiscal policy rules*, IMF Occasional Papers, Nr. 162, Washington DC.
- KORMENDI, R. C., MEGUIRE, P. (1986):** *Government debt, government spending, and private sector behavior: Reply*, in: *American Economic Review*, Bd. 76, 5, S. 1180-1187.
- KOTLIKOFF, L., SUMMERS, L. (1981):** *The role of intergenerational transfers in aggregate capital accumulation*, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 89, 4, S. 706-732.
- KOTLIKOFF, L. J. (1979):** *Social security and equilibrium capital intensity*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 93, 2, S. 233-253.
- Ders. (1988a):** *The deficit is not a well-defined measure of fiscal policy*, in: *Science*, Bd. 241, 4867, S. 791-795.
- Ders. (1988b):** *Intergenerational transfers and savings*, in: *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 2, 2, S. 41-58.
- Ders. (1997):** *Reply to Diamond and Cutler's reviews of generational accounting*, in: *National Tax Journal*, Bd. 50, 2, S. 303-314.

- Ders. (1999):** *From deficit delusion to the fiscal balance rule: Looking for an economically meaningful way to assess fiscal policy*, in: AUERBACH, A. J., et al. (Hrsg.), *Generational Accounting around the World*, S. 9-30, Chicago.
- Ders. (2002):** *Generational policy*, in: AUERBACH, A. J., FELDSTEIN, M. (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, Bd. 4, S. 1873-1932, Amsterdam.
- Ders. (2003):** *Generational policy*, Cambridge.
- KOWALCKY, L., LÉLOUP, L. (1993):** *Congress and the politics of statutory debt limitation*, in: *Public Administration Review*, Bd. 53, S. 14-27.
- KRUPP, H.-J., EDLER, D. (1982):** *Fehleinschätzungen und Vorurteile blockieren die Beschäftigungspolitik*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Bd. 15, 3, S. 225-231.
- KUTTENKEULER, B. (1998):** *Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz*, Frankfurt am Main et al.
- KUTTNER, K., POSEN, A. (2001):** *The great recession: Lessons for macroeconomic policy from Japan*, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, Bd. 2, S. 93-160.
- KYDLAND, F. E., PRESCOTT, E. C. (1977):** *Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans*, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 85, 3, S. 473-91.
- LABONTE, M., MAKINEN, G. E. (2005):** *The national debt: Who bears its burden?*, Congressional Research Service Report, Nr. RL30520.
- LAITNER, J., OHLSSON, H. (2001):** *Bequest motives: A comparison of Sweden and the United States*, in: *Journal of Public Economics*, Bd. 79, 1, S. 205-236.
- LANE, T. (1993):** *Market discipline*, IMF Staff Papers, Nr. 40.
- LANE, T., PHILLIPS, S. (2000):** *Does IMF financing result in moral hazard?*, IMF Working Paper, Nr. 168.
- LEIBFRITZ, W., ROSEVEARE, D., FORE, D. und WURZEL, E. (1995):** *Ageing populations, pension systems and government budgets: How do they affect saving?*, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 156.
- LERNER, A. P. (1948):** *The burden of the national debt*, in: METZLER, L. A. (Hrsg.), *Income, employment and public policy - Essays in honor of Alvin H. Hansen*, S. 255-275, New York.
- LEVINSON, A. (1998):** *Balanced budgets and business cycles: Evidence from the states*, in: *National Tax Journal*, Bd. 51, 4, S. 715-732.
- LIJPHART, A. (1999):** *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven.
- LOCKE, J. (1974):** *Über die Regierung (Two Treatises of Government)*, Stuttgart.
- LOHMANN, F. (2002):** *Zwischen Naturrecht und Partikularismus*, Berlin.
- LOMMATZSCH, K., STEPHAN, S. (2001):** *Erstellung und Anwendung eines Kriterienkataloges zur Beurteilung der Eignung verschiedener Saisonbereinungsverfahren zur gesamtwirtschaftlichen Konjunkturdiagnose in der Europäischen Union. Teil II: Determinierung der Wendepunkte in einem*

Europäischen Konjunkturzyklus, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.

- LUCAS, R. E., STOKEY, N. L. (1983):** *Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital*, in: *Journal of Monetary Economics*, Bd. 12, 1, S. 55-93.
- LÜDER, K. (2007):** *Beiträge zum öffentlichen Rechnungswesen - Öffentliche Bilanz und Entwicklungsperspektiven*, Speyerer Arbeitsheft, Nr. 194.
- LÜDER, K., JONES, R. (2003):** *Reforming governmental accounting and budgeting in Europe*, Frankfurt am Main.
- LUTZ, H., NELL-BREUNING, O. v. (1967):** *Katholische und evangelische Soziallehre – ein Vergleich*, Recklinghausen.
- LUYCKX, M. (1991):** *Les religions face à la science et la technologie*, Brüssel.
- MANASSE, P. (2006):** *Procyclical fiscal policy: Shocks, rules, and institutions – A view from MARS*, IMF Working Paper, Nr. 06/27.
- MANKIW, N., PHELPS, E., ROMER, P. (1995):** *The growth of nations*, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, Bd. 1995, 1, S. 275-326.
- MANKIW, N., ROMER, D., WEIL, D. (1992):** *A contribution to the empirics of economic growth*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 107, 2, S. 407-437.
- MARX, R. (2009):** *Zuerst kommt der Mensch, dann der Markt*, <http://www.handelsblatt.com/meinung/essays/erzbischof-reinhard-marx-zuerst-kommt-der-mensch-dann-der-markt;2483756>, Abgerufen am: 13. November 2009.
- MARX, R., WULSDORF, H. (2002):** *Christliche Sozialethik – Konturen, Prinzipien, Handlungsfelder*, Paderborn.
- MAUBNER, A., KLUMP, R. (1996):** *Wachstumstheorie*, Berlin u.a.
- MAYER, E., STÄHLER, N. (2009):** *The debt brake: Business cycle and welfare consequences of Germany's new fiscal policy rule*, in: BUNDESBANK, D. (Hrsg.), *Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies*, Nr. 24, Frankfurt.
- MC MORROW, K., ROEGER, W. (2001):** *Potential output: Measurement methods, New Economy influences and scenarios for 2001-2010*, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Working Papers, Nr. 150.
- MCCALLUM, B. (1984):** *Are bond-financed deficits inflationary? A Ricardian analysis*, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 92, 1, S. 123-135.
- MEERWALDT, K. (2010):** *Von wirtschaftlicher Stärke und politischer Macht nach der Krise*, in: *Zeitschrift für Außen-und Sicherheitspolitik*, Bd. 3, 1, S. 119-123.
- MILESI-FERRETTI, G. M. (2004):** *Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting*, in: *Journal of Public Economics*, Bd. 88, 1-2, S. 377-394.
- MINTZ, J. M., SMART, M. (2006):** *Incentives for public investment under fiscal rules*, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. 3860.
- MIXA, W. (2004):** *Was Gott über die Wirtschaft denkt – Grundsätze und Anregungen der christlichen Gesellschaftslehre*, in: KELLER, M., MALONEY, P. (Hrsg.),

Glaube und Business – Konturen einer christlichen Ökonomik, S. 43-64, Münster.

MODIGLIANI, F. (1961): *Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt*, in: *The Economic Journal*, Bd. 71, 284, S. 730-755.

Ders. (1988): *The role of intergenerational transfers and life cycle saving in the accumulation of wealth*, in: *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 2, 2, S. 15-40.

MODIGLIANI, F., FITOUSSI, J., MORO, B., SNOWER, D., SOLOW, R., STEINHERR, A. und LABINI, P. (1998): *Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione Europea*, in: *Moneta e Credito*, Bd. 51, S. 375-412.

MODIGLIANI, F., STERLING, A. (1986): *Government debt, government spending, and private sector behavior: Comment*, in: *American Economic Review*, Bd. 76, 5, S. 1168-1179.

MOHR, M. (2001): *Ein disaggregierter Ansatz zur Berechnung konjunkturbereinigter Budgetsalden für Deutschland: Methoden und Ergebnisse*, Volkswirtschaftliches Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank, Diskussionspapier, Nr. 13, Frankfurt.

MÜCKL, W. J. (1983): *Öffentliche Kreditaufnahme und budgetärer Ausgabenspielraum*, in: *Das Wirtschaftsstudium*, Bd. 12, S. 519-523.

MUELLER, D., STRATMANN, T. (2003): *The economic effects of democratic participation*, in: *Journal of Public Economics*, Bd. 87, 9–10, S. 2129–2155.

MÜLLER, C. (2004): *Anmerkungen zur Schuldenbremse*, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Bd. 73, 3, S. 491-501.

MÜLLER-ARMACK, A. (1981): *Religion und Wirtschaft - Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform*, Bern.^{3. Auflage}

MULLIGAN, C. B. (2010): *Who's afraid of the big bad deficit?*, *ECONOMIX BLOG*, <http://economix.blogs.nytimes.com/2010/01/27/whos-afraid-of-the-big-bad-deficit/>, Abgerufen am: 05.05.2010.

MUSGRAVE, R. (1939): *The nature of budgetary balance and the case for a capital budget*, in: *American Economic Review*, Bd. 29, S. 260-271.

Ders. (1959): *The theory of public finance*, New York.

Ders. (1988): *Public debt and intergeneration equity*, in: ARROW, K. J., BOSKIN, M. J. (Hrsg.), *The Economics of Public Debt*, S. 133-172, London.

NEBEL, A. (2005): *Artikel 115*, in: PIDUCH, E. A. (Hrsg.), *Bundeshaushaltsrecht*, Stuttgart.

NELL-BREUNING, O. v. (1977): *Soziallehre der Kirche – Erläuterung der lehramtlichen Dokumente*, Wien.

Ders. (1980): *Gerechtigkeit und Freiheit – Grundzüge katholischer Soziallehre*, Wien.

Ders. (1987): *Katholische Soziallehre*, in: *Staatslexikon*, Bd. V, Freiburg.

Ders. (1990): *Baugesetze der Gesellschaft*, Freiburg, et al.

NGUYEN KARDINAL VAN THUAN, F.-X. (Hrsg.) (2000): *Die soziale Agenda: Eine Sammlung von Texten aus der katholischen Soziallehre*, Vatikanstadt.

- NIEPELT, D. (2004):** *Tax smoothing versus tax shifting*, in: Review of Economic Dynamics, Bd. 7, 1, S. 27-51.
- Ders. (2005):** *Starving the beast? - Intra-generational conflict and balanced budget rules*, Gerzensee.
- NISKANEN, W. (1971):** *Bureaucracy and Representative Government*, Cicago.
- NOORD, P. v. D. (2000):** *The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond*, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 230.
- NOORD, P. v. D., HERD, R. (1993):** *Pension liabilities in the seven major economies*, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 142.
- Ders. (1994):** *Estimating pension liabilities: A methodological framework*, OECD Economic Studies, Nr. 23.
- NORDHAUS, W. D. (1975):** *The political business Cycle*, in: Review of Economic Studies, Bd. 42, 2, S. 169-190.
- NOTHELLE-WILDFEUER, U. (2009):** *Liebe und Wahrheit, Gerechtigkeit und Gemeinwohl als Leitlinien von Entwicklung - Die Grundaussagen der neuen Enzyklika im Kontext der katholischen Soziallehre*, in: Amos, Bd. 3, Caritas in veritate, S. 3-9.
- OATLEY, T., YACKEE, J. (2004):** *American interests and IMF lending*, in: International Politics, Bd. 41, 3, S. 415-429.
- OELINGER, J. (1970):** *Methodische Gesichtspunkte zur Anwendung der katholischen Gesellschaftslehre*, in: *Neue Ansätze der katholischen Soziallehre – Festschrift für Prälat Dr. Franz Müller*, Köln.
- ORGANISATION FÜR ÖKONOMISCHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (OECD) (1998a):** *Economic outlook*, Nr. 64, Dezember.
- Ders. (1998b):** *Maintaining prosperity in an ageing society*, Paris.
- Ders. (2000):** *Reforms for an ageing society*, Paris.
- Ders. (2001):** *Economic outlook*, Nr. 69, Juni, Paris.
- OXLEY, H., MARTIN, J. P. (1991):** *Controlling government spending and deficits: Trends in the 80s and prospects for the 90s*, OECD Economic Studies, Nr. 17.
- PAESANI, P., STRAUCH, R., KREMER, M. (2006):** *Public debt and long-term interest rates: The case of Germany, Italy and the USA*, EZB Working Paper, Nr. 656.
- PALM, U. E. (2004):** *Die Beschlüsse des ECOFIN-Rates vom 25. November 2003 nach Art. 104 EG*, Finanzreform, Nr. 1/2004.
- PÄPSTLICHE KOMMISSION «IUSTITIA ET PAX» (Hrsg.) (1981):** *Allgemeine Gesichtspunkte der Sozialkatechese von Johannes Paul II & Die Verwendung des Begriffs «Kirchliche Soziallehre»*, Vatikanstadt.
- Ders. (Hrsg.) (1982a):** *Grundlagen des Beitrags der Kirche in Sozialpolitischen Fragen*, Vatikanstadt.
- Ders. (1982b):** *Mensch, Nation und Staat*, Vatikanstadt.
- PENNER, R. G., STEUERLE, C. E. (2004):** *Budget rules*, in: National Tax Journal, Bd. 57, 3, S. 547-557.

- PEROTTI, R. (2007):** *In search of the transmission mechanism of fiscal policy*, NBER Working Paper, Nr. 13143.
- PERSSON, T., ROLAND, G., TABELLINI, G. (2007):** *Electoral rules and government spending in parliamentary democracies*, in: Quarterly Journal of Political Science, Bd. 2, 2, S. 155-188.
- PERSSON, T., SVENSSON, L. (1989):** *Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences*, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 104, 2, S. 325-345.
- PERSSON, T., TABELLINI, G. (2000):** *Political economics - Explaining economic policy*, Cambridge, MA et al.
- Ders. (2004):** *Constitutional rules and fiscal policy outcome*, in: American Economic Review, Bd. 94, 1, S. 25-45.
- Ders. (2005):** *The economic effects of constitutions*, Cambridge et al.
- PHELPS, E. (1961):** *The golden rule of accumulation: A fable for growthmen*, in: American Economic Review, Bd. 51, 4, S. 638-643.
- PIEPER, J. (1964):** *Über das christliche Menschenbild*, München.^{7. Auflage}
- PIES, I., LESCHKE, M. (Hrsg.) (1996):** *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*, Tübingen.
- PIGOU, A. C. (1928):** *A study in public finance*, London.
- PISAURO, G. (2001):** *Intergovernmental relations and fiscal discipline: Between commons and soft budget constraints*, in: Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, Bd. 60, 4, S. 511-544.
- PITLIK, H. (1997):** *Politische Ökonomie des Föderalismus*, Frankfurt am Main et al.
- POPPER, K. (1988):** *The open society and its enemies revisited*, in: The Economist, Bd. 23, 307, S. 19-22.
- POTERBA, J. (1988):** *Are consumers forward looking? Evidence from fiscal experiments*, in: American Economic Review, Bd. 78, 2, S. 413-418.
- POTERBA, J. M. (1995):** *Capital budgets, borrowing rules and state capital spending*, in: Journal of Public Economics, Bd. 56, 2, S. 165-187.
- Ders. (1996):** *Do budget rules work?*, NBER Working Paper, Nr. 5550, Cambridge, M.A.
- POTERBA, J. M., HAGEN, J. v. (Hrsg.) (1999):** *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago / London.
- POTERBA, J. M., SUMMERS, L. H. (1987):** *Finite lifetimes and the effects of budget deficits on national saving*, in: Journal of Monetary Economics, Bd. 20, 2, S. 369-391.
- PREMCHAND, A. (1983):** *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, IMF Working Paper, Washington, DC.
- PRESCOTT, E. (2006):** *From the causes of booms to the size of our debt: Dispelling seven macroeconomic myths*, <http://knowledge.wpcarey.asu.edu/index.cfm?fa=viewfeature&id=1321>, Abgerufen am: 17.12.2006.

- PRIMO, D. M. (2006):** *Stop us before we spend again: Institutional constraints on government spending*, in: Economics & Politics, Bd. 18, 3, S. 269-312.
- PÜNDER, H. (2007):** *Staatsverschuldung*, in: ISENSEE, J., KIRCHHOF, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, S. 1324-1394, Heidelberg.
- RAFFELHÜSCHEN, B. (1999):** *Generational accounting: Method, data and limitations*, in: EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS (Hrsg.), *Generational Accounting in Europe*, Bd. 6/99, S. 17-28.
- Ders. (2002):** *Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 82, 2, S. 73-76.
- RAFFELHÜSCHEN, B., BESENDORFER, D., DANG, E. P. (2006):** *Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt?*, in: Business and Economics, Bd. 86, 9, S. 572-579.
- RAFFELHÜSCHEN, B., FETZER, S., MEVIS, D. (2003):** *Zur Zukunftsfähigkeit des Gesundheitswesens. Eine Nachhaltigkeitsstudie zur marktorientierten Reform des deutschen Gesundheitssystems*, Diskussionsbeiträge, Nr. 108/03, Freiburg.
- RAFFELHÜSCHEN, B., HAGIST, C., MOOG, S. und VATTER, J. (2009):** *Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich*, in: STIFTUNG MARKTWIRTSCHAFT (Hrsg.), *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 107.
- RAFFELHÜSCHEN, B., MOOG, S. (2010):** *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz - Update 2010*, in: STIFTUNG MARKTWIRTSCHAFT (Hrsg.), *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 111.
- RAFFELHÜSCHEN, B., MOOG, S., MÜLLER, C. (2010):** *Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich: Wie gut ist Deutschland auf die demografische Herausforderung vorbereitet?*, in: STIFTUNG MARKTWIRTSCHAFT (Hrsg.), *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 110.
- RAFFELHÜSCHEN, B., RISA, A. E. (1997):** *Generational accounting and intergenerational welfare*, in: Public Choice, Bd. 93, 1, S. 149-163.
- RAMSEY, F. (1927):** *A Contribution to the Theory of Taxation*, in: The Economic Journal, Bd. 37, 145, S. 47-61.
- RATTO, M., ROEGER, W. (2009):** *QUEST III: An estimated open-economy DSGE model of the euro area with fiscal and monetary policy*, in: Economic Modelling, Bd. 26, 1, S. 222-233.
- RAWLS, J. (1971):** *A theory of justice*, Cambridge, MA.
- REINHART, C. M., ROGOFF, K. S. (2008):** *This time is different: A panoramic view of eight centuries of financial crises*, NBER Working Paper, Nr. 13882.
- Ders. (2010a):** *From financial crash to debt crisis*, NBER Working Paper, Nr. 15795.
- Ders. (2010b):** *Growth in a time of debt*, in: American Economic Review, Bd. 100, 2, S. 573-578.
- REIS, O. (2003):** *Nachhaltigkeit – Ethik – Theologie – Eine theologische Beobachtung der Nachhaltigkeitsdebatte*, Münster.

- RENSMANN, T. (2007):** *Wertordnung und Verfassung*, Tübingen.
- RICARDO, D. (1966):** *Pamphlets and papers 1815-1823*, in: SRAFFA, P. (Hrsg.), *The works and correspondence of David Ricardo*, Bd. IV, Cambridge.
- Ders. (2010):** *Essay on the funding system [1820]*, THE ONLINE LIBRARY OF LIBERTY, http://app.libraryofliberty.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1395&chapter=83021&layout=html&Itemid=27, Abgerufen am: 1. Juni 2010.
- RICCIUTI, R. (2003):** *Assessing ricardian equivalence*, in: *Journal of Economic Surveys*, Bd. 17, 1, S. 55-78.
- RICHTER, E. (1987):** *Subsidiarität und Neokonservatismus. Die Trennung von politischer Herrschaftsbegründung und gesellschaftlichem Stufenbau*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 28, 3, S. 293-314.
- RICHTER, W. F. (1992):** *Staatsverschuldung*, in: *Zeitschrift für Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Bd. 3, 2, S. 171-185.
- ROBINSON, M. (1998a):** *Intergenerational equity, deficits and generational accounting*, Queensland University of Technology, School of Economics and Finance, Discussion Paper, Nr. 45.
- Ders. (1998b):** *Measuring compliance with the golden rule*, in: *Fiscal Studies*, Bd. 19, 4, S. 447-462.
- Ders. (1999):** *The role and nature of public sector balance sheets*, Queensland University of Technology, Discussion Papers in Economics, Finance and International Competitiveness, Nr. 49.
- Ders. (2002):** *Accrual accounting and Australian fiscal policy*, in: *Fiscal Studies*, Bd. 23, 2, S. 287-300.
- RODDEN, J. (2005):** *And the last shall be first: Federalism and soft budget constraints in Germany*, Mimeo.
- ROGOFF, K. (1990):** *Equilibrium political budget cycles*, in: *American Economic Review*, Bd. 80, 1, S. 21-36.
- ROGOFF, K., SIBERT, A. (1988):** *Elections and macroeconomic policy cycles*, in: *Review of Economic Studies*, Bd. 55, 181, S. 1-16.
- ROMER, D. (1988):** *What are the costs of excessive deficits?*, in: FISCHER, S. (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual*, Bd. 3, S. 63-98, Chicago.
- ROMER, P. M. (1986):** *Increasing returns and long-run growth*, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 94, 5, S. 1002-1037.
- ROMP, W., DE HAAN, J. (2007):** *Public capital and economic growth: A critical survey*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 8, 1, S. 6-52.
- ROOS, M. W. M. (2007):** *Die makroökonomischen Wirkungen diskretionärer Fiskalpolitik in Deutschland - Was wissen wir empirisch?*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 8, 4, S. 293-308.
- ROSEVEARE, D., LEIBFRITZ, W., FORE, D. und WURZEL, E. (1996):** *Ageing populations, pension systems and government budgets: Simulations for 20 OECD countries*, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 168.
- ROSS, F. (2000):** *Beyond left and right - The new partisan politics of welfare*, in: *Governance*, Bd. 13, 2, S. 155-183.

- ROTHER, P., SCHUKNECHT, L., STARK, J. (2010):** *Konsolidierung ist ohne Alternative*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 90, 11, S. 714-720.
- ROUBINI, N., SACHS, J. (1989):** *Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies*, in: European Economic Review, Bd. 33, 5, S. 903-933.
- RÜRUP, B. (1982a):** *Begrenzungskriterien der staatlichen Kreditaufnahme*, in: BOMBACH, G. (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit*, Bd. 11, S. 603-666, Tübingen.
- Ders. (1982b):** *Haushaltswirtschaftliche Grenzen der Staatsverschuldung (I)*, in: Das Wirtschaftsstudium, Bd. 11, S. 301-306.
- SACHS, L., HEDDERICH, J. (2009):** *Angewandte Statistik - Methodensammlung mit R*, Berlin.^{13., aktualisierte und erw. Aufl.}
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2003):** *Jahresgutachten 2003/2004 - Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren*, Wiesbaden.
- Ders. (2006):** *Jahresgutachten 2006/07 - Widerstreitende Interessen - Ungenutzte Chancen*, Wiesbaden.
- Ders. (2007a):** *Jahresgutachten 2007/08 - Das Erreichte nicht verspielen*, Wiesbaden.
- Ders. (2007b):** *Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, Wiesbaden.
- Ders. (2009):** *Jahresgutachten 2009/10 - Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*, Wiesbaden.
- Ders. (2010):** *Jahresgutachten 2010/11 - Chancen für einen stabilen Aufschwung*, Wiesbaden.
- SAINT-PAUL, G. (1992):** *Fiscal policy in an endogenous growth model*, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 107, 4, S. 1243-1259.
- SALINS, A. D., GALHAU, F. V. D. (1994):** *The modern development of financial activities in the light of the ethical demands of christianity*, Vatikanstadt.
- SAMUELSON, P. (1958):** *An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money*, in: Journal of Political Economy, Bd. 66, 6, S. 467-482.
- SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. (2007):** *Volkswirtschaftslehre*, Landsberg am Lech.^{3., aktualisierte Auflage}
- SCHARNAGL, M., TÖDTER, K.-H. (2004):** *How effective are automatic stabilisers? Theory and empirical results for Germany and other OECD countries*, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Centre, Nr. 21.
- SCHEMMELE, L. (Hrsg.) (2006):** *Staatsverschuldung und öffentliche Investition*, Berlin.
- SCHEMMELE, L., BORELL, R. (1992):** *Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt - Ein Beitrag zur Reform der Finanzverfassung*, Wiesbaden.
- SCHERF, W. (1996):** *Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung*, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Bd. 1996, 3, S. 365-386.

- Ders. (2009):** *Öffentliche Finanzen*, Stuttgart.
- SCHILLING, T. (1995):** *Subsidiarity as a rule and a principle, or: Taking subsidiarity seriously*, Jean Monnet Working Papers, Nr. 10/95.
- SCHIPS, B., FRICK, A., GRAFF, M., KOBEL ROHR, R., LAMPART, D. und MÜLLER, C. (2003):** *Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse. Schlussbericht*, Konjunkturforschungsstelle (KOF)/ Eidgenössische Technische Hochschule (ETH), Zürich.
- SCHLECHT, O. (1968):** *Staatsverschuldung - ein Übel?*, in: Bulletin des Presse-und Informationsamtes der Bundesregierung, Bd. 54, S. 442-444.
- SCHLESINGER, H., WEBER, M., ZIEBARTH, G. (1993):** *Staatsverschuldung - ohne Ende?*, Darmstadt.
- SCHOEN, U. (1998):** *Subsidiarität - Bedeutung und Wandel des Begriffs in der katholischen Soziallehre und in der deutschen Sozialpolitik, eine diakoniewissenschaftliche Untersuchung*, Neukirchen-Vluyn.
- SCHÖNINGH, F. (1998):** *Christliche Sozialethik – Einführung und Prinzipien*, Paderborn et al.
- SCHULZ, N. (2003):** *Wettbewerbspolitik*, Tübingen.
- SCHUMPETER, J. A. (1993):** *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie [1942]*, Tübingen/Basel.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2000):** *Botschaft zur Schuldenbremse*, in: Bundesblatt, 35, S. 4653-4726.
- Ders. (2003a):** *Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt*, Bundesblatt 2003.
- Ders. (2003b):** *Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm vom 19.12.2003*, Bundesgesetzblatt 2003.
- SEATER, J. J. (1993):** *Ricardian equivalence*, in: Journal of Economic Literature, Bd. 31, 1, S. 142-190.
- SHAPIRO, M. D., SLEMROD, J. (1995):** *Consumer response to the timing of income: Evidence from a change in tax withholding*, in: American Economic Review, Bd. 85, 1, S. 274-283.
- SHAVIRO, D. (1997):** *Do deficits matter?*, Chicago.
- SINGER, O. (2005):** *Die europäischen Verschuldungsregeln und der nationale Stabilitätspakt*, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Nr. WF X - 027/05.
- SINN, H.-W. (1997):** *The value of children and immigrants in a pay-as-you-go pension system*, NBER Working Paper, Nr. 6229.
- Ders. (2000):** *Why a funded pension is useful and why it is not useful*, in: International Tax and Public Finance, Bd. 7, S. 389-410.
- SINN, H.-W., WERDING, M. (2000):** *Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung. Ifo Empfehlungen zur Konsolidierung des Umlageverfahrens*, in: Ifo Schnelldienst, Bd. 53, 18, S. 12-25.
- SKINNER, Q. (1978):** *The Foundations of Modern Political Thought, Volume II, The Age of Reformation*, Cambridge.

- SMETS, F., WOUTERS, R. (2003):** *An estimated dynamic stochastic general equilibrium model of the euro area*, in: Journal of the European Economic Association, Bd. 1, 5, S. 1123-1175.
- SNOWER, D. (2010):** *Die Schuldenbremse hemmt das Wachstum*, in: Handelsblatt, Bd. 76, 21. April 2010, S. 9.
- SOLOW, R. M. (1956):** *A contribution to the theory of economic growth*, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 70, 1, S. 65-94.
- SORENSEN, B. E., YOSHA, O. (1998):** *International risk sharing and European monetary unification*, in: Journal of International Economics, Bd. 45, 2, S. 211-238.
- SPAEMANN, R. (1993):** *Die Bedeutung des Natürlichen im Recht*, in: BALLESTREM, K. (Hrsg.), *Naturrecht und Politik*, Berlin.
- SPIEKER, M. (2003):** *Subsidiarität*, in: ANDERSEN, U., WOYKE, W. (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.^{5., aktual. Aufl.}
- STAENDER, K. (2000):** *Lexikon der öffentlichen Finanzwirtschaft: Wirtschafts-, Haushalts- und Kassenrecht*, Heidelberg.^{5., überarb. u. erw. Aufl.}
- STANLEY, T. D. (1998):** *New wine in old bottles: A meta-analysis of ricardian equivalence*, in: Southern Economic Journal, Bd. 64, 3, S. 713-727.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2003):** *Bevölkerung Deutschlands bis 2050 - 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Ders. (2009):** *Wirtschaft und Statistik 10/2009*, Wiesbaden.
- STEIN, E., TALVI, E., GRISANTI, A. (1998):** *Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience*, NBER Working Paper, Nr. 6358.
- STEIN, L. V. (1875):** *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Leipzig.³
- STERN (2009):** *Umfrage: Mehrheit der Deutschen gegen neue Staatsschulden*, <http://www.stern.de/presse/vorab/stern-umfrage-mehrheit-der-deutschen-gegen-neue-staatsschulden-662960.html>, Abgerufen am: 26. Mai 2010.
- Ders. (2010):** *Die Ängste der Deutschen: Staatsschulden, Inflation, überforderte Politiker*, <http://www.stern.de/wirtschaft/geld/die-aengste-der-deutschen-staatsschulden-inflation-ueberforderte-politiker-1569077.html>, Abgerufen am: 26. Mai 2010.
- STIGLER, G. (1982):** *Economists and public policy*, in: Regulation, Mai/Juni, S. 7-13.
- SUCHANEK, A. (2001):** *Ökonomische Ethik*, Tübingen.
- TABELLINI, G., ALESINA, A. (1990):** *Voting on the budget deficit*, in: American Economic Review, Bd. 80, 1, S. 373-349.
- TANNER, E. (2004):** *Fiscal rules and countercyclical policy: Frank Ramsey meets Gramm-Rudman-Hollings*, in: Journal of Policy Modeling, Bd. 26, 6, S. 719-731.
- THÖNE, M. (2005):** *Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA) - Möglichkeiten der konzeptionellen Abgrenzung und quantitativen Erfassung*, Köln.

- THUM, M., WEIZSÄCKER, J. v. (2000):** *Implizite Einkommensteuer als Messlatte für die aktuellen Rentenreformvorschläge*, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 1, 4, S. 453-468.
- TOIGO, P., WOODS, R. (2005):** *Public investment in the UK*, Banca d'Italia Workshop.
- TOILLIÉ, B. (1980):** *Öffentliche Investition*, Berlin.
- TOLKEMIT, G. (1975):** *Zur Theorie der langfristigen Wirkung öffentlicher Verschuldung*, Tübingen.
- TREMMELE, J. (2005):** *Generationengerechtigkeit in der Verfassung*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 8/2005, S. 18-28.
- TRUGER, A., WILL, H., KÖHRSEN, J. (2009):** *Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik*, IMK Policy Brief, Düsseldorf.
- VELASCO, A. (1997):** *A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms*, NBER Working Paper, Nr. 6336.
- VIGNEAULT, M. (2007):** *Grants and soft budget constraints*, in: BOADWAY, R., SHAH, A. (Hrsg.), *Intergovernmental fiscal transfers - Principles and practice*, S. 133-171, Washington, D.C.
- VOLCKER, P. (1985):** *Statement to the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs*, U.S. Repräsentantenhaus, Washington D.C.
- VOLKERINK, B., DE HAAN, J. (2001):** *Fragmented government effects on fiscal policy: New evidence*, in: Public Choice, Bd. 109, 3, S. 221-242.
- WAECHTER, K. (1997):** *Kommunalrecht*, Köln et al.^{3. Auflage}
- WAGENER, S. (2005):** *Zur korrekten Erfassung der staatlichen Verschuldung*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 85, 8, S. 522-526.
- WAGSCHAL, U. (2002):** *Constitutional barriers as limitations to state activity*, in: Swiss Political Science Review, Bd. 8, 1, S. 51-78.
- WAGSCHAL, U., WINTERMANN, O. (2006):** *Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im Vergleich*, in: BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.), *Aktion Demografischer Wandel*, Gütersloh.
- WALTER, N. (2009):** *Die Weltwährung im Taumel - wohin führt der Weg des Dollar?*, in: ifo Schnelldienst, Bd. 16/2009, S. 14-18.
- WASCHKUHN, A. (1995):** *Was ist Subsidiarität? – Ein Sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“*, Opladen.
- WEBER, M. (1972):** *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen.^{5. Auflage}
- WEINERT, G. (2004):** *Aspekte einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts*, HWWA Discussion Paper, Nr. 300.
- WEINGAST, B. (1995):** *The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development*, in: Journal of Law, Economics and Organization, Bd. 11, 1, S. 1-31.
- WEIZSÄCKER, C. C. (2010):** *Die Notwendigkeit von Staatsschulden*, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 90, 11, S. 720-723.

- WEIZSÄCKER, R. K. v. (2004a):** *Repräsentative Demokratie und öffentliche Verschuldung - Ein strategisches Verhängnis*, München.
- Ders. (2004b):** *Staatsverschuldung und Demokratie*, München.
- WELLISCH, D. (1999):** *Finanzwissenschaft III: Staatsverschuldung*, München.
- WENZEL, H.-D. (1992):** *Staat und Wachstum - Grundlegende Zusammenhänge zwischen staatlicher Aktivität und gesamtwirtschaftlicher Kapitalbildung*, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Bamberg, Nr. 50, Bamberg.
- WEYERSTRAB, K. (2001):** *Methoden der Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials und der Produktionslücke*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Diskussionspapiere, Nr. 142.
- WICKSELL, K. (1994):** *A new principle of just taxation [1896]*, in: MUSGRAVE, R., PEACOCK, A. T. (Hrsg.), *Classics in the theory of public finance*, S. 72-118, London.
- WIESE, H. (2005):** *Wachstumstheorie*, Berlin.
- WINTERMANN, O., PETERSEN, T., WAGSCHAL, U. und BUSEMEYER, M. (2006):** *Elemente einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung - Vorschläge für eine Reformagenda, Konferenzpapier*, in: BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.), *Aktion demographischer Wandel*, Gütersloh et al.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1980):** *Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen*, Bonn.
- Ders. (2001):** *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte*, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Nr. 71, Bonn.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2008):** *Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes*, Gutachten Nr. 01/08.
- WOLF, E. (1964):** *Das Problem der Naturrechtslehre - Versuch einer Orientierung*, Karlsruhe.^{3. Ausgabe}
- WOODFORD, M. (1996):** *Control of the public debt: A requirement for price stability?*, NBER Working Paper, Nr. 5684.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT DEVELOPMENT (1987):** *Our common future*, Oxford.
- WULSDORF, H. (2005):** *Nachhaltigkeit – Ein christlicher Grundauftrag in einer globalisierten Welt*, Regensburg.
- WYPLOSZ, C. (2005):** *Fiscal policy: Institutions versus rules*, in: National Institute Economic Review, Bd. 191, 1, S. 64-78.
- ZAGHINI, A. (2001):** *Fiscal adjustments and economic performing: A comparative study*, in: Applied Economics, Bd. 33, 5, S. 613-624.
- ZIFFZER, S. (1980):** *Ökonomische Grenzen der staatlichen Kreditaufnahme*, Berlin.

Lebenslauf des Autors

Name Daniel Friedrich Koch
Geburtstag / -ort 01. August 1980; Münchberg / Hof; Deutschland

Ausbildung

2006 – 2011 **Promotion in Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg**

2000 – 2005 **Doppelstudium in VWL, Politik, Theologie und BWL**
▪ Abschlüsse als Diplom-Volkswirt und Magister Artium (M.A.).

1999 **Abitur**

Arbeitserfahrung

Seit 2011 **Consultant bei der Boston Consulting Group; Frankfurt**

2008 – 2011 **KnowledgeWorkz GmbH; Lohr**
▪ Gründer & Geschäftsführer.

2006 – 2010 **Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg**
▪ Erst wissenschaftlicher Mitarbeiter, dann Leitung eines interdisziplinären Forschungsprojektes, dann Lehrbeauftragter & externer Doktorand.

2005 – 2006 **Deutsche Bundesbank; Frankfurt**
▪ Stab des Präsidenten: Abteilung Reden & Grundsatzfragen.

2000 – 2005 **Diverse Praktika**
▪ Siemens Management Consulting, Bayerisches Wirtschaftsministerium, BoschRexroth, Christival e.V., Audi AG

1998 – 2005 **Diverse unternehmerische Projekte**