

Leibfritz, Willi

Article — Digitized Version

## Die Industrieländer in der Schuldenfalle?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Leibfritz, Willi (1994) : Die Industrieländer in der Schuldenfalle?,  
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 10, pp. 522-526

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137174>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Willi Leibfritz

## Die Industrieländer in der Schuldenfalle?

*Die Staatsverschuldung hat während der letzten 20 Jahre weltweit zugenommen. Stehen die Industrieländer vor einer Schuldenlawine mit unabsehbaren Folgen für die öffentlichen Haushalte und letztlich auch für die Stabilität der Volkswirtschaften? Was sind die Ursachen der zunehmenden Staatsverschuldung? Welche Konsequenzen sind zu ziehen?*

Die Staatsschuld der Mitgliedsländer der OECD (dies sind im wesentlichen alle großen und kleineren Industrieländer) betrug 1993 rund 12,5 Billionen Dollar. Sie wird nach der Prognose der OECD bis 1995 auf 14,5 bis 15 Billionen Dollar und – nach einem Szenario der OECD – bis zur Jahrtausendwende auf 18 bis 19 Billionen Dollar ansteigen. Dies bedeutet eine Verdoppelung innerhalb von zehn Jahren und mehr als eine Verfünffachung innerhalb von zwanzig Jahren. Aussagekräftiger als es die absoluten Zahlen sind, ist die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staatsschuld und Bruttoinlandsprodukt, also der Staatsschuldenquote. Anfang der siebziger Jahre betrug die Staatsschuldenquote im Durchschnitt der OECD rund 35%; sie stieg auf rund 40% bis Ende der siebziger Jahre und machte dann einen Sprung auf knapp 60% bis Ende der achtziger Jahre. Der Anstieg war dabei in der ersten Hälfte der achtziger Jahre besonders stark. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre wird nach den Schätzungen der OECD die Staatsschuldenquote im Durchschnitt um weitere 10 Prozentpunkte auf rund 70% ansteigen und sich dann – nach dem erwähnten Szenario – bis zur Jahrtausendwende zwischen 70% und 75% einpendeln<sup>1</sup>.

Trotz absolut weiter steigender Staatsschuld kommt es also in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zumindest zu einer Stabilisierung der Staatsschuldenquote. Es bedarf allerdings nur einer etwas ungünstigeren Wirtschaftsentwicklung und einer Hinnahme dadurch bedingter höherer Defizite, um die Staatsschuldenquote in der zweiten Hälfte der Dekade weiter auf über 80% ansteigen zu lassen. Auch wenn angesichts der zahlreichen Unsi-

cherheitsfaktoren derartige Szenarien nicht als Prognosen interpretiert werden dürfen, so zeigen sie doch, welche Folgen die Finanzpolitik im Zusammenspiel mit der Wirtschaftsentwicklung in der Zukunft haben könnte.

### Ein internationaler Vergleich

Der internationale Vergleich zeigt, daß es länderspezifische wie auch gemeinsame Ursachen für den Anstieg der Staatsschuldenquoten gibt. Die internationale Rangskala der Staatsschuldenquoten und ihre Verschiebungen machen die länderspezifischen Unterschiede deutlich (vgl. Tabelle). Das Land mit der gegenwärtig höchsten Schuldenquote, nämlich Belgien, hat diesen Spitzenplatz schon seit den siebziger Jahren inne. Italien, das auf Platz zwei liegt, hat ebenfalls schon seit langem eine vergleichsweise hohe Schuldenquote, hat aber in den letzten zehn Jahren die Schuldenquote noch einmal kräftig erhöht. In Griechenland, das gegenwärtig auf dem dritten Platz liegt, begann die starke Ausweitung der Staatsschulden in den achtziger Jahren, und sie setzte sich seit Beginn der neunziger Jahre mit kaum verringertem Tempo fort. Schweden und Finnland haben ihre Staatsschuldenquoten im bisherigen Verlauf der neunziger Jahre am stärksten erhöht. In Deutschland steigt die Staatsschuldenquote bis Mitte der neunziger Jahre vor allem wegen der Auswirkungen der Finanzierung der deutschen Vereinigung stark an. Deutschland wird damit in der internationalen Rangskala der Schuldenquoten deutlich nach oben klettern, allerdings immer noch unter dem OECD-Durchschnitt liegen.

Eine permanent steigende Staatsschuldenquote ist kein Naturgesetz; dies zeigen die Erfahrungen in mehre-

---

*Dr. Willi Leibfritz, 53, ist Leiter der Public Economics Division der OECD in Paris. Der Autor bringt hier seine persönliche Meinung zum Ausdruck.*

---

<sup>1</sup> Vgl. Willi Leibfritz, Deborah Roseveare, Paul van den Noord: Fiscal policy, government debt and economic performance, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 144, Paris 1994.

ren Ländern. Sinkende Staatsschuldenquoten waren beispielsweise zu beobachten in den Vereinigten Staaten in den sechziger und siebziger Jahren, in Großbritannien in den siebziger und in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, in Norwegen in den achtziger Jahren, in Dänemark und Schweden in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre sowie in Irland in der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Mit einer konsequent durchgeführten Konsolidierungspolitik läßt sich also ein Abbremsen, ja sogar eine Umkehr der Schuldenquotenentwicklung bewerkstelligen. In manchen Fällen hat dabei allerdings eine gesamtwirtschaftlich schädliche Inflationierung der Wirtschaft und damit ein besonders starker Anstieg des Nenners der Schuldenquote mitgeholfen.

### Gründe für den Schuldenanstieg

Neben den länderspezifischen Unterschieden in der Schuldenpolitik gibt es auch Gemeinsamkeiten. Die Industrieländer haben in den letzten 20 Jahren drei schwere Rezessionen erlebt: die beiden Rezessionen Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre im Gefolge der Ölpreisexpositionen und die jüngste Rezession Anfang der neunziger Jahre. Dabei kam es jeweils zu hohen konjunkturbedingten Mindereinnahmen und auch zu Mehrausgaben aufgrund der höheren Arbeitslosigkeit, also zu hohen zyklisch bedingten Staatsdefiziten. Im Anschluß an die Rezessionen haben die Länder zwar immer versucht, die Defizite wieder abzubauen. Der Konsolidierungskurs war aber nicht immer erfolgreich. In vielen Ländern wurde der staatliche Sparkurs im anschließenden konjunkturellen Aufschwung vorzeitig wieder gelockert. Dies war auch während des „Einheitsbooms“ in Deutschland vor allem bei den westdeutschen Ländern und Gemeinden der Fall. Offenbar rechneten die staatlichen Budgetplaner mit einem Dauerboom, verfielen also einer „Konjunkturillusion“.

Während in den siebziger Jahren, den Zeiten der Keynesianischen Nachfragesteuerung, die Staatsschuldenquote vor allem auch deshalb anstieg, weil diese Politik asymmetrisch war – im Aufschwung wurden keine Rücklagen für die späteren Konjunkturprogramme gebildet –, blieb die Asymmetrie auch in den achtziger Jahren erhalten, obwohl die meisten Länder die finanzpolitische Verstetigungsstrategie auf ihre Fahnen geschrieben hatten. Nicht die falsche Strategie war der Grund, sondern die Tatsache, daß die Strategie im Aufschwung nicht durch-

gehalten wurde. Der Anstieg der Staatsschuldenquote in den Industrieländern ist also nicht nur Ausfluß der Rezessionen, sondern nicht zuletzt Ursache einer fehlenden Rezessionsvorsorge der Finanzpolitik, also einer zu laxen Finanzpolitik in Zeiten günstiger Konjunktur.

### Steigende Zinsbelastung

Die öffentlichen Haushalte zahlen Zinsen auf ihre Verbindlichkeiten und erhalten Zinseinnahmen auf ihre Forderungen. Um die Netto-Zinsbelastung (Zinsausgaben abzüglich Zinseinnahmen) zu erfassen, ist es notwendig, zwischen Bruttoschuld und Nettoschuld zu unterscheiden. Die Nettoschuld (Bruttoschuld abzüglich Forderungsvermögen) ist das Pendant zum staatlichen Finanzierungsdefizit in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Differenz zwischen der Veränderung der Verbindlichkeiten und der Veränderung der Forderungen)<sup>2</sup>. Da im Zuge des starken Anstiegs der (Brutto-)Schuldenquote in den meisten Ländern auch die Nettoschuldenquote angestiegen ist, sind auch die Netto-Zinsausgaben (Zinsausgaben abzüglich Zinseinnahmen) kräftig angewachsen, im Durchschnitt der OECD-Länder von 11% der Staatsausgaben im Jahr 1980 auf rund 16% im Jahr 1994. In den „Hochschuldenländern“ muß gegenwärtig rund die Hälfte (Griechenland) bzw. knapp ein Drittel (Italien und Belgien) der Staatsausgaben für (Netto-)Zinsausgaben aufgewendet werden. In Deutschland ist die Netto-Zinsbelastung von 5,6% im Jahr 1980 auf rund 15% im Jahr 1994 angestiegen.

Bei einer Politik, die auf eine Stabilisierung oder – wie in Deutschland und in vielen anderen Ländern – auf eine Absenkung der Staatsausgabenquote am Bruttoinlandsprodukt abzielt, setzt jede weitere Erhöhung der Zinsausgabenquote eine entsprechend stärkere Einschränkung der übrigen Staatsausgaben voraus. Dies bedeutet: Je länger mit der Haushaltskonsolidierung gewartet wird und je mehr die Schuldenquoten und die Zinsausgabenquoten angestiegen sind, um so schmerzlicher wird die Haushaltskonsolidierung. Manche befürchten, daß dies die Politiker dazu bewegen könnte, über einen entsprechenden Druck auf ihre Notenbanken die „Schmerzgrenze der Haushaltskonsolidierung“ durch mehr Inflationierung zu verschieben, wie dies in der Vergangenheit ja in manchen Ländern tatsächlich geschehen ist. Da die öffentlichen Haushalte als große Schuldner von Zinserhöhungen besonders stark betroffen sind, könnte versucht werden, die Notenbanken von Zinserhöhungen, die zur Inflationsbekämpfung notwendig sind, abzuhalten.

Auch wenn diese Ängste angesichts der im Vergleich zu früher in vielen Ländern höheren Priorität für die Preisstabilität derzeit übertrieben erscheinen, so ist Wach-

<sup>2</sup> In Japan, wo die Rentenversicherung hohe Überschüsse erwirtschaftet und diese wieder als Darlehen vergibt bzw. am Kapitalmarkt anlegt, ist der Unterschied zwischen der staatlichen Brutto- und Nettoschuld besonders groß. Im Jahr 1993 belief sich dort die gesamtstaatliche Brutto-Schuldenquote auf 74,7% und die Netto-Schuldenquote auf 5,3%.

samkeit geboten. In Zeiten hoher und steigender Staats-schuld kommt jedenfalls der monetären Stabilisierungspolitik eine besonders große Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, daß zum Schutz der geplanten EU-Währung im Maastricht-Vertrag, abgesehen vom Verbot der staatlichen Kreditaufnahme bei der Notenbank, die „Doppelsicherung“ Staatsschuldengrenze (Obergrenze für die Defizitquote 3% und für die Schuldenquote 60%) und politische Unabhängigkeit der Zentralbank vorgesehen ist. Falls höhere Staatsschulden zu Zinssteigerungen führen, wird die Situation für die öffentlichen Haushalte zusätzlich erschwert. Zudem setzt eine Verdrängung privater Investoren am Kapitalmarkt ein.

**Staatsschuld und Kapitalmarktzens**

Welche Wirkungen Staatsschulden auf die Kapitalmarktzens und auf die Gesamtwirtschaft haben, ist in der Wissenschaft zwar umstritten, in der Praxis zeigt sich aber, daß Länder mit besonders hohen Staatsschulden bzw. besonders hohen Staatsdefiziten zumeist relativ hohe Kapitalmarktzens aufweisen<sup>3</sup>. Aufgrund der erwähnten latenten Gefahr, daß der Schuldner Staat versuchen könnte, über eine stärkere Inflationierung seine reale Schuldenlast zu senken, reagieren die Finanzmärkte häufig sehr allergisch auf hohe Staatsschulden und „bestrafen“ die entsprechenden Länder mit einem Risikozuschlag bei den Zinsen. Mehrere Untersuchungen bestätigen auch einen Zusammenhang zwischen der Höhe der realen Kapitalmarktzens und der Höhe der Staatsdefizite.

Allerdings ist die Höhe der Staatsverschuldung bzw. der Defizite immer nur ein Einflußfaktor unter vielen auf die Höhe der Zinsen. Während beispielsweise die Kapitalmarktzens in den Hochschuldnlerländern Italien und Griechenland seit vielen Jahren im internationalen Vergleich relativ hoch sind, ist dies in dem Hoch-Schuldenland Belgien nicht oder nur in geringem Maße der Fall. Ob ein Land also wegen einer hohen Staatsverschuldung einen „Zinsmalus“ erhält oder nicht, hängt offenbar auch davon ab, welche „Stabilitätskultur“ es insgesamt hat. Auch spielt es eine Rolle, welche Ursachen zu dem Anstieg des Staatsdefizits führen. So können bei einem rezessionsbedingten Anstieg des Staatsdefizits die Zinsen sogar sinken – die jüngste Rezession hat dies erneut gezeigt –, weil gleichzeitig die private Investitionsnachfrage zurückgeht. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Re-

gierungen gleichzeitig ein glaubwürdiges Konzept zur mittelfristigen Rückführung des Staatsdefizits vorlegen.

Nach einem Rückgang im Jahr 1993 sind die Zinsen in der ersten Jahreshälfte 1994 weltweit wieder gestiegen. Diese Zinserhöhung erschwert einerseits die Haushaltskonsolidierung, sie macht andererseits aber eine Verstärkung der Konsolidierungsbemühungen erforderlich, vor allem in den Ländern mit besonders hohen Schulden, aber auch dort, wo die Konjunkturerholung schon weit fortgeschritten ist. Ansonsten droht der neue Konjunkturzyklus zum „Hochzinszyklus“ zu werden.

**Zahlen die Kindeskinde die Zeche?**

Angesichts steigender Staatsschuldenquoten ist es nicht verwunderlich, daß die Diskussion um die intertemporalen Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung, also die Auswirkungen auf die späteren Generationen erneut entbrannt ist<sup>4</sup>. Da in jeder Periode nur das verteilt werden kann, was erwirtschaftet wird, sei – so eine Meinung – eine intertemporale Lastverschiebung nicht möglich. Diese Meinung, auch als Mackenroth-These bekannt, ist aus mehreren Gründen angreifbar: Zum einen beantwortet sie nicht die Frage, wer von der Staatsverschuldung profitiert und wer belastet wird, denn innerhalb einer bestimmten Periode kann es sehr wohl unterschiedliche Umverteilungseffekte zwischen der jungen und der älteren Generation geben.

**Staatsschuldenquoten im internationalen Vergleich<sup>1</sup>**

| Land               | 1970 | 1980 | 1990 | Schätzung 1995 |
|--------------------|------|------|------|----------------|
| Belgien            | 69   | 82   | 134  | 145            |
| Italien            | 42   | 59   | 100  | 121            |
| Griechenland       | 21   | 28   | 89   | 112            |
| Schweden           | 31   | 44   | 44   | 101            |
| Kanada             | 53   | 45   | 73   | 95             |
| Irland             | ..   | 73   | 97   | 85             |
| Japan              | 12   | 52   | 70   | 83             |
| Niederlande        | 51   | 45   | 77   | 82             |
| Portugal           | 22   | 38   | 67   | 73             |
| Dänemark           | 11   | 34   | 60   | 70             |
| Spanien            | ..   | 18   | 49   | 67             |
| Deutschland        | 18   | 33   | 44   | 64             |
| Vereinigte Staaten | 45   | 38   | 55   | 64             |
| Finnland           | 16   | 14   | 17   | 64             |
| Frankreich         | ..   | 31   | 40   | 61             |
| Österreich         | 19   | 37   | 56   | 59             |
| Großbritannien     | 82   | 54   | 35   | 52             |
| Norwegen           | 47   | 52   | 39   | 50             |
| Australien         | ..   | ..   | 25   | 39             |
| OECD insgesamt     | 35   | 42   | 58   | 72             |

<sup>1</sup> Bruttoschuld nach der OECD-Definition (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) in % des Bruttoinlandsprodukts (gerundet).

Quelle: OECD.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. W. Leibfritz u.a., a.a.O., S. 15 und die dort angegebene Literatur.

<sup>4</sup> Vgl. dazu: Hans Tietmeyer: Internationale Herausforderungen wirtschaftspolitischen Handelns, Vortrag an der Universität Münster, Mai 1994.

Zum anderen handelt es sich hier um eine rein statische Betrachtungsweise, weil von einem gegebenen Sozialprodukt ausgegangen wird. Tatsächlich könnte das in Zukunft verteilbare Sozialprodukt durch die heutige Staatsverschuldung geringer ausfallen. Dies wäre allerdings dann nicht der Fall, wenn mit Hilfe der Staatsschulden öffentliche Investitionen mit einer (im Vergleich zu den dadurch eventuell verdrängten privaten Investitionen) relativ hohen Produktivität finanziert würden oder wenn das sogenannte Barro-Ricardo-Äquivalenztheorem zutreffen würde. Da hier bei geringerer staatlicher Ersparnis die weise vorausblickenden Privaten in Erwartung später höherer Steuern mehr sparen, verändern sich weder gesamtwirtschaftliche Ersparnis noch Investitionen und damit auch nicht die zukünftigen Produktionsmöglichkeiten. Unterstellt man auch ein entsprechendes Erbverhalten, dann erbt die spätere Generation also nicht nur die höhere Staatsschuld, sondern auch ein höheres privates Finanzvermögen, das ausreicht, die zukünftigen Belastungen abzudecken. Allerdings bezieht sich der Barro-Ricardo-Effekt nur auf eine zeitlich befristete Staatsverschuldung zur Vermeidung ansonsten notwendiger Schwankungen der Steuerbelastung (tax smoothing), nicht aber auf eine endlos steigende Staatsverschuldung bzw. Schuldenquote.

Tatsächlich gehen die neueren Untersuchungen zu den intertemporalen Wirkungen der Staatsverschuldung davon aus, daß früher oder später der Anstieg der Staatsverschuldung gestoppt werden muß, um die Steuerbelastung zu begrenzen. Soll eine Explosion der Staatsschuldenquote verhindert werden, muß sich die Finanzpolitik an der sogenannten intertemporalen Budgetrestriktion orientieren. Diese besagt, daß die auf die Gegenwart abgezinsten Werte der zukünftigen (Netto-) Staatsschulden (Bruttoschuld abzüglich Staatsvermögen) tendenziell abnehmen und im Unendlichen gegen Null tendieren müssen. Konkret bedeutet dies, daß die Zinsausgaben nicht voll durch Kredite, sondern zumindest teilweise durch ordentliche Einnahmen finanziert werden müssen. Der

<sup>5</sup> Bezeichnet  $b$  die reale (Netto-)Staatsschuld (und  $db/ds$  ihre Wachstumsrate, wobei  $s$  die Zeit bezeichnet),  $g$  die Staatsausgaben ohne Zinsausgaben,  $t$  die Staatseinnahmen,  $d$  das primäre Budgetdefizit, jeweils ausgedrückt als Anteile am Bruttoinlandsprodukt, sowie  $r$  den realen Zinssatz und  $y$  das reale Wirtschaftswachstum, dann gilt:

$$db/ds = g - t + (r - y) b = d + (r - y) b$$

Unter der Annahme  $r > y$  ist auf Dauer ein primärer Budgetüberschuß notwendig, um eine Explosion der Schuldenquote zu verhindern. Es läßt sich daher für eine angestrebte Staatsschuldenquote der notwendige primäre Budgetüberschuß ( $-d$ ) berechnen. Soll beispielsweise die Schuldenquote auf dem Vorjahresniveau  $b_0$  stabilisiert werden, dann muß folgende Bedingung erfüllt sein:  $-d = (r - y)b_0$ . Vgl. O. J. Blanchard: Suggestions for a new set of fiscal indicators, OECD Department of Economics and Statistics, Working Papers, Nr. 79, April 1990.

<sup>6</sup> Vgl. Paul van den Noord, Richard Herd: Pension liabilities in the seven major countries, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 142, Paris, 1993.

Staat muß einen positiven Primärsaldo (Budgetsaldo abzüglich Zinsausgaben) erwirtschaften. Aus der intertemporalen Budgetrestriktion läßt sich also unter bestimmten Annahmen für das Wirtschaftswachstum und die Zinsentwicklung ein eindeutiger Zusammenhang ableiten zwischen der bestehenden und der angestrebten Schuldenquote und dem notwendigen primären Budgetüberschuß<sup>5</sup>. Je höher der schon erreichte Schuldenstand ist und je höher in den kommenden Jahren der reale Zinssatz im Vergleich zum jährlichen realen Wirtschaftswachstum ist, um so härtere Konsolidierungsmaßnahmen sind erforderlich, um die Schuldenquote auf einem bestimmten Niveau zu stabilisieren. Nur wenn der reale Zinssatz niedriger als das jährliche reale Wirtschaftswachstum wäre, könnte der Staat seinen Primärsaldo in einem permanenten Defizit halten, ohne daß Schuldenquote und Zinsausgabenquote ansteigen. In diesem wenig realistischen Fall wäre also ein „free lunch“ für den Staat möglich.

### Die Quasi-Staatsschuld

Bei den Überlegungen zu den potentiellen Umverteilungseffekten zwischen den Generationen ist allerdings auch die sogenannte Quasi-Staatsschuld einzubeziehen. Diese entsteht dadurch, daß der Staat zukünftige Leistungen verspricht, die nicht durch zukünftige Einnahmen abgedeckt sind. Damit entsteht eine unsichtbare Finanzierungslücke, die später durch eine Rücknahme der Leistungen, d.h. Kürzung von Ausgaben und/oder eine Erhöhung von Abgaben, geschlossen werden muß, also durch ähnliche Maßnahmen wie bei der Tilgung einer echten Staatsschuld. Um mehr Transparenz über die zukünftigen Belastungen zu schaffen, ist es also notwendig, möglichst alle derartigen unsichtbaren Finanzierungslücken zu erfassen und diese Quasi-Staatsschuld mit der ausgewiesenen Staatsschuld gemeinsam zu betrachten.

Eine Quasi-Staatsschuld erheblichen Ausmaßes ist in den meisten Industrieländern aufgrund der absehbaren demographischen Entwicklung im Verein mit umlagefinanzierten bzw. steuerfinanzierten Alterssicherungssystemen entstanden. Die zukünftigen Rentenansprüche können voraussichtlich mit den heute geltenden Beitragssätzen nicht finanziert werden. Die demographische Entwicklung wird auch die Krankenversicherungen belasten. Nach Modellrechnungen der OECD für die großen Länder belaufen sich in den gesetzlichen Altersversorgungssystemen die Gegenwartswerte der unsichtbaren Finanzierungslücken, d.h. die Quasi-Staatsschuldenquoten, auf ähnliche Größenordnungen wie die ausgewiesenen Staatsschuldenquoten, teilweise ist die Quasi-Staatsverschuldung sogar deutlich höher<sup>6</sup>. Auch wenn derartige Berechnungsergebnisse naturgemäß von ver-

schiedenen Annahmen über die weitere Entwicklung abhängen und damit immer angreifbar sind, so können sie doch das Problembewußtsein schärfen. Angesichts der gegenwärtig stark steigenden Staatsschulden und Quasi-Staatsschulden ist also eine längerfristige Sichtweise in der Politik dringend erforderlich.

### Vergleich der Belastungen

Ausgehend von der intertemporalen Budgetrestriktion gibt es inzwischen Versuche, generationenübergreifende gesamtstaatliche Finanzierungsrechnungen zu erstellen. Diese ermöglichen den Vergleich der durchschnittlichen (Netto-) Abgabenbelastungen (Netto-Transferzahlungen an den Staat) zwischen den heute lebenden und den zukünftigen Generationen. Derartige Berechnungen erfordern insbesondere Annahmen über die altersspezifischen Verteilungswirkungen des bestehenden Abgaben- und Transfersystems und der übrigen Staatsausgaben, über die langfristige Entwicklung der Bevölkerung, der Beschäftigung, der Produktivität und des realen Zinssatzes. Sie sind damit naturgemäß mit großen Unsicherheiten behaftet und können letztlich nur den Charakter von Sensibilitätsanalysen haben. Dennoch können sie aufzeigen, wie bei Aufrechterhaltung der gegenwärtigen (oder einer angestrebten) Finanz- und Sozialpolitik und bei bestimmten Annahmen über die Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft die zukünftigen Generationen im Vergleich zu den heute lebenden Generationen durch staatliche Abgaben belastet werden. Aufzeigen läßt sich auch, wie die verschiedenen Generationen von den einzelnen Maßnahmen betroffen sind, welche zur Stabilisierung der allgemeinen Staatsfinanzen (Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen), der Rentenfinanzen (Rentenkürzungen, Beitragserhöhungen, Veränderungen des Rentenalters) oder auch zur Verbesserung sozialer Leistungen getroffen wurden oder in der Diskussion sind.

Der Staatshaushalt kann generationenmäßig als ausgeglichen gelten, wenn die heute Neugeborenen über ihr gesamtes Leben hinweg die gleichen Nettozahlungen an den Staat leisten wie alle später Geborenen (jeweils pro Kopf, auf die Gegenwart abgezinst und um Wachstumseffekte bereinigt). In diesem Fall bleibt die Belastungsquote des Lebenseinkommens langfristig konstant. Tatsächlich zeigen die bisher vorliegenden Berechnungen deutliche

Ungleichgewichte zu Lasten späterer Generationen. Für Italien wurde berechnet, daß die Belastung (bei mittleren Annahmen über die Wirtschaftsentwicklung und die Zinsentwicklung) um beinahe das Dreifache ansteigt, ein deutlicher Hinweis darauf, daß eine grundlegende Veränderung des finanzpolitischen Kurses notwendig ist<sup>7</sup>. Die späteren Generationen werden dabei um so stärker belastet, je später der Kurswechsel erfolgt.

Für die Vereinigten Staaten wird das Ungleichgewicht zu Lasten der späteren Generationen in der gleichen Untersuchung als deutlich geringer ausgewiesen<sup>8</sup>. Eine aktuelle Berechnung kommt allerdings zu dem Ergebnis, daß trotz mittelfristiger Konsolidierungsfortschritte beim Defizitabbau die amerikanische Finanzpolitik in langfristiger Sicht deutlich korrekturbedürftig ist<sup>9</sup>. Für Deutschland wurden bisher noch keine Generationen-Finanzierungsrechnungen veröffentlicht. Angesichts der durch die Deutsche Einheit stark angestiegenen Staatsschuld (insbesondere auch mit hoher konsumtiver Mittelverwendung) und der zu erwartenden Verschlechterung der demographischen Struktur sowie der großen Bedeutung des umlagefinanzierten Sozialsystems (die durch die neue Pflegeversicherung weiter zugenommen hat) ist zu vermuten, daß auch hier ein Ungleichgewicht zu Lasten späterer Generationen aufgetreten ist, das weitere dauerhafte Konsolidierungsanstrengungen erfordert.

Wissenschaft, Finanzpolitik und Sozialpolitik sind gefordert, mehr Transparenz über die langfristigen Auswirkungen des heutigen Handelns zu schaffen und darauf hinzuwirken, daß die Belastung für die späteren Generationen tragbar bleibt bzw. daß die Staatsfinanzen in langfristiger Sicht im Lot bleiben. Dort wo ein Generationen-Ungleichgewicht entstanden ist – und dies scheint in vielen Ländern der Fall zu sein –, sollte schnell gehandelt werden. Je mehr die derzeitige Erwerbsgeneration, aber auch die derzeitige Rentnergeneration bereit ist, ihren Teil an der langfristig notwendigen Konsolidierung mitzutragen, um so eher wird es gelingen, den Kindern und Kindeskindern geordnete Staatsfinanzen und gesamtwirtschaftliche Stabilität zu hinterlassen.

<sup>7</sup> Vgl. D. Franco, J. Gokhale, L. Guiso, L. J. Kotlikoff, N. Sartor: Generational accounting: the case of Italy, in: Banca d'Italia, Nr. 171, Juni 1992. Das zugrunde gelegte Modell ist auch beschrieben in: Alan J. Auerbach, Jagadeesh Gokhale, Laurence J. Kotlikoff: Generational accounts: a meaningful alternative to deficit accounting, in: David Bradford (Hrsg.): Tax Policy and the Economy, NBER, MIT Press 1991.

<sup>8</sup> Für die Vereinigten Staaten wurde ein Belastungsanstieg für die künftigen Generationen von knapp 30% berechnet.

<sup>9</sup> Auerbach kommt für die Vereinigten Staaten zu folgendem Ergebnis: „With primary deficits projected to grow continually over the next several decades, fiscal policy is not on a sustainable path. These large projected primary deficits, in combination with the initial stock of outstanding debt, would cause the full deficit, including interest, to grow explosively relative to GDP. ... Even under the more optimistic assumptions about the growth of Medicare and Medicaid, an immediate, permanent reduction of nearly 4 percentage points in the primary deficit-GDP ratio is needed to satisfy the intertemporal budget constraint. ... should the tax burden of meeting the intertemporal budget constraint fall entirely on future generations (representing, perhaps, an unrealistic delay given the magnitude of the imbalance) these generations will face tax burdens (net of transfers) that are more than double what current policy would indicate – an increase from 36 per cent to 82 per cent of the present value of lifetime labor income.“ Vgl. A. Auerbach: The U.S. fiscal problem: where we are, how we got here and where we're going, NBER Working Paper Series, Nr. 4709, April 1994.