

Koch, Daniel

Working Paper

Wirksame Begrenzung von Staatsverschuldung auf europäischer Ebene

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 114

Provided in Cooperation with:

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Koch, Daniel (2011) : Wirksame Begrenzung von Staatsverschuldung auf europäischer Ebene, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 114, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46210>

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.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

**Wirksame Begrenzung von
Staatsverschuldung auf europäischer Ebene**

Daniel Koch

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 114

2011

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Wirksame Begrenzung von Staatsverschuldung auf europäischer Ebene

Daniel Koch

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-3182925

Fax: 0931-3182774

Email:

daniel.koch@uni-wuerzburg.de

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Notwendigkeit der Staatsschuldbegrenzung	1
2.1	Explizite und implizite Staatsverschuldung.....	2
2.2	Auswirkungen der Staatsverschuldung.....	3
2.3	Staatsverschuldung als nützliches Instrument	4
2.4	Entstehung von Staatsverschuldung.....	5
2.5	Grundsätzliche Anforderungen an Begrenzungskonzepte	6
3	Kriterien an wirksame Begrenzungsregeln	8
3.1	Ziele der Staatsschuldbegrenzung.....	8
3.2	Prinzipien der Staatsschuldbegrenzung.....	9
3.3	Die Bewertungsmatrix.....	10
3.3.1	Kriterien zum Universalitätsprinzip	12
3.3.2	Kriterien zum Nachhaltigkeitsprinzip	12
3.3.3	Kriterien zum Durchsetzbarkeitsprinzip	13
3.3.4	Kriterien zum Transparenzprinzip.....	15
3.3.5	Darstellung der ökonomischen Bewertungsmatrix.....	15
4	Ein Vorschlag zur Begrenzung der europäischen Verschuldung	16
4.1	Überblick.....	16
4.2	Universalität: Bekämpfung der impliziten Staatsverschuldung	18
4.3	Nachhaltigkeit: Struktureller Puffer, Goldene Regel, Schuldenverbot	19
4.4	Durchsetzbarkeit: Das Bundesbankprinzip	20
4.5	Transparenz: Bürgerberichte	24
5	Fazit	25

1 Einleitung

Muss die Staatsverschuldung in den europäischen Staaten begrenzt werden? Die Zeichen der Zeit sprechen eine deutliche Sprache: Unkenrufe über das Zerschlagen der gemeinsamen Währung, Staaten am Rande der Zahlungsunfähigkeit, Regierungen die jeglichen Handlungsspielraum verloren haben, schmerzhaft ökonomische Nachteile, wütende Demonstranten und blutende Politiker auf den Straßen Athens.

Aber wie sollten diese Begrenzungen ausgestaltet werden, damit sie wirksam und sinnvoll sind? Es sind derzeit fast täglich neue Vorschläge zu hören, wie man das europäische Schuldendilemma in den Griff bekommen könnte. Was vielen dieser Vorschläge jedoch fehlt, ist eine gründliche Analyse der Anforderungen. Der Diskussion fehlt ein konkreter Kriterienkatalog, welche Elemente und Mechanismen ein wirksames Begrenzungsregime umfassen muss. Was ist Staatsverschuldung und welche Formen müssen begrenzt werden? Wie entsteht sie und wie kann das sie verursachende Politikversagen umgangen werden? Wie lässt sich dies auf die EU übertragen?

Diese Arbeit setzt sich somit zwei Ziele:

1. Einen umfassenden Kriterienkatalog zu entwickeln, anhand dessen sich Vorschläge zur Begrenzung staatlicher Verschuldung evaluieren lassen. Dieser Katalog muss die Forschungsergebnisse der verschiedenen Disziplinen zur Staatsverschuldung in sich vereinen, um einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu können.
2. Den zuvor entwickelten Kriterienkatalog auf die Europäische Union anzuwenden und daraus ein wirksames Begrenzungsregime abzuleiten.

Dafür gibt die Arbeit zuerst einen kurzen Überblick über die Theorie der Staatsverschuldung und die Notwendigkeit einer Staatsschuldbegrenzung. Sie berücksichtigt dabei nicht nur die klassische Theorie der Staatsverschuldung, sondern auch die Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie und des Generational Accountings. In Kapitel 3 werden die Schlussfolgerungen aus den zuvor diskutierten Erkenntnissen gezogen. Sie werden operationalisiert, indem sie in konkrete Kriterien übersetzt werden, mit denen beliebige Budgetregeln auf ihre Vollständigkeit und Wirksamkeit überprüft werden können. Kapitel 4 leitet aus diesen Kriterien einen neuen Vorschlag für die Europäische Union ab.

2 Notwendigkeit der Staatsschuldbegrenzung

Was ist Staatsverschuldung, wie wirkt und entsteht sie, wann sollte sie begrenzt werden? Erst wenn man die verschiedenen Erkenntnisse zur Staatsverschuldung betrachtet, kann man daraus

ableiten, ob, wann und wie sie begrenzt werden muss. In vielen Diskussionen wird ein relevanter Teil der Erkenntnisse vernachlässigt, so dass in den Vorschlägen Lücken verbleiben. Dieses Kapitel gibt einen gerafften Überblick, als Hinleitung zu den Kapiteln 4 und 5.

2.1 Explizite und implizite Staatsverschuldung

Blankart (1998) definiert Staatsverschuldung als alle gegen den Staat gerichteten Forderungen (S. 337). Dies beinhaltet neben den "expliziten", verbrieften Schulden auch "implizite", unverbrieftete Ansprüche. Obwohl es offensichtlich ist, dass man ein Problem nur richtig bewerten kann, wenn man es vollumfänglich betrachtet, ist die (öffentliche) Diskussion um Staatsverschuldung erstaunlich eindimensional und betrachtet nur die explizite Staatsverschuldung. Im allgemeinen Sprachgebrauch versteht man unter Staatsverschuldung die Finanzschulden eines Staates: den Schuldenstand, also den Bestand an öffentlichen Schuldtiteln, sowie die staatliche Neuverschuldung, also die jährliche Veränderung des Schuldenstandes. Auch die politische Diskussion dreht sich fast ausschließlich um diesen Aspekt der Staatsverschuldung (vgl. *Blejer/Cheasty*, 1991). Wie solide die einzelnen EU-Staaten sind, wird ausschließlich an der Höhe ihrer Kredite gemessen. Die Diskrepanz zur genannten Definition von Staatsverschuldung ist jedoch offensichtlich. 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 (vgl. z.B. *Auerbach et al.*, 1992, *Raffelhüschen et al.*, 2003; *Benz/Fetzer*, 2006). Es fehlt jeglicher Maßstab für die noch zu erwartenden Folgen gegenwärtiger Politik (*Balassone/Franco*, 2000a). Wenn Staatsverschuldung eine Last ist, dann sind die traditionellen Messinstrumente der Finanzstatistik und VGR kein geeignetes Mittel zur Messung (*Feldstein*, 1974, *Kotlikoff*, 1988a, 1988b, 1999). Zu viele Maßnahmen lassen das Budgetdefizit unverändert, haben aber dennoch Auswirkungen auf die Lastenverteilung zwischen den Generationen (*Fehr*, 1995, S. 2). Was ist z.B. mit zukünftigen Rentenansprüchen, die man durch gegenwärtige Beitragszahlungen erwirbt? Oder wie sind die Pensionsansprüche zu bewerten, durch deren Zusage sich der Staat seinen gegenwärtigen Konsum verbilligt? Will man sich ein realistisches Bild von den Forderungen machen, welche in der Zukunft beglichen werden müssen, so kommt man um die Berücksichtigung dieser nicht explizit fixierten Schulden kaum herum. Will man eine einheitliche Stabilitätszone errichten, so wird man die unter der Oberfläche schlummernden Unterschiede in den Sozialsystemen untersuchen müssen. Will man die Finanzen der europäischen Länder zukunftsfest machen, so wird man diese so genannte »implizite Staatsverschuldung« mit einbeziehen müssen. Sie beschreibt die 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 (vgl. *Fenge/Werding*,

2003, Raffelhüschen et al., 2006, S. 1). Die gängigste Berechnungsmethode sind die Generationenbilanzen (»Generational Accounting«) in der Auerbach-Kotlikoff-Tradition (Auerbach et al., 1991, 1992, 1994, 1999). Die Ergebnisse sind meist erschreckend. Es zeigt sich, dass das tatsächliche Ausmaß der in die Zukunft verschobenen Lasten oft um ein mehrfaches höher ist, als es die explizite Verschuldung vermuten lässt (vgl. z.B. Auerbach et al., 1999; Raffelhüschen et al., 2010).

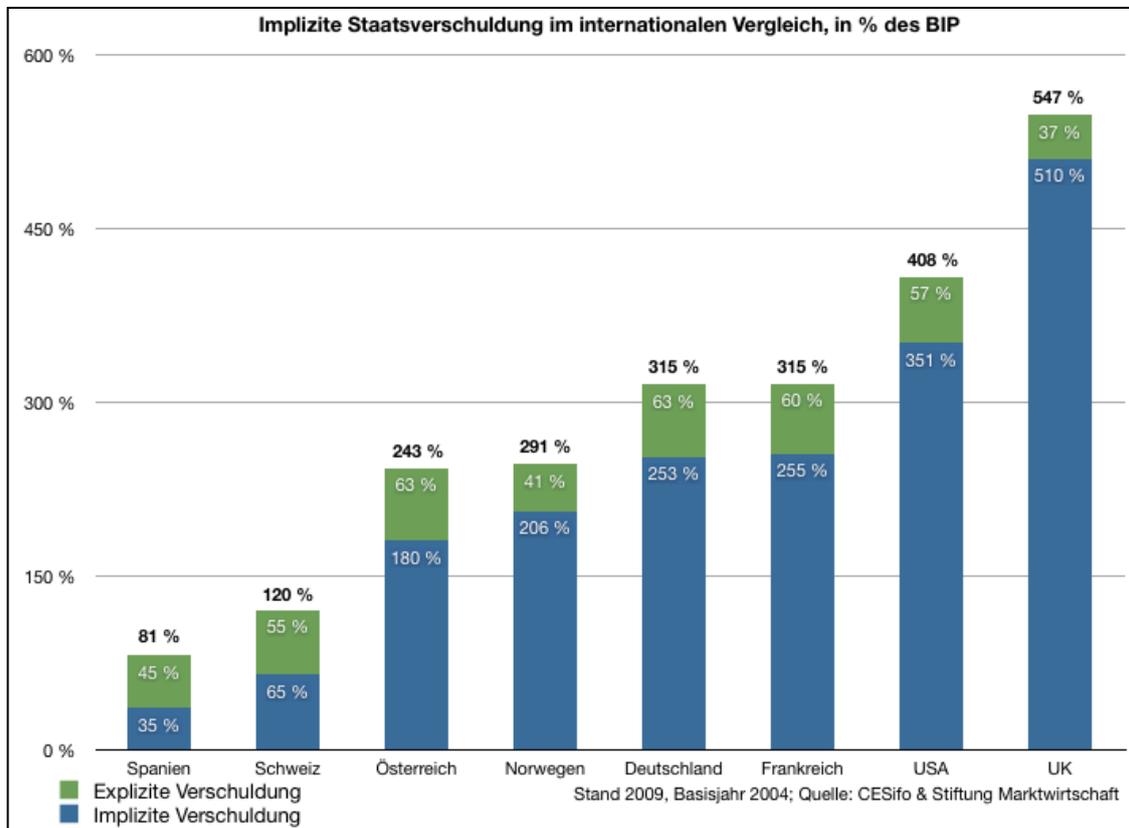


Abbildung 1: Implizite Staatsverschuldung im internationalen Vergleich

2.2 Auswirkungen der Staatsverschuldung

Staatsverschuldung zieht eine ganze Reihe unerwünschter Folgen nach sich: sie engt den Handlungsspielraum des Staates ein, verringert den Wohlstand einer Nation und bürdet künftigen Generationen unangemessene Lasten auf. Es verwundert daher nicht, dass sie mehrheitlich kritisch gesehen wird (vgl. z.B. Elmendorf/Mankiw, 1999; Weizsäcker, 2004a; SVR 2007b).

Wie Griechenland und Irland derzeit schmerzlich erfahren müssen, zieht sie fiskalische und politische Folgen nach sich. Einerseits schränkt frühere Staatsverschuldung die gegenwärtige Politik ein (Hallerberg/Hagen, 1997, S. 3). Andererseits werden auch unwichtige Ausgaben viel leichter beschlossen, solange die Politik noch die Möglichkeit hat, die Kosten via Staatsverschuldung auf die Zukunft abzuwälzen.

Sie verursacht Wachstumseinbußen (*Modigliani*, 1961). Wenn der Staat als Nachfrager auf dem Kapitalmarkt auftritt, steigt die Ersparnis nicht so stark wie zusätzliche Kreditnachfrage durch den Staat. Die Zinsen steigen, es werden entweder private Investitionen verdrängt (»Crowding Out«) oder die Kapitalexporte reduziert. So oder so, das zukünftige Bruttonationaleinkommen sinkt. Dieser Zusammenhang ist empirisch bestätigt (vgl. z.B. *Dai/Philippon*, 2005; *Faini*, 2006). Umgekehrt lässt sich feststellen, dass das Wachstum zunimmt, wenn die Staatsverschuldung sinkt (*Bertola/Drazen*, 1993). Kreditfinanzierte Ausgaben entfalten nur kurzfristig eine positive Wachstumswirkung, danach wirken sie negativ (*Freedman et al.*, 2009). Auch erfolgt keine Selbstfinanzierung der Ausgaben (*SVR*, 2009, S. 170 f.).

Weiterhin entfaltet die Staatsverschuldung erhebliche Verteilungswirkungen. Die Kreditaufnahme verschiebt die Besteuerung in die Zukunft und bewirkt so eine Umverteilung von jung zu alt. Unterm Strich bewirkt Staatsverschuldung, dass die späteren Generationen für den Konsum der früheren bezahlen. Weniger bekannt ist der intra-generative Effekt. Durch den niedrigeren Kapitalstock und die höhere Zinsen sinken langfristig die Reallöhne, wohingegen die Kapitaleinkünfte steigen. Staatsverschuldung führt also auch zu einer Umverteilung von Arm zu Reich (*Fehr et al.*, 1999).

Nicht zuletzt kann Staatsverschuldung – wie sich derzeit gut beobachten lässt – signifikante Auswirkungen auf die (gemeinsame) Währung oder – über Umwege – die Inflation haben.

2.3 Staatsverschuldung als nützliches Instrument

Das heißt jedoch nicht, dass Staatsverschuldung stets und in jeder Form zu verdammen wäre. Richtig eingesetzt kann sie ein wertvolles Instrument sein.

Ein nützliches Instrument kann Staatsverschuldung auch bei der Ermöglichung von Steuerglättung sein. Basierend auf *Barro* (1979, 1981, 1985; für eine Übersicht vgl. *Aschauer*, 1988) argumentiert dieser Ansatz, dass die Politik mit Hilfe der Staatsverschuldung eine intertemporale Optimierung der durch Steuern verursachten Effizienzverluste betreibt. So können Steuern möglichst konstant und auf einem möglichst optimalen Niveau gehalten werden und ständige Schwankungen und Anpassungen bei den Steuersätzen, welche mit entsprechenden Effizienzverlusten verbunden wären, vermieden werden. Auch lassen sich so Liquiditätsschwankungen überbrücken.

Ein weiteres Einsatzfeld ist das so genannte „Pay as you use“. Viele teure staatliche Investitionen generieren einen Nutzen, der sich über viele Jahre oder gar Generationen verteilt. Seit *Musgrave* (1959, S. 558.) wird daher argumentiert, dass auch die Lasten für diese Investition gemäß ihrem Nutzen verteilt werden sollte. Man spricht daher von der Lastenverschiebungsfunktion (*Wagschal/Wintermann*, 2006, S. 8.). Hinzu kommt der Pigou'sche Gedanke, dass sich manche In-

vestitionen selbst finanzieren können (*Pigou*, 1928, S. 232). In diesen Fällen scheint es gerechtfertigt, die Investitionen mit Krediten zu finanzieren.

Allerdings gibt es auch hier Nachteile: Die genaue Abgrenzung des Investitionsbegriffs ist extrem schwer. Der tatsächliche Nutzen einer Investition kann nicht wirklich adäquat gemessen und über die Zeit verteilt und mit Zahlungsströmen abgeglichen werden (*Scherf*, 1996). Außerdem wird das Prinzip in der Realität meist nicht eingehalten. Man finanziert zwar die Investition mit Krediten, zahlt diese aber nicht entsprechend der Nutzung wieder zurück. Faktisch steigt die Staatsverschuldung immer weiter (*Weizsäcker*, 2004a).

Schließlich ermöglicht es Staatsverschuldung, auf besondere Ereignisse wie Kriege oder Naturkatastrophen zu reagieren. Die Bewältigung solch herausragender Ereignisse würde einen einzelnen Haushalt überfordern, weshalb die Lasten verteilt werden.

Das klassische Beispiel für Staatsverschuldung als nützlichem Instrument war die diskretionäre Fiskalpolitik. Obwohl ihr jüngere Untersuchungen eine gewisse Wirkung zuschreiben, wird sie im Großen und Ganzen kritisch gesehen. Es lässt sich zwar festhalten, dass sich Erfolge beim Glätten der Konjunktur erzielen lassen und dass kreditfinanzierte Ausgaben kurzfristig eine positive Wirkung entfalten können, dass sie aber langfristig schädlich wirken und das Wirtschaftswachstum mindern. Hinzu kommen die Lag-Problematik und dass meist in guten Zeiten keine Rückführung der Defizite erfolgt (vgl. *Manasse*, 2006; *SVR*, 2009, S. 170 f.; *Barro/Redlick*, 2010). Wir unterstützen daher die Position des *Sachverständigenrates* 2009, dass sie nur in extremen Sondersituationen eingesetzt werden sollte (S. 76 ff. und S. 166).

Anders sieht es bei den automatischen Stabilisatoren aus. Wie der Name schon sagt, wirken diese regelgebundenen Maßnahmen automatisch. In der Krise geben sie Impulse, im Boom dämpfen sie. Als wichtigste Beispiele wären Sozialtransfers, insbesondere die Arbeitslosenversicherung und das progressive Steuersystem zu nennen. Untersuchungen zeigen, dass sie eine deutlich positive Wirkung entfalten. Insgesamt wird angenommen, dass der Staat so rund ein Drittel eines negativen Schocks abfangen kann (*Arreaza et al.*, 1998; *Scharnagl/Tödter*, 2004; *Sachverständigenrat*, 2009, S. 167 ff.).

2.4 Entstehung von Staatsverschuldung

Der dramatische Anstieg der Staatsverschuldung in den letzten Jahrzehnten ist mit Theorien wie der Steuerglättung, Pay as you use oder lehrbuchmäßiger Anwendung der antizyklischen Fiskalpolitik nicht zu erklären (*Roubini/Sachs*, 1989). 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.

Tatsächlich zeigt sich, dass die politischen Prozesse der zentrale Faktor bei der Entstehung und damit auch bei der Bekämpfung von Staatsverschuldung sind (*Berthold/Koch, 2008*). Die Neue Politische Ökonomie hat eine ganze Bandbreite von Einflussfaktoren identifiziert. Einer ist die Aufteilung von Macht innerhalb einer Regierung, welche wiederum eng vom jeweiligen Wahlsystem abhängt. Je fragmentierter eine Regierung, umso mehr Akteure wollen sich profilieren und ihre Klientel bedienen, umso schwieriger die Kompromissfindung für Konsolidierungen und umso höher die Staatsverschuldung (*Kontopoulos/Perotti, 1999; Persson/Tabellini, 2004; Fabrizio/Mody, 2006; Persson et al., 2007*). Der Budgetprozess und die Stellung des Finanzministers haben ebenfalls erheblichen Einfluss auf die Höhe der Staatsverschuldung eines Landes (*Hallerberg/Hagen, 1997; Stein et al., 1998; Poterba/Hagen, 1999*). Auch die Aufteilung von Macht innerhalb eines Systems spielt eine Rolle. Muss sich eine Zentralregierung mit starken föderalen Kräften auseinandersetzen, so steigt die Wahrscheinlichkeit für höhere Schulden. Gleiches gilt für das Vorhandensein starker Interessengruppen oder ethnischer und sozialer Spaltungen (*Aghion et al., 2004; Fasten, 2006*). Schließlich ist das Problem der Zeitinkonsistenz eine wichtige Determinante der Verschuldungshöhe. Der relevante Horizont der handelnden Politiker ist oft auf die laufende Wahlperiode beschränkt, die Wiederwahl das entscheidende Kriterium. Langfristige Kosten werden nicht (hinreichend) internalisiert. Entsprechend steigt Staatsverschuldung mit der Zahl der Regierungswechsel und der Abwahlwahrscheinlichkeit der amtierenden Regierung (*Persson/Svensson, 1989; Alesina/Tabellini, 1990; Grilli et al., 1991*).

All dies bestätigt die These, dass Staatsverschuldung ein Instrument im demokratischen Kampf der Parteien um die Macht ist. Wenn die Höhe der Defizite aber (mindestens) genauso von der politischen Lage abhängen, wie von ökonomischen Effizienzerwägungen, dann müssen auch Budgetregeln ein besonderes Augenmerk auf politökonomische Erwägungen legen. Die Wirksamkeit einer Begrenzungsregel wird sich immer an der Frage entscheiden, ob es ihr gelingt, das Politikversagen auszuhebeln.

2.5 Grundsätzliche Anforderungen an Begrenzungskonzepte

Wann muss Staatsverschuldung begrenzt werden, wann ist sie vorteilhaft? Unstrittig ist die Zulässigkeit kurzfristiger Kredite zur Überbrückung temporärer Schwankungen, sowie im Falle außergewöhnlicher Ereignisse (vgl. z.B. *Scherf, 1996; Edling, 2001*). Heikel wird es bei langfristigen Schulden, die sich immer weiter aufsummieren, insbesondere wenn sie durch keinen Gegenwert

gedeckt werden. Ein steigender Schuldenberg bringt, wie eben gesehen, eine Summe wirtschaftlicher und politischer Nachteile mit sich und ist auch aus normativer Sicht problematisch (*Koch, 2011*). Daraus folgt, dass es auch für die durch Ausnahmetatbestände gerechtfertigten Kredite eine begrenzende Regelung geben muss. 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.

Allgemein kann man sagen, dass immer gehandelt werden muss, wenn eine ungerechtfertigte Belastung an kommende Generationen weitergegeben werden soll. Staatsverschuldung ist also nur 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.

Die nächste Frage ist, was überhaupt begrenzt werden muss. Wenn es das Ziel ist, nicht nur irgendeine Kennziffer konstant zu halten, sondern tatsächlich die Lastenverschiebung auf die Zukunft zu verhindern, dann muss ein Begrenzungsregime jede Form von Staatsverschuldung umfassen. Denn 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 öffentlichen Diskussion praktisch keine Rolle spielt. Außerdem macht es einen Unterschied, ob die Mittel konsumptiv, investiv, oder zur Abwendung einer akuten Krise verwendet werden. Hier lässt sich zusammenfassen:

1. Jede Form von Staatsverschuldung muss erfasst werden, auch die implizite.
2. Konsumptive Staatsverschuldung muss unterbunden werden.
3. Langfristige Verschuldung ohne Gegenwert muss vermieden werden.

Damit ergibt sich die nächste Frage: Wo muss die Begrenzung ansetzen? Immer wieder werden No-Bailout-Klauseln und geregelte Insolvenzen als Allheilmittel gesehen (*Fasten, 2006; Dell Ariccia et al., 2006; Hallerberg, 2010*). Wir stimmen zu, dass diese ein wünschenswertes Instrument mit disziplinierender Wirkung ist. Ob es jedoch sinnvoll ist, alle Hoffnungen darauf zu legen, darf angezweifelt werden. Zum Einen zeigt der bisherige Umgang mit der Schuldenkrise, dass im entscheidenden Moment der politische Mut fehlt, eine solche Regel tatsächlich durchzusetzen. Zum Anderen vernachlässigt dieser Ansatz eine wichtige Ebene: das Eigeninteresse der jewei-

ligen Politiker. Sie sind es, welche die Entscheidung über die tatsächliche Fiskalpolitik treffen. Das Problem der Zeitinkonsistenz hebt 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 (Stichwort »delayed stabilizations«, vgl. *Persson/Tabellini*, 2000, S. 361 ff.). 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, oder im Hinblick auf kleinere Staaten diskutiert werden, gelten sie faktisch schon immer für die jeweils höchste Ebene in großen Staaten. 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. Sicherlich entfaltet ein No-Bailout langfristig eine Wirkung, aber zu spät. Wenn die Zinssätze auf ein unerträgliches Niveau steigen, wird jede Regierung sparen. Aber so weit sollte es gar nicht erst kommen müssen. 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. Eine glaubhafte Insolvenzordnung sollte also auch durch eine Begrenzungsregel ergänzt werden, welche den Umgang mit Staatsverschuldung regelt, schon bevor es zu Sanktionen auf dem Finanzmarkt kommt.

3 Kriterien an wirksame Begrenzungsregeln

Kommen wir zu dem zentralen Kapitel dieser Arbeit. Es gilt zu diskutieren, welche Prinzipien ein Begrenzungsregime befolgen muss, um diese Ziele zu erreichen und welche Kriterien im Einzelnen erfüllt werden müssen, damit es tatsächlich wirkt. Dabei werden bekannte Thesen mit neuen Ansätzen kombiniert, um am Ende eine umfassende Kriterienmatrix zu erhalten, anhand derer verschiedene Begrenzungskonzepte evaluiert werden können.

3.1 Ziele der Staatsschuldbegrenzung

Was soll eine gute Budgetregel 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, als auch mit 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 – Nutzen entfalten 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.

Folglich besteht die Notwendigkeit, Staatsverschuldung zu begrenzen. Gleichzeitig 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/Symansky* (1998) 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.*“ (S. 6.) Auch der *Sachverständigenrat* (2007b), um ein zweites Beispiel zu nennen, fordert eine Begrenzung, die Staatsverschuldung eindämmt, ohne Wohlfahrtsverluste durch mangelnde Flexibilität zu verursachen. Mit dieser Kombination entkräftet man auch die gelegentliche Kritik an Budgetregeln, dass sie pro-zyklisch wirkten (vgl. *Tanner*, 2004).

3.2 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.

Der erste Blick gilt der Frage der Vollständigkeit. Eine Regel kann nur wirken, wenn sie umfassend wirkt. Hierfür definieren wir das Universalitätsprinzip. Es besagt, dass eine wirksame Regelung alle relevanten Bereiche abdecken muss. Dies umfasst Arten der Verschuldung, wie auch den Kriterienkatalog.

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.

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. Wir subsumieren dies unter dem Durchsetzbarkeitsprinzip.

Als viertes schließlich müssen die Regeln und ihre Einhaltung verständlich, nachvollziehbar und überprüfbar sein. Diese Aspekte werden unter dem Transparenzprinzip subsumiert.

3.3 Die Bewertungsmatrix

Wie genau hat nun eine wirksame und sinnvolle Staatsschuldbegrenzung auszusehen? Wie kann erreicht werden, dass Lastenüberwälzung tatsächlich 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 werden können und die Stärken und Schwächen identifizieren.

In der Literatur finden sich kaum konsistente Ansätze für solche Kriterienkataloge. Einer der wenigen Versuche, der Ansatz von *Kopits/Symansky* (1998) weist deutliche Lücken und Schwächen auf. Es werden die Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie, wie auch der Generationenbilanzierung vernachlässigt und keine Ziele vorgegeben. Eine einheitliche, umfassende und theoretisch solide fundierte Systematik zur Bewertung von Begrenzungskonzepten könne 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. Dafür lässt sich zwischen den Zielen und Prinzipien eine Matrix aufspannen, deren Felder die

einzelnen Bewertungskriterien ergeben, anhand derer verschiedene Vorschläge abgeprüft werden können.

Dadurch werden die recht allgemeinen Prinzipien greifbar gemacht und auf handfeste Fragestellungen herunter gebrochen. 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 1: 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>

Ist die Bewertungsmatrix vollständig aufgespannt, kann die Einhaltung der einzelnen Kriterien durch das jeweilige Modell 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. 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 Verbesserungsbedarf ablesen. 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

$$W_i = (q_{i,1}w_{i,1} + q_{i,2}w_{i,2} + \dots + q_{i,j}w_{i,j}) / n_j, \text{ mit } n_i = \sum_{j=1}^J q_{i,j}.$$

Die Bewertung der Gesamtmatrix für ein Politikfeld p ergäbe sich aus der Multiplikation einer Bewertungsmatrix W und einer 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

$$W_p = \left(\sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J q_{i,j} w_{i,j} \right) / n, \quad \text{mit } n = \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^J q_{i,j}.$$

So ließen sich Gesamtwerte für verschiedene Begrenzungskonzepte erstellen und diese vergleichen. Für diese Arbeit ist dies jedoch nicht relevant.

3.3.1 Kriterien zum Universalitätsprinzip

Das Generational Accounting und verwandte Ansätze haben eindrucksvoll gezeigt, dass die explizite Staatsverschuldung nur die Spitze des Eisberges ist (z.B. *Raffelhüschen et al.*, 2010). 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, mit einbezogen 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 krankt ein Großteil der gegenwärtigen Begrenzungen.

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.

3.3.2 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 entspre-

chender 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 mit einbezogen 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.

3.3.3 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 Aushöhlung 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 dass sie eine echte Konsolidierung erzwingt (vgl. *Berthold/Koch*, 2008). Obwohl dies lange bekannt ist und schon manch eine Begrenzungsregel an dieser Problematik gescheitert ist, öffnet sich hier – gemeinsam mit den Fragen rund um die implizite Staatsverschuldung – die größte Brache 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. 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 Nachteile erleiden, wenn sie diese verletzen (*Berthold, 1990*). 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.

Es gibt 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 versucht. 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.

3.3.4 Kriterien zum Transparenzprinzip

Erfolgreiche Budgetregeln müssen einfach, eindeutig und transparent sein. Dieser Punkt wird in der Literatur immer wieder betont (z.B. *Buchanan/Wagner, 1977; Alesina/Perotti, 1996*). Dem sollen die beiden folgenden 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.

3.3.5 Darstellung der ökonomischen Bewertungsmatrix

Die geschilderten Ziele, Prinzipien und Kriterien lassen sich wie folgt darstellen:

Tabelle 2: Ökonomische Bewertungskriterien Staatsverschuldung; Quelle: eigene Erstellung.

Ziele Prinzipien	<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

Mit Hilfe dieser Kriterienmatrix können verschiedene Begrenzungsvorschläge geprüft und verglichen werden. Vergleichbare Bewertungsschemata existieren nicht. Erst mit Hilfe einer solchen umfassenden, alle relevanten Theoriebereiche mit einbeziehenden Kriterienmatrix, kann die Diskussion um die verschiedenen Modelle systematisiert werden. Hier soll sie als Basis dienen, um ein eigenes Begrenzungsregime für die EU zu entwickeln.

4 Ein Vorschlag zur Begrenzung der europäischen Verschuldung

Wie lässt sich das bislang erarbeitete auf die Europäische Union und ihre Schuldenproblematik übertragen? Angesichts der Vielschichtigkeit der Problematik ist es offensichtlich, dass es nicht mit einer schlichten Lösung getan sein wird. Wer die Erkenntnisse der politischen Ökonomie ernst nimmt, wird wissen, dass eine eindimensionale und zahnlose Regel genauso schnell Opfer der Realität würde, wie ihre Vorgänger.

Der neue Stabilitäts-Pakt muss beide Ziele verfolgen und alle vier genannten Prinzipien einhalten, um nachhaltig zu wirken. Dafür schlagen wir eine „qualifizierte Lastenbremse“ vor. Sie erfüllt alle notwendigen Kriterien, wobei sie Anleihen bei deutscher und schweizerischer Schuldenbremse nimmt, diese weiterentwickelt und um eine unabhängige Kontrollinstanz erweitert. Ihre Anwendbarkeit beschränkt sich nicht auf die EU, sie kann ebenso gut auch in einzelnen Ländern installiert werden.

Es folgt eine knappe Übersicht über die vorgeschlagenen Regeln, bevor diese anschließend anhand der einzelnen Kriterien diskutiert und ausführlich erörtert werden.

4.1 Überblick

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 überwälzt 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 entsprechenden Sonderkonto verbucht. Für jedes Konto ist ein Rückzahlungsplan aufzustellen und ein entsprechender Steuerzuschlag zu erheben, mit dem es wieder ausgeglichen wird.

Modul 3: Durchsetzung – Unabhängige Kontrolle, Sanktionen, Verfahrensregeln

Die Überwachung der Regel, das Verhängen von Sanktionen und die Durchführung der Verfahrensregeln liegen in der Kompetenz einer unabhängigen Institution. 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 diese Institution 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 Lastenschanke ist in der Verfassung der einzelnen EU-Länder oder aber in den europäischen Verträgen zu verankern. Änderungen, auch an den Begleitgesetzen und Ausnahmen, bedürfen einer Zwei-Drittel-Mehrheit in europäischem Rat und Parlament.
- b. Desinvestitionen und Sondereinnahmen sind zur Tilgung von Altschulden zu verwenden.
- c. Es gilt das No-Bailout-Prinzip zwischen Gebietskörperschaften, für welche auch ein geregelter Insolvenzverfahren gilt.
- d. Die Bürger werden mit einem jährlichen Bürgerbericht anschaulich informiert.

Es folgt eine Herleitung, ausführlichere Darstellung und Begründung dieser Vorschläge anhand der einzelnen Kriterien.

4.2 Universalität: Bekämpfung der impliziten Staatsverschuldung

Das erste Kriterium, Alle Verschuldungsarten, ist zentral. 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 aus den Schuldenbremsen bekannten strukturellen Schuldenverbote für explizite Staatsverschuldung um eine Komponente für die implizite Verschuldung zu ergänzen. Das strukturell ausgeglichene staatliche Finanzierungssaldo muss um eine ausgeglichene Generationenbilanz ergänzt werden.¹ 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.

Wir schlagen die Einführung einer »*Staatsbilanz*« für jedes Mitgliedsland 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

Es muss weiterhin möglich sein, die automatischen Stabilisatoren und die Steuerglättung wirken zu lassen, auf Fehlschätzungen und Sondersituationen zu reagieren. Für alle drei Abweichungsmöglichkeiten vom grundsätzlichen Schuldenverbot ist ein entsprechendes Konto zu führen, auf dem die Abweichung saldiert wird. Das erste ist ein Ausgleichskonto, auf dem alle kurzfristigen Abweichungen, insbesondere aufgrund von Fehlschätzungen verbucht werden. Als zweites ein

¹ Hier spielt der konjunkturelle Aspekt keine Rolle, da die langfristigen Berechnungen der Generationenbilanzen ohnehin Konjunkturbereinigt sind.

Konjunkturkonto für die mittelfristige Verschuldung, um zu überprüfen, dass der Gesamtsaldo über die Konjunktur auch wirklich ausgeglichen wird. Schließlich ein Sonderkonto auf dem Kredite für Sondersituationen geführt werden. Explizit ein eigenes Konto für jeden Bereich zu führen, erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit, insbesondere für die Öffentlichkeit. Für die konjunkturellen Defizite können die Regeln der Schuldenbremsen übernommen werden. Ein Konjunkturfaktor passt den Ausgabenplafond an die Konjunktur an und lässt die automatischen Stabilisatoren und die Steuerglättung weiterhin wirken.

4.3 Nachhaltigkeit: Struktureller Puffer, Goldene Regel, Schuldenverbot

Keine ungedeckte Verschuldung

Wie kann man erreichen, dass es nicht zu langfristigen Verbindlichkeiten kommt, denen kein entsprechender Wert gegenübersteht? Der bisherige Stabilitäts- und Wachstumspakt fordert nahezu ausgeglichene Haushalte, gewährt aber einen Spielraum für konjunkturell schwierige Zeiten von bis zu 3% des BIP. In der politischen Praxis sieht dies so aus, dass die meisten Staaten immer ein Defizit von bis zu 3% des BIP haben und im wirtschaftlichen Abschwung die Defizite weiter hoch fahren. Dies ist sicher kein Weg, um den Anstieg der Verschuldung zu beenden. Spannender ist die Frage, ob es einen dauerhaften Verschuldungsspielraum in Form einer Goldenen Regel geben sollte, wie es z.B. der *Sachverständigenrat* (2007b) fordert oder besser ein strukturelles Schuldenverbot. Beide Regeln haben ihre Vor- und Nachteile (vgl. *Musgrave*, 1959; *Poterba*, 1995; *Robinson*, 1998; *Balassone/Franco*, 2000b). 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.

Die Goldene Regel kann, wenn es tatsächlich gelingt alle Abschreibungen korrekt einzubeziehen, die Vermögensentwicklung besser abbilden. Auch wird ihr eine wachstumsfördernde Wirkung zugeschrieben (z.B. *Kitterer*, 1994; *Poterba*, 1995; *Ewijk*, 1997). 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: schwammige Investitionsbegriffe, Umgehungsmöglichkeiten, fehlende Abschreibungen, sich verändernde Präferenzen, usw. Sie befürworten daher den schlichteren, aber dafür einfacher durchzusetzenden Weg des Schuldenverbots (z.B. *Wyplosz*, 2005; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, 2008).

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 Netto-Investitionen ohnehin gegen Null tendieren (*Weinert, 2004, S. 18; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007a, S. 265*), so ist das strukturelle Schuldenverbot das Mittel der Wahl. Denn bei einer niedrigen Netto-Investition 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.

Rückführung der Schulden

Bei diesem Kriterium kann man sich an deutscher Schuldenbremse und dem Vorschlag des Sachverständigenrates orientieren. Wie gehandhabt 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 aufeinander türmen, ist es sinnvoll, jedes Kreditpaket mit einem Tilgungsplan zu verknüpfen. Die Tilgungen müssen zeitnah beginnen und der Zeitraum über den getilgt wird, muss mit Art und Ausmaß der Sondersituation korrelieren.

4.4 Durchsetzbarkeit: Das Bundesbankprinzip

Um die Einhaltung der Regel zu erzwingen, müssen Verstöße durch wirksame Sanktionen geahndet werden. Dabei sollten die drei relevanten Ebenen beachtet werden: Bürger, Politik und Staat. Der *Sachverständigenrat* (2007b) schlägt in seinem Modell eine Sanktion vor, die mehrere Fliegen mit einer Klappe schlägt: eine automatische Strafsteuer. 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 Staaten, die über No-Bailout-Regeln erreicht werden können. Eine gute Insolvenzordnung 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 den Budgetregeln mit höheren Zinsen bestrafen würden.

Unabhängigkeit von der Tagespolitik

Die polit-ökonomische Analyse zeigt, dass Politiker immer versuchen werden (oder müssen), sich zusätzliche Spielräume zu verschaffen, um ihre Wahlchancen zu verbessern (vgl. *Berthold/Koch*, 2008). 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 Regierungen 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. Auch haben die Erfahrungen mit dem bisherigen Stabilitäts- und Wachstumspakt alle Hoffnungen zerschellen lassen, dass sich die Regierungen gegenseitig sanktionieren würden. Eine zentrale Ursache ist die Zeitinkonsistenz optimaler Politikentscheidungen (*Kydland/Prescott*, 1977; *Persson/Svensson*, 1989).

Doch wie ließe sich dieses Problem vermeiden? Die politische Ökonomie zeigt, dass die Bürger einer Fiskalillusion unterliegen und solches Fehlverhalten kaum sanktionieren (*Buchanan/Wagner*, 1977; *Alesina/Perotti*, 1995). *Popper* (1988) weist darauf, dass sie es auch kaum könnten, selbst wenn sie wollten.

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 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 demokratische 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 und Parlamente 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, die Ausbeutung künftiger Generationen und die Beschneidung der Budgethoheit künftiger Parlamente stehen 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.

Konkret schlagen wir 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 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.
- die Prozesshoheit über eventuell nötige Insolvenzverfahren.
- ein Klagerecht vor den nationalen Verfassungsgerichten.

Für die praktische Umsetzung wären mehrere Modelle denkbar. Sowohl die Gründung einer neuen europäischen Institution käme in Frage, wie auch die Ansiedlung dieser Kompetenzen beim europäischen Gerichtshof oder Rechnungshof. Für besonders geeignet wird hier jedoch die Europäische Zentralbank erachtet. Sie verfügt über das nötige ökonomische Fachwissen, die Unabhängigkeit und die Erfahrung im Ringen mit der Politik. Alternativ könnte auch für jedes Land eine entsprechende nationale Institution bestimmt werden.

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 kaum mit der Schuldenbremse in Verbindung gebracht. Dennis Snower, Präsident des IfW, fordert statt einer strikten Budgetregel eine unabhängige Kommission, die frei über die zulässige Höhe der Ausgaben entscheiden kann (*Handelsblatt*, 2009). *Weizsäcker* (2004b) reißt das Thema kurz an, indem er eine internationale unabhängige Institution zur Überwachung der Verschuldung andenkt, vertieft den Gedanken aber nicht. Ausführlich thematisiert wird das Thema bei *Wyplosz* (2005). 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. *Jonung/Larch* (2006) propagieren den Ansatz, Schätzungen und Prognosen durch ein Expertengremium durchführen zu lassen.

Schwer zu ändern

Der alte Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde flugs geändert, als Deutschland und Frankreich dagegen verstießen. Offensichtlich war eine Aufweichung der Regeln leichter zu bewerkstelligen, als die Durchsetzung der notwendigen Sparpolitik. Will man aber eine wirksame Budgetregel, so muss man dafür sorgen, dass sich dies ändert. Auf nationaler Ebene empfiehlt sich eine Verankerung der Regel in der Verfassung. Auf EU-Ebene sollte man Änderungen nur gestatten, wenn ihr nicht nur der europäische Rat, sondern auch Kommission und Parlament mit 2/3-Mehrheit zustimmen. In Kombination mit dem Bundesbankprinzip dürfte man so eine Regelung schaffen, die auch schwerem politischen Druck standhält.

Schwer zu missbrauchen

Um sicherzustellen, dass die Ausnahmeregelungen nicht missbraucht werden, sollten auch ihre Inanspruchnahme durch entsprechende Hürden geschützt werden. Ideal wäre es, nationale Ausnahmen auf europäischer Ebene genehmigen zu lassen. Dies ist jedoch kaum durchsetzbar. Alternativ sollten die Ausnahmeregeln nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit des jeweiligen Parlaments in Anspruch genommen werden können. 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.

4.5 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. Dies ist 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

Das vorgeschlagene Konzept kann einfach nachvollzogen werden, von den Medien kann einfach kommuniziert werden, ob die Konten überzogen werden oder nicht. So entsteht Transparenz und öffentlicher Druck auf die Regierungen. Es krankt allerdings an dem Problem, dass die Details unübersichtlich sind. Auch die Mischung aus verschiedenen Konten, die mit unterschiedlichen Zeithorizonten ausgeglichen werden müssen, verringert die Transparenz. Hier sollte gezielt gegen-gesteuert 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 ein 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 sehr nachvollziehbar für den Bürger, wie die Sonderregel in Anspruch genommen wird.

5 Fazit

Die Notwendigkeit einer europäischen Schuldenbegrenzung ist genauso offensichtlich wie das Versagen der bisherigen Regeln. Das Thema Staatsverschuldung ist auf inhaltlicher wie auf politischer Ebene zu komplex für einfache Lösungen. Will man tatsächlich eine Lastenüberwälzung auf die Zukunft verhindern, so muss man auch über die Problematik der impliziten Staatsverschuldung sprechen. Will man ökonomische Schäden vermeiden, so muss man ausreichend Flexibilität bewahren. Will man, dass sich die Mühen der Einführung lohnen und die Regel überhaupt etwas bewirkt, so muss man vor allen Dingen erreichen, dass sie nicht umgangen und verwässert wird. Die Einführung einer solchen Regel ist nicht nur ökonomisch vorteilhaft, sondern auch ethisch geboten (vgl. Koch, 2011).

In dieser Arbeit 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. Ein besonderer Verdienst dieser Arbeit liegt in der Verknüpfung der unterschiedlichen Theoriestränge innerhalb dieses einen Kriterienkataloges. 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.

Ausgehend von der Kriterienmatrix entwickelt diese Arbeit eine verbesserte Begrenzungsregel, die qualifizierte Lastenbremse. Im Kern wird vorgeschlagen, die anderweitig eingeführten Ansätze des strukturellen Schuldenverbotes mit bestimmten Modifikationen auf die europäische Ebene zu übertragen 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.

Hier noch einmal die Kriterienmatrix mit den Anforderungen an ein wirksames Begrenzungsregime, sowie den hier vorgeschlagenen Maßnahmen zur Einhaltung derselben:

Tabelle 3: Kriterienmatrix mit geeigneter Umsetzung; Quelle: eigene Erstellung.

Ziele Prinzipien	<u>Lastenüberwälzung verhindern</u> Keine Benachteiligung der Zukunft	<u>Flexibilität erhalten</u> Keine ökonomische Nachteile
Universalitätsprinzip Alle relevanten Bereiche erfassen	Alle Verschuldungsarten Explizite & implizite Verschuldung auf allen Ebenen <i>Staatsbilanz</i> <i>Alle Lasten & Einnahmen-Erwartungen bilanzieren, Lücke per Rücklage schließen</i>	Ausnahmen f. relevante Bereiche Steuerglättung, automatische Stabilisatoren und Reaktion auf Krisen ermöglichen <i>Ausnahmetatbestände</i> <i>Reaktionsmöglichkeit auf Fehlschätzung, Einnahme- & Konjunkturschwankung und Krisen durch Ausgleichskonten</i>
Nachhaltigkeitsprinzip Langfristig wirken	Keine ungedeckte Verschuldung Defizite höchstens bei entsprechendem Gegenwert <i>Schuldenverbot</i> <i>Keine Schulden außer für Ausnahmen, Privatisierungserlöse für Altschulden</i>	Rückführung der Schulden 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>
Durchsetzbarkeitsprinzip Geeignet für politischen Alltag	Wirksame Sanktionen 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 Staaten füreinander.</i> Unabhängigkeit von Tagespolitik 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> Schwer zu ändern Hoher Schutz vor Änderung <i>Verfassungsrang</i> <i>Verankerung in den Verfassungen und Zwei-Drittel-Mehrheit für Begleitgesetz</i>	
Transparenzprinzip Verständlich und nachvollziehbar	Klare Definition Eindeutigkeit darüber, wer und was beschränkt wird, Fiskalillusion reduzieren <i>Bürgerberichte</i>	Nachvollziehbar für Bürger Eindeutige Ausnahmetatbestände und simple Darstellung <i>Rückzahlungssteuern</i>

Will Europa seine politische Handlungsfähigkeit und internationale Bedeutung erhalten, so muss es sein Schuldenproblem in den Griff bekommen. Weiche Regeln, die einfach umgangen werden können und dem Druck des politischen Alltags nicht standhalten, werden hier keine Hilfe sein. Es bleibt zu hoffen, dass die Politik die nötige Portion Mut und Durchsetzungskraft wird aufbringen können.

Literaturverzeichnis

- Aghion, P., Alesina, A., Trebbi, F.*, Endogenous political institutions, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 119, 2, 2004, S. 565–612.
- Alesina, A., Perotti, R.*, The political economy of budget deficits, in: IMF Staff Papers, Bd. 42, 1, 1995, S. 1-31.
- Ders.*, Budget deficits and budget institutions, NBER Working Paper, Nr. 5556, 1996.
- Alesina, A., Tabellini, G.*, A positive theory of fiscal deficits, in: Review of Economic Studies, Bd. 57, 3, 1990, S. 403-414.
- Arreaza, A., Sorensen, B. E., Yosha, O.*, Consumption smoothing through fiscal policy in OECD and EU countries, NBER Working Paper, Nr. 6372, 1998.
- Aschauer, D.*, The equilibrium approach to fiscal policy, in: Journal of Money, Credit and Banking, Bd. 20, 1, 1988, S. 41-62.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J., Kotlikoff, L. J.*, Generational accounting: A meaningful alternative to deficit accounting, in: Bradford, D. (Hrsg.), Tax Policy and the Economy, Bd. 5, Cambridge, 1991, S. 55-110.
- Ders.*, Generational accounting: A new approach to understand the effects of fiscal policy on saving, in: Scandinavian Journal of Economics, Bd. 94, 2, 1992, S. 303-318.
- Ders.*, Generational accounting: A meaningful way to evaluate fiscal policy, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 8, 1, 1994, S. 73-94.
- Auerbach, A. J., Kotlikoff, L. J., Leibfritz, W.* (Hrsg.). Generational accounting around the world, 1999 Chicago.
- Balassone, F., Franco, D.*, Assessing fiscal sustainability: A review of methods with a view to EMU, Banca d'Italia Research Department Working Paper, 2000a.
- Ders.*, Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule', in: Fiscal Studies, Bd. 21, 2, 2000b, S. 207-229.
- Barro, R. J.*, On the determination of public debt, in: Journal of Political Economy, Bd. 87, 5, 1979, S. 940-971.
- Ders.*, Output effects of government purchases, in: Journal of Political Economy, Bd. 89, 6, 1981, S. 1086-1121.
- Ders.*, Government spending, interest rates, prices and budget deficits in the United Kingdom, Rochester Center of Economic Research Working Paper, Nr. 1, 1985.
- Barro, R. J., Redlick, C. J.*, Macroeconomic effects from government purchases and taxes, Harvard Working Paper, 2010.
- Benz, U., Fetzer, S.*, Indicators for measuring fiscal sustainability: A comparison of the OECD method and generational accounting, in: Finanzarchiv: Public Finance Analysis, Bd. 62, 3, 2006, S. 367-391.
- Berthold, N.*, Internationale Koordination der Ordnungspolitik - Ein effiziente institutionelle Innovation?, in: Boettcher, E. E. A. (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 9. Band, Tübingen, 1990, S. 108-125.
- Berthold, N., Koch, D.*, Von der (Un-)Möglichkeit ausgeglichener Haushalte, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 59, 2008, S. 39-62.
- Bertola, G., Drazen, A.*, Trigger points and budget cuts: Explaining the effects of fiscal austerity, in: American Economic Review, Bd. 83, 1, 1993, S. 11-26.
- Blankart, C. B.*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 1998 München.³
- Blejer, M., Cheasty, A.*, The measurement of fiscal deficits: Analytical and methodological issues, in: Journal of Economic Literature, Bd. 29, 4, 1991, S. 1644-1678.
- Buchanan, J. M., Wagner, R. E.*, Democracy in deficit - The political legacy of Lord Keynes, 1977 New York et al.
- Dai, Q., Philippon, T.*, Fiscal policy and the term structure of interest rates, NBER Working Paper, Nr. 11574, 2005.

- Dell Ariccia, G., Schnabel, I., Zettelmeyer, J.*, How do official bailouts affect the risk of investing in emerging markets?, in: *Journal of Money Credit and Banking*, Bd. 38, 7, 2006, S. 1689-1714.
- Edling, H.*, *Der Staat in der Wirtschaft*, 2001 München.
- Elmendorf, D. W., Mankiw, N. G.*, Government debt, in: *Taylor, J. B., Woodford, M.* (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*, Bd. 1c, 1999, S. 1615-1745.
- Ewijk, V. C.*, Infrastructure, intergenerational conflict and the golden rule of finance, in: *De Economist*, Bd. 145, 3, 1997, S. 447-460.
- Fabrizio, S., Mody, A.*, Can budget institutions counteract political indiscipline?, in: *Economic Policy*, Bd. 21, 48, 2006, S. 689-739.
- Faini, R.*, Fiscal policy and interest rates in Europe, in: *Economic Policy*, Bd. 47, 7, 2006, S. 443-489.
- Fasten, E. R.*, Market mechanisms to restrict irresponsible politicians - Lessons from Switzerland, 2006 Jahreskonferenz der EPCS, Turku.
- Fehr, H.*, Vom Deficit Accounting zum Generational Accounting: Ein neues Konzept zur Messung intergenerativer Belastungsverschiebungen, *Tübinger Diskussionsbeiträge*, 1995.
- Fehr, H., Ruocco, A., Wiegard, W.*, Defizitbegrenzung für die Währungsunion: Wer gewinnt, wer verliert? Eine quantitative Untersuchung für Italien, in: *Henk, K. D.* (Hrsg.), *Zur Zukunft der Staatsfinanzierung*, Baden-Baden, 1999, S. 137-156.
- Feldstein, M.*, Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 82, 5, 1974, S. 905-926.
- Fenge, R., Werding, M.*, Ageing and fiscal imbalances across generations: Concepts of measurement, 2003 München.
- Freedman, C., Kumhof, M., Laxton, D., Muir, D. und Mursula, S.*, Fiscal stimulus to the rescue? Short-run benefits and potential long-run costs of fiscal deficits, IMF Working Paper, Nr. 255, 2009.
- Grilli, V., Masciandaro, D., Tabellini, G., Malinvaud, E. und Pagano, M.*, Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries, in: *Economic Policy*, Bd. 6, 13, 1991, S. 342-392.
- Hallerberg, M.*, Fiscal federalism reforms in the European Union and the Greek crisis, *European Union Politics*, <http://eup.sagepub.com/content/early/2010/11/25/1465116510387652>, 2010, Abgerufen am: 09.02.2011.
- Hallerberg, M., Hagen, J. V.*, Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union, NBER Working Paper, Nr. W6341, 1997.
- Handelsblatt*, Schuldenkommission - IfW-Präsident fordert unabhängiges Gremium, 18.11.2009, <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur-nachrichten/schuldenkommission-ifw-praesident-fordert-unabhaengiges-gremium%3B2485798>, 2009, Abgerufen am: 28.10.2010.
- Jonung, L., Larch, M.*, Improving fiscal policy in the EU: The case for independent forecasts, in: *Economic Policy*, Bd. 21, 47, 2006, S. 491-534.
- Kitterer, W.*, Tax- versus debt-financing of public investment: A dynamic simulation analysis, in: *Kredit und Kapital*, Bd. 2, 1994, S. 163-187.
- Koch, D.*, Die Ethik der Staatsverschuldung - Eine Analyse auf Basis der katholischen Soziallehre in: mimeo, 2011.
- Kontopoulos, Y., Perotti, R.*, Government fragmentation and fiscal policy outcomes: Evidence from the OECD countries, in: *Poterba, J. M., Hagen, V. J.* (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Preference*, Chicago, 1999, S. 81-102.
- Kopits, G., Symansky, S.*, Fiscal policy rules, IMF Occasional Papers, Nr. 162, 1998 Washington DC.
- Kotlikoff, L. J.*, The deficit is not a well-defined measure of fiscal policy, in: *Science*, Bd. 241, 4867, 1988a, S. 791-795.
- Ders.*, Intergenerational transfers and savings, in: *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 2, 2, 1988b, S. 41-58.

- Ders.*, 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*, Chicago, 1999, S. 9-30.
- Kydland, F. E., Prescott, E. C.*, Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 85, 3, 1977, S. 473-91.
- Manasse, P.*, Procyclical fiscal policy: Shocks, rules, and institutions – A view from MARS, IMF Working Paper, Nr. 06/27, 2006.
- Modigliani, F.*, Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt, in: *The Economic Journal*, Bd. 71, 284, 1961, S. 730-755.
- Musgrave, R.*, *The theory of public finance*, 1959 New York.
- Persson, T., Roland, G., Tabellini, G.*, Electoral rules and government spending in parliamentary democracies, in: *Quarterly Journal of Political Science*, Bd. 2, 2, 2007, S. 155-188.
- Persson, T., Svensson, L.*, Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences, in: *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 104, 2, 1989, S. 325-345.
- Persson, T., Tabellini, G.*, *Political economics - Explaining economic policy*, 2000 Cambridge, MA et al.
- Ders.*, Constitutional rules and fiscal policy outcome, in: *American Economic Review*, Bd. 94, 1, 2004, S. 25–45.
- Pigou, A. C.*, *A study in public finance*, 1928 London.
- Popper, K.*, The open society and its enemies revisited, in: *The Economist*, Bd. 23, 307, 1988, S. 19-22.
- Poterba, J. M.*, Capital budgets, borrowing rules and state capital spending, in: *Journal of Public Economics*, Bd. 56, 2, 1995, S. 165-187.
- Poterba, J. M., Hagen, J. V.* (Hrsg.). *Fiscal institutions and fiscal performance*, 1999 Chicago / London.
- Raffelhüschchen, B., Besendorfer, D., Dang, E. P.*, Schulden und Versorgungsverpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt?, in: *Business and Economics*, Bd. 86, 9, 2006, S. 572-579.
- Raffelhüschchen, B., Fetzer, S., Mevis, D.*, Zur Zukunftsfähigkeit des Gesundheitswesens. Eine Nachhaltigkeitsstudie zur marktorientierten Reform des deutschen Gesundheitssystems, *Diskussionsbeiträge*, Nr. 108/03, 2003 Freiburg.
- Raffelhüschchen, B., Moog, S., Müller, C.*, 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, 2010.
- Robinson, M.*, Measuring compliance with the golden rule, in: *Fiscal Studies*, Bd. 19, 4, 1998, S. 447-462.
- Roubini, N., Sachs, J.*, Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies, in: *European Economic Review*, Bd. 33, 5, 1989, S. 903-933.
- Sachverständigenrat Zur Begutachtung Der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2007/08 - Das Erreichte nicht verspielen, 2007a Wiesbaden.
- Ders.*, Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, 2007b Wiesbaden.
- Ders.*, Jahresgutachten 2009/10 - Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, 2009 Wiesbaden.
- Scharnagl, M., Tödter, K.-H.*, 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, 2004.
- Scherf, W.*, Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Neuverschuldung, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Bd. 1996, 3, 1996, S. 365-386.
- Stein, E., Talvi, E., Grisanti, A.*, Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience, NBER Working Paper, Nr. 6358, 1998.

- Tanner, E.*, Fiscal rules and countercyclical policy: Frank Ramsey meets Gramm-Rudman-Hollings, in: *Journal of Policy Modeling*, Bd. 26, 6, 2004, S. 719-731.
- Wagschal, U., Wintermann, O.*, Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im Vergleich, in: *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), *Aktion Demografischer Wandel*, 2006 Gütersloh.
- Weinert, G.*, Aspekte einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, HWWA Discussion Paper, Nr. 300, 2004.
- Weizsäcker, R. K. V.*, Repräsentative Demokratie und öffentliche Verschuldung - Ein strategisches Verhängnis, 2004a München.
- Ders.*, Staatsverschuldung und Demokratie, 2004b München.
- Wissenschaftlicher Beirat Beim Bundesministerium Für Wirtschaft Und Technologie*, Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, Gutachten Nr. 01/08, 2008.
- Wyplosz, C.*, Fiscal policy: Institutions versus rules, in: *National Institute Economic Review*, Bd. 191, 1, 2005, S. 64-78.

Seit xx erschienen: