

Erdem Kilic

# Staatsverschuldung unter politökonomischen Gesichtspunkten



PETER LANG  
EDITION

# 1 Einleitung

Mit dem ersten Ölpreisschock Mitte der siebziger Jahre brach eine globale Verschuldungsentwicklung aus. Die selbe Tendenz fand auch in den OECD-Ländern statt. Die OECD-Länder weisen ähnliche ökonomische Merkmale auf. Dennoch verlief die Verschuldungsentwicklung in einigen Ländern zum Teil sehr unterschiedlich. Die traditionelle makroökonomische Theorie kann diese Unterschiede nicht ausreichend erklären.

Tabelle 1: Verschuldungsquoten in den OECD-Ländern

	1965	1975	1990
Belgien	67,49	61,06	131,18
Irland	keine Angabe	64,37	101,74
Italien	35,41	60,4	100,48
Griechenland	14,15	22,43	88,73
Niederlande	52,21	41,38	76,12
Canada	58,79	43,09	71,91
Japan	0,07	22,41	69,76
Dänemark	11,3	11,92	59,46
Österreich	19,37	23,94	56,43
USA	52,1	42,69	56,22
Frankreich	53,05	41,08	46,64
Schweden	30,48	29,52	44,23
Deutschland	17,34	25,08	43,58
Norwegen	47,02	44,75	39,12
Großbritannien	81,77	63,73	34,67
Finnland	17,7	8,57	16,77

**Quelle:** Alesina, Perotti (1995, Tabelle 1)

Ausgehend von dieser Dissonanz begann eine rege Diskussion über die Theorie der Staatsverschuldung<sup>1</sup>. Die Folge war, dass verschiedene Modelle der Fiskalpolitik im Rahmen der „Neuen politischen Ökonomie“ entwickelt wurden. In

---

1 Andel (1998, S. 392) definiert die Staatsverschuldung als von der öffentlichen Hand aufgenommene Kredite, die in der Regel mit einer Rückzahlungs- und Verzinsungspflicht verbunden sind.

der traditionellen makroökonomischen Literatur wurde stets von einer positiven Theorie zur Erklärung der Staatsverschuldung ausgegangen. Ökonomen arbeiteten die gesamtwirtschaftliche Nutzbarkeit der Staatsverschuldung in ihren wirtschaftspolitischen Empfehlungen heraus. Im Rahmen einer pluralistischen Demokratie handeln die politischen Entscheidungsträger jedoch nicht per se im Einklang mit dem Allgemeininteresse. Eine Erweiterung der ökonomischen Theorie zur Erklärung der Staatsverschuldung um die politische Dimension ist daher unabdingbar<sup>2</sup>.

Die Implementierung des Public choice – Ansatzes in die Finanzwissenschaft geht im Wesentlichen auf James Buchanan zurück. Er betrachtet das Wahlverhalten in einem von der Parteienkonkurrenz geprägten politischen Zyklus. Die Wähler werden als rationale Individuen betrachtet, die ihren Nutzen maximieren. Dabei handeln sie aber beschränkt rational, da sie ihr Kalkül der Nutzenmaximierung an den Versprechen der Politiker orientieren und nicht vollkommen informiert über die fiskalpolitischen Implikationen sind. Es wird daher ein myopischer Wähler unterstellt. Er beurteilt das Verhalten der Regierung, wenn es ihm von den Politikern kurz vor der Wahl ins Gedächtnis gerufen wird. Die Politiker wiederum sind der Parteienkonkurrenz unterworfen. Der Einfluss des Wahlsiegers auf seine zukünftigen finanzpolitischen Entscheidungen wird damit von vornherein durch seine Wahlversprechungen verzerrt (*political bias*). Buchanan knüpft damit an die italienische Schule der Fiskalpolitik im 19. Jahrhundert mit ihrem bedeutenden Vertreter Puviani<sup>3</sup> an.

Obwohl es in der wissenschaftlichen Literatur, die sich mit der politischen Ökonomie der Staatsverschuldung beschäftigt, verschiedene Meinungen über Gründe exzessiver Staatshaushaltsdefizite gibt, setzt sich mittlerweile die Erkenntnis durch, dass das Ausmaß der Staatsverschuldung auf das institutionelle Gefüge zurückzuführen ist, das Einfluss auf die Schuldenaufnahme nimmt<sup>4</sup>. Während die Theorierichtung der *electoral institutionalists* die Wahlsysteme (*electoral systems*) als ausschlaggebend betrachtet, legen die *fiscal institutionalists* die Priorität auf

---

2 Stalder (1992, S. 40)

3 Puviani macht darauf aufmerksam, dass Wirtschaftssubjekte bei einer Verschuldung die Illusion haben, die zukünftigen Zinslasten der Verschuldung nicht als vermögensmindernd anzusehen. Zudem unterliegen sie – im Gegensatz zu einer Steuerfinanzierung – der Illusion, dass sie über den aufgenommenen Kredit verfügen könnten, vgl. hierzu Stalder (1992, S. 99)

4 Strauch (1998, S. 1)

die Regierungsinstitutionen (governmental institutions), in denen der jährliche Staatshaushalt gestaltet wird<sup>5</sup>.

Ziel dieser Analyse ist es, den Einfluss von politökonomischen Prozessen und der Gestaltung von Budgetinstitutionen<sup>6</sup> auf die Höhe des Staatsdefizits bzw. der Staatsverschuldung<sup>7</sup> zu veranschaulichen. Im zweiten Abschnitt werden die Bestimmungsgründe der Staatsverschuldung aus der traditionellen Sicht der Finanzwissenschaft dargestellt. Im dritten Abschnitt wird die Rolle der Staatsverschuldung im politischen Prozess untersucht. Der vierte Abschnitt behandelt das Verhalten der Staatsverschuldung in einem Generationenmodell. Im fünften Abschnitt wird der Einfluss der Wahlen bzw. der Wahlverfahren auf die Staatsverschuldung untersucht. Anhand einer neu etablierten Theorierichtung in der politischen Ökonomie, werden im sechsten Abschnitt die Verhandlungsstrukturen während der Budgetprozesse und die institutionellen Implikationen von Budgetprozessen untersucht. Der siebte Abschnitt stellt einige Aspekte einer fiskalischen Verfassung dar, die die Staatsverschuldung bestimmen. Für die Ergebnisse der verschiedenen Theorieansätze wird im achten Abschnitt die empirische Evidenz überprüft und ein empirischer Überblick über die Budgetinstitutionen in den US-amerikanischen Staaten und den EU-Staaten gegeben. Der neunte Abschnitt liefert eine Abschlussbetrachtung und beurteilt den Erklärungsgehalt der theoretischen Modelle.

---

5 Vgl. Hallerberg, von Hagen (1997)

6 Budgetinstitutionen sind nach Alesina und Perotti (1994, S. 3) alle Regeln und Regulierungen, die den Entwurf, die Verabschiedung und die Implementierung des Budgets betreffen.

7 Im Folgenden wird das Staatsdefizit als Neuverschuldung definiert, vgl. hierzu Nowothny (1999, S. 422). In den modelltheoretischen Annahmen werden beide Größen als äquivalent angesehen.



## 2 Bestimmungsgründe jenseits der Politökonomie

### 2.1 Ökonomische Bestimmungsgründe

Die Staatsverschuldung wird aus historischen Gründen im Vergleich zu anderen Formen der Finanzierung skeptischer betrachtet. Deshalb hat sich die Begründung der Schuldenaufnahme zu einem traditionellen Teil der Finanzwissenschaft etabliert. Bis vor Ausbruch der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren wurde eine Parallelpolitik<sup>8</sup> im öffentlichen Sektor verfolgt: Auf einen Einnahmenrückgang im Konjunkturzyklus reagierte der Staat mit Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen bzw. mit einer Kombination aus beidem. Im Aufschwung wurden die Ausgaben erhöht oder die Steuersätze gesenkt. Ein stets ausgeglichener Haushalt stand im Vordergrund.

Durch die „keynesianische Revolution“ wurde der Verwendung von öffentlichen Krediten zur antizyklischen Fiskalpolitik der Weg geebnet. Die Staatsverschuldung wird dabei als ein wichtiges Instrument betrachtet: Der Schwerpunkt der Staatsverschuldung liegt auf der Stabilisierungsfunktion<sup>9</sup>. Die Konzeption der öffentlichen Finanzen soll dahin gehend erfolgen, Konjunkturschwankungen zu glätten oder zu vermeiden. Als klassische Zielvorgabe gilt, dass durch das *deficit spending* in Rezessionsphasen eine Stabilisierung der Nachfrage erreicht werden soll. Somit werden „konjunkturelle Impulse“ im Sinne des Sachverständigenrats freigesetzt<sup>10</sup>.

Zur Begründung von Schulden zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben führt Anel (1998, S. 398) weitere Gründe auf:

Eine intertemporale Äquivalenz zwischen der Verteilung der Nutzen und der Kosten wird erreicht. Es erfolgt eine zeitliche Nutzenverteilung der Steuerlast, die aus dem Schuldendienst resultiert. Intertemporale Verteilungseffekte sind im Hinblick auf die Nutzenverteilung von besonderem Interesse. Der Zeithorizont der Individuen ist im Vergleich zum Staat sehr kurzfristig angelegt. Zusätzlich ist es möglich, eine intertemporale Stabilisierung der Steuersätze durch die Staatsverschuldung zu erreichen: Unerwartete Ausgabenerhöhungen können zu einer

---

8 Vgl. Stalder (1992, S. 9)

9 Die Aufgaben der staatlichen Finanzpolitik werden nach Musgrave in die Zielbereiche Allokation, Distribution und Stabilisierung aufgeteilt, vgl. etwa Stalder (1992, S. 9), Nowothny (1999, S. 426) und Anel (1998, S. 397)

10 Nowothny (1999, S. 426)

erhöhten Steuerlast führen. Zur Glättung der Grenzsteuersätze ist deshalb eine Verschuldung vorzuziehen. Bei unerwarteten Ereignissen, die Defizite auslösen, werden Überbrückungskredite aufgenommen, anstatt den aufgestellten Haushalt zu revidieren.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Wachstumswirkungen, die durch die Staatsverschuldung hervorgerufen werden. Es steht der Wirtschaft durch die aufgenommene Verschuldungssumme ein höherer Kapitalbestand zur Verfügung. Ein langfristig dezentrales Gleichgewicht stellt selbst bei vollkommenem Wettbewerb keine effiziente Allokation her. Die Staatsverschuldung kann zur effizienteren Ressourcenallokation eingesetzt werden<sup>11</sup>.

## 2.2 Steuerglättung

Barro (1979) wählt in seinem Modell zur Erklärung der Staatsverschuldung die Steuerglättung (*tax smoothing*) als einen rein ökonomischen Erklärungsansatz. Die Fiskalpolitik verfolgt das Ziel die Steuereinnahmen über die Zeit konstant zu halten. Haushaltsdefizite und -Überschüsse entstehen nur temporär und gleichen sich über die Zeit aus. Der Ausgangspunkt des Modells wird im Folgenden kurz erläutert.

Eine große Wirtschaft wird betrachtet, die ihre Ausgaben über Steuereinnahmen und defizitär finanziert. Die Budgetrestriktion der Regierung in einer Periode lautet (2.1)  $G_t + rb_{t-1} = \tau_t + (b_t - b_{t-1})$ . Die Regierungsausgaben in einer Periode zuzüglich der Zinslast aus der vergangenen Periode müssen den Netto-steuereinnahmen aus dieser Periode und der Neuverschuldung entsprechen. In einer asymptotischen Betrachtung auf der Basis einer unendlichen Anzahl an Perioden lautet die Budgetrestriktion der Regierung:

$$(2.2) \sum_t [G_t / (1+r)^t] + b_0 = \sum_t [\tau_t / (1+r)^t].$$

Der Strom der Einnahmen zuzüglich der anfänglichen Staatsverschuldung muss dem Strom der Steuern entsprechen. Es werden administrative Kosten in Betracht gezogen, die aus der Steuererhebung resultieren.  $Z_t = F(\tau_t, Y_t) = \tau_t f(\tau_t / Y_t)$ . Die Kosten sind mit den Steuern der aktuellen Periode  $\tau_t$  positiv und mit den Ressourcen  $Y_t$ , die die Steuerbemessungsgrundlage bilden, negativ korreliert. Der Gegenwartswert aller zu erwartenden Kosten bei unendlich vielen Perioden lautet

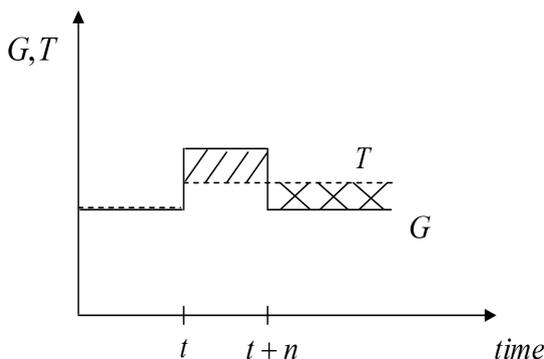
$$(2.3) Z = \sum_{t=1}^{\infty} \tau_t f(\tau_t / Y_t) / (1+r)^t$$

---

11 Wellisch (1999, S. 3)

Die Regierung hat das Ziel die Kosten zu minimieren, dazu bestimmt sie den optimalen Steuersatz. Das Verhältnis der Steuern zwischen der Ermessensgrundlage des Einkommens  $\tau/Y$  soll dabei über alle Perioden konstant gehalten werden. Die Steuerglättung verfolgt langfristig konstante Steuereinnahmen. Dieser Sachverhalt wird in der Abbildung 1 dargestellt. Barro (*ibidem*) stellt einen Zusammenhang zwischen der Verschuldung und den Steuereinnahmen fest. Dieser Zusammenhang trifft insbesondere in Kriegszeiten zu. Die Verschuldung variiert mit dem Ziel, eine Konstanz in den Steuereinnahmen zu erzielen. In der Periode von 0 bis  $t$  bleiben die öffentlichen Ausgaben konstant. Im Zeitpunkt  $t$  setzt ein negativer Schock (z. B. ein Krieg) ein. Die Regierung erwartet, dass dieser Schock bis zum Zeitpunkt  $t+n$  anhalten wird. Die optimale fiskalpolitische Empfehlung lautet, den Steuersatz leicht zu erhöhen und ihn auch nach Ende des Schocks beizubehalten. Infolgedessen entsteht während der Periode von  $t$  bis  $t+n$  ein Budgetdefizit, das von einem Budgetüberschuss nach dem Zeitpunkt  $t+n$  ausgeglichen wird.

**Abbildung 1:** Steuerglättungstheorie



**Quelle:** Alesina Perotti (1994, Abbildung 4)

Ungleichheiten in den Ausgaben und Einnahmen werden durch die Änderungen im Laufe des Konjunkturzyklus ausgeglichen. Während der Rezession entstehen Haushaltsdefizite und während eines Aufschwungs werden Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet. Dabei spielen allerdings die Erwartungen bzgl. der wirtschaftlichen und politischen Lage in der Gestaltung der Fiskalpolitik eine herausragende Rolle<sup>12</sup>.

12 Eine abrupte Erhöhung der öffentlichen Ausgaben kann die ausgleichende Wirkung des Konjunkturzyklus auf die öffentlichen Ausgaben vorwegnehmen, Alesina, Perotti (1994).

Es wird im Grunde genommen eine Budgetierungsregel der zyklischen Haushaltskonsolidierung verfolgt. Eine Stabilisierungspolitik im keynesianischen Sinne ist nicht notwendig.

Die empirische Evidenz zeigt, dass während den Konjunkturphasen die Verschuldungsquote variiert, während den Kriegszeiten Defizite entstehen und während den Friedenszeiten langfristig gesehen Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden. Damit ist der theoretische Zusammenhang empirisch stichhaltig. Alesina und Perotti (1994) sind der Ansicht, dass diese Erklärung der Staatsverschuldung die anfänglichen Erhöhungen der Verschuldungsquote in den OECD-Ländern während der Rezession in den Jahren 1973–74 erklärt, jedoch nicht den immensen Anstieg danach. Die Theorie der Steuerglättung liefert auch keine Begründung für die unterschiedlichen Verschuldungsquoten in den verschiedenen Ländern. Die Auswirkungen falscher Erwartungen der Regierungen und länderspezifischer Schocks in diesen Ländern liefern einen Erklärungsgehalt im theoretischen Zusammenhang. Als temporäre Erscheinungen können sie aber nicht die Persistenz der empirischen Ergebnisse begründen. Deswegen befürworten die Autoren alternative Erklärungsansätze.<sup>13</sup>

---

13 Alesina Perotti (1994, S. 9)