

Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2007 8(4): 309–334

Staatsverschuldungs- unterschiede im internationalen Vergleich und Schlussfolgerun- gen für Deutschland

Heiner Felix Mikosch

ETH Zurich, KOF Swiss Economic Institute

*Silke Übelmesser**

CES, Universität München, und CESifo

1. Einleitung

Deutschland steht vor einem dramatischen Anstieg der Staatsverschuldung. Im Jahr 2005 betragen die gesamtstaatlichen Schulden 17.552€ je Bundesbürger – und das, ohne dass die Schulden der sozialen Sicherungssysteme hier erfasst sind. Bleibt die Finanzpolitik so wie sie ist, dann werden nach Berechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung und der Bertelsmann-Stiftung die gesamtstaatlichen Schulden je Bundesbürger im Jahr 2010 schon bei 24.554€, 2020 bei 46.364€ und 2030 bereits bei 89.550€ liegen (ZEW, 2005). Bei einer jährlichen Schuldzinsrate von 4% müssten die Bundesbürger somit 2030 durchschnittlich 3.582€ allein dafür aufwenden, dass der Schuldenberg nicht noch weiter ansteigt. Die Lage heute, aber auch in den kommenden Jahren ist noch um einiges besorgniserregender, wenn man neben dem sichtbaren, expliziten Teil der Verschuldung auch noch den unsichtbaren, impliziten Teil berücksichtigt. Dieser ist größtenteils durch die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und den Beamtenpensionen gegeben und beträgt jetzt schon das Vier- bis Fünffache der expliziten Verschuldung.

Während in Deutschland die Defizitquote zwischen 2002 und 2005 die im Vertrag von Maastricht festgelegte Grenze von 3% überstieg und erst 2006 mit einer Neuverschuldung von 1,9% wieder darunter lag, konnte z.B. Dänemark in den letzten Jahren sogar Überschüsse melden. Ähnlich beachtliche

*Korrespondenz: Silke Übelmesser, CES, Universität München, Schackstrasse 4, 80539 München, Tel.: +49 (0) 89 2180-5020, Fax: +49 (0) 89 397 303, E-Mail: uebelmesser@lmu.de. Die Autoren danken einem anonymen Gutachter und dem Herausgeber, Lars P. Feld, für hilfreiche Anmerkungen.

Unterschiede lassen sich bei der Schuldenquote beobachten, wo z.B. 2005 Italien 125,4% aufwies, Großbritannien dagegen nur 46,9% (OECD, 2005).

Die Betrachtung anderer Industriestaaten kann Aufschluss darüber geben, welche Faktoren eine niedrigere Staatsverschuldung begünstigen. Diese Arbeit beschäftigt sich deshalb mit der Frage, warum unterschiedliche Industriestaaten unterschiedlich hohe Schulden generier(t)en, wie es also zu den großen internationalen Unterschieden in der Staatsverschuldung kam bzw. weiterhin kommt. Es geht somit darum, die empirisch relevanten theoretischen Ansätze zur Erklärung von Staatsverschuldungsunterschieden zu identifizieren mit dem Ziel, mögliche Lösungen für die deutsche Verschuldungsproblematik aufzuzeigen. Dabei konzentrieren wir uns auf politökonomische Erklärungsansätze. Die internationalen Staatsverschuldungsunterschiede erklären sich demzufolge aus Unterschieden in den Präferenzen der politischen Akteure und/oder in den politischen (oder sogar direkt den budgetären) Institutionen.¹

Die nachstehenden Ausführungen gliedern sich wie folgt: Teil 2 präsentiert einige stilisierte Fakten. Teil 3 widmet sich denjenigen Theorien, die die spezifischen Präferenzen der politischen Akteure als Erklärung für Staatsverschuldungsunterschiede betonen. Dagegen behandelt Teil 4 Theorien, die besonders auf die spezifische Ausgestaltung der politischen oder budgetären Institutionen fokussieren. An die Vorstellung der Theorien schließt sich jeweils eine Beurteilung der empirischen Relevanz an, so dass sich jene Theorien herauskristallisieren lassen, deren Aussagen für die Betrachtung der deutschen Schuldenproblematik von Bedeutung sind. Auf dieser Basis werden in Teil 5 Politikempfehlungen für Deutschland abgeleitet. Teil 6 schließt mit einem kurzen Ausblick.

2. Zu erklärende Fakten und zentrale Fragen

Staatsverschuldung ist ein Phänomen, das in allen Industriestaaten beobachtet werden kann. Tabelle 1 zeigt die Schuldenquoten von 20 Industriestaaten zwischen 1970 und 2005: Im Jahr 2005 beispielsweise betrug die durchschnittliche

1. Siehe z.B. die Übersichten zur politökonomischen Staatsverschuldungsforschung von von Weizsäcker (1992), Alesina und Perotti (1995a), Imbeau und Chenard (2002) sowie Mueller (2003). Dagegen werden wohlfahrtsökonomische Ansätze auf Basis der sog. Steuerglättungstheorie (Barro, 1979, sowie Lucas und Stockey, 1983) ausgeklammert. Diese erklären zwar Verschuldungsschwankungen im Zeitablauf, nicht aber Verschuldungsunterschiede zwischen (ökonomisch relativ ähnlichen) Staaten. Außerdem abstrahieren wir vom sog. Wahlzyklusansatz (political business cycle bzw. electoral budget cycle), gemäß dem Regierungen aus wahltaktischen Gründen Steuern senken bzw. Ausgaben erhöhen und folglich Defizite machen. Da jene nach der Wahl wieder ausgeglichen werden, erklärt dieser Ansatz keine dauerhaften Schulden. Auch die Theorien der fiskalischen Illusion (Buchanan und Wagner, 1977) und der intergenerativen Umverteilung (Cukierman und Meltzer, 1989, sowie Tabellini, 1991) sind grundsätzlich nicht geeignet, internationale Staatsverschuldungsunterschiede bzw. einen trendmäßigen Anstieg der Staatsverschuldung zu erklären.

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

Tabelle 1 Schuldenquoten und Defizitquoten für 20 OECD-Staaten

	(Brutto-) Schuldenquoten								(Brutto-) Defizitquoten
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2005
Belgien	62,3	56,8	75,0	115,7	126,2	135,2	113,4	98,5	0,1
Dänemark	-	11,9*	45,1	77,4	68,5	77,6	53,7	49,7	-3,9
Deutschland	-	25,1*	-	-	43,4*	55,8	59,9	69,9	3,3
Finnland	-	8,8	13,7	18,4	16,5	65,1	52,9	53,3	-2,4
Frankreich	-	53,1*	29,8	36,7	38,6	62,6	65,2	76,7	2,9
Griechenland	18,8	19,2	22,8	47,1	79,6	108,7	114,0	108,1	4,4
Großbritannien	81,0	64,9	56,0	50,1	33,0	52,7	45,7	46,8	3,6
Irland	-	59,6	69,5	100,0	93,2	81,2	37,9	29,9	-1,6 ⁻¹
Italien	-	60,4*	-	-	106,4*	125,5	124,9	125,4	4,3
Niederlande	63,1	51,0	56,9	84,8	84,2	87,0	63,7	63,7	0,3
Norwegen	41,2	39,2	39,1	32,4	29,3	40,5	34,3	51,7	-16,2
Österreich	19,0	23,2	36,0	49,1	57,6	69,6	69,5	69,2	1,6
Portugal	-	-	-	-	68,6*	69,9	59,9	76,5	6,0
Spanien	-	-	-	-	47,7	68,8	65,9	49,1	-1,1
Schweden	29,2	28,3	47,3	70,9	46,8	82,2	64,4	61,5	-2,8
Schweiz	-	-	42,1	37,7	29,9	45,8	50,0	49,2	1,5 ⁻²
Australien	-	-	-	-	22,6	43,4	24,3	15,3	-1,7 ⁻¹
Japan	12,0	22,9	55,0	72,2	68,6	87,0	134,0	158,9	6,3 ⁻¹
Kanada	54,1	45,1	45,5	66,7	74,5	100,8	82,7	69,3	-0,7 ⁻¹
U.S.A	49,2	47,9	45,3	58,9	66,6	74,2	58,1	63,8	4,6 ⁻¹
Ungewichteter Durchschnitt	43,0	38,6	45,3	61,2	60,1	76,7	68,7	69,3	

Quellen: OECD (2005, 2006) und *“*“* Alesina und Roubini mit Cohen (1997, S. 228).
“-“: “keine Angabe”, *“-ⁿ“*: Daten aus dem Jahr 2005-*n*.

Quote 69,3%. Allerdings bestehen große Unterschiede zwischen den Staaten: So liegt z.B. die Quote Irlands bei 29,9%, während sie in Griechenland 108,1% erreicht. Dies lässt sich auch für die Defizite bestätigen – exemplarisch für das Jahr 2005. Während Portugal eine Defizitquote von 6,0% hatte, betragen die Defizitquoten für Italien 4,3% und für Belgien 0,1%. Einige Staaten wiesen sogar einen Überschuss aus – so z.B. Dänemark (3,9%), Schweden (2,8%) und Finnland (2,4%).

Was die Schuldenquote betrifft, so macht Tabelle 1 deutlich, dass die besagten Unterschiede nicht schon immer bestanden: Bis Mitte der 1970er Jahre waren die Schuldenquoten der meisten Staaten noch auf einem (relativ zu später) niedrigen Niveau. Dann jedoch setzte bei einigen Staaten (v.a. Belgien, Irland, Italien und Japan) ein rasanter Anstieg ein. Andere konnten den Anstieg dagegen mehr oder weniger unter Kontrolle halten, während wenige ihre Schuldenquoten sogar reduzierten (z.B. Australien und Großbritannien). Mitte der 1990er Jahre erreichten dann die meisten Staaten eine Konsolidierung

(wenn auch auf unterschiedlich hohen Niveaus). Nur wenige Staaten (Deutschland, Frankreich und Japan) verzeichneten einen weiteren Schuldenquotenanstieg. Auf die institutionellen Details und ihre Bedeutung für die jeweils zu beobachtende Staatsverschuldung werden wir später noch exemplarisch für Deutschland und die Schweiz eingehen.

In Anlehnung an Alesina und Perotti (1995a) können diese empirischen Fakten zu zwei Fragen zusammengefasst werden: Warum haben sich in einigen Ländern die Schulden- und Defizitquoten seit Mitte der 1970er Jahre stark erhöht, während sie davor relativ stabil waren? Und warum gilt dies nur für einen Teil der Länder, nicht aber für alle – mit anderen Worten, wie lassen sich die starken internationalen Staatsverschuldungsunterschiede erklären?

In der vorliegenden Arbeit sollen diese Fragen mit Hilfe politökonomischer Ansätze geklärt werden. Genauer genommen untersuchen wir, welche dieser Ansätze empirisch gestützt werden. Zwar geht es hier hauptsächlich um die Ursachen internationaler Staatsverschuldungsunterschiede. Dennoch darf nicht darauf verzichtet werden, auch Studien zu einzelnen föderal strukturierten Staaten, wie z.B. der Schweiz oder den U.S.A., einzubeziehen, sofern diese Erkenntnisse hervorbringen, zu denen Studien auf Basis internationaler Daten nicht gelangen. Gerade die Schweiz kann als „natürliches Laboratorium“ zum Studium der Auswirkungen politischer und budgetärer Institutionen auf die Staatsverschuldung betrachtet werden. Denn innerhalb eines ökonomisch relativ homogenen Rahmens (schließlich handelt es sich ja um ein einziges Land) existiert eine beeindruckende Variation an politischen und budgetären Strukturen und Institutionen.

3. Erklärung von Staatsverschuldungsunterschieden auf Basis der spezifischen Präferenzen der politischen Akteure

Möglicherweise können Staatsverschuldungsunterschiede durch staatspezifische Präferenzen verschiedener politischer Akteure (z.B. Wähler und Parteien) erklärt werden. Wir betrachten deshalb zwei in der Literatur zentrale Erklärungsansätze: den Parteiideologieansatz und den Ansatz der strategischen Verschuldungspolitik.

3.1 Parteiideologie (*Partisan Approach*)

Die zentrale These des Parteiideologieansatzes zur Erklärung von Staatsverschuldungsunterschieden, der auch unter den Begriffen „partisan cycle“ oder spezifisch auf Budgetdefizite bezogen „partisan budget cycle“ firmiert, lautet: Linke, d.h. hier einkommens- und vermögensschwächere Bevölkerungsschichten vertretende Regierungen generieren eine höhere Staatsverschuldung als rechte, d.h. hier einkommens- und vermögensstärkere Bevölkerungsschichten vertretende Regierungen.

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

Von allen Ansätzen zur Erklärung von Staatsverschuldungsunterschieden wird der hier behandelte mit am häufigsten untersucht. Allerdings geschieht dies durchweg auf empirischer Ebene, während theoretische Parteiideologiemodelle hauptsächlich auf Arbeitslosigkeit und Inflation fokussieren (z.B. Hibbs, 1977). Auch wenn einige Studien nachweisen, dass linke Regierungen signifikant größere Staatsbudgets (also sowohl höhere Ausgaben als auch höhere Einnahmen) generieren als rechte Regierungen, so wird die obige These doch von einer deutlichen Mehrheit der Studien falsifiziert (vgl. den Überblick in Imbeau und Chenard, 2002).

3.2 Strategische Verschuldungspolitik

Die Theorie der strategischen Verschuldungspolitik versteht Staatsverschuldung als externen Effekt zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Regierungen. Sie geht (a) auf Persson und Svensson (1989) bzw. (b) auf Tabellini und Alesina (1990) sowie Alesina und Tabellini (1990) zurück: Die gegenwärtige Regierung weiß annahmegemäß, dass sie bei den nächsten Wahlen (a) mit Sicherheit oder (b) mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von der Opposition abgelöst wird. Diese besitzt aber annahmegemäß andere Ausgabenpräferenzen, d.h. (a) sie möchte überhaupt höhere Ausgaben tätigen oder (b) sie möchte die zur Verfügung stehenden Staatsmittel für von der gegenwärtigen Regierung nicht priorisierte Bereiche ausgeben. Die gegenwärtige Regierung macht daher Schulden, (a) um den Ausgabenspielraum der zukünftigen Regierungen durch die Schuld(zins)verpflichtungen zu beschränken oder (b) um schon heute mehr für die von ihr priorisierten Bereiche ausgeben zu können. Gemäß dem vorliegenden Ansatz kann Verschuldung folglich als „strategische Variable“ zur Beeinflussung zukünftiger Machthaber interpretiert werden.

Es gibt nur wenige Studien, die sich zur Überprüfung des Ansatzes eignen. Diejenigen, die auf OECD-Daten zurückgreifen, falsifizieren ihn (Grilli et al., 1991, und Lambertini, 2003). Dennoch gibt es offensichtlich einzelne Staaten und Zeitabschnitte, in denen v. a. das Modell von Persson und Svensson (1989) eine signifikante Rolle spielt: So findet Pettersson-Lidbom (2001) eine klare Bestätigung dieses Modells für die schwedischen Lokalregierungen von 1974-94. Auch argumentieren Persson und Svensson (1989), ihr Modell erkläre die Verschuldungspolitik des U.S.-Präsidenten Ronald Reagan 1981-85 sowie der konservativen Regierung Schwedens 1976-82.

Im Hinblick auf die beiden oben aufgeworfenen Fragen sollte die empirische Überprüfung des vorliegenden Ansatzes noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden: Wenn wir uns alleine auf die Häufigkeit signifikanter Regierungswechsel und somit auf die Regierungsdauer als Instrument für die erwartete Wiederwahlwahrscheinlichkeit einer amtierenden Regierung konzentrieren, dann nimmt die durchschnittliche Dauer einer Regierung nach der ersten Ölkrise verglichen mit davor deutlich ab (Alesina und Perotti, 1995a). Dies sollte zu mehr Verschuldung aus strategischem Motiv in den betroffenen Ländern – und nur dort – führen, was aber von Grilli et al. (1991) und

Lambertini (2003) nicht bestätigt wird. Ein Grund dafür mag darin liegen, dass sämtliche Studien ausschließlich auf den Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Regierungsdauer fokussieren. Allerdings müsste beachtet werden, dass Regierungen nur dann ein Motiv zur strategischen Verschuldung haben, wenn sich ihre Ausgabenpräferenzen von denjenigen der Opposition hinreichend unterscheiden. Man sollte also die Polarisierung der Parteien(blöcke), die als Regierungsalternativen in Frage kommen, mit einbeziehen.

4. Erklärung von Staatsverschuldungsunterschieden mit Fokus auf die politischen und budgetären Institutionen

Die bisher betrachteten Theorien, die Staatsverschuldungsunterschiede allesamt auf die spezifischen Präferenzen der politischen Akteure zurückführen, sind zwar von theoretischer Bedeutung, sie wurden aber in empirischen Studien (bis jetzt) nicht bestätigt. Im folgenden Abschnitt werden wir deshalb Theorien untersuchen, bei denen Staatsverschuldungsunterschiede entscheidend durch die spezifische Ausgestaltung der politischen oder budgetären Institutionen erklärt werden:² die Theorie der fiskalischen Allmende, die Theorie fiskalischer Stellungskriege und die institutionenökonomische Theorie des Budgets. Die beiden ersten fokussieren auf politische, letztere dagegen auf budgetäre Institutionen. Die drei Theorien werden oft als separat betrachtet. Dagegen möchten wir betonen, dass das Problem der fiskalischen Allmende (direkt oder indirekt) für alle Theorien grundlegend ist. Dies wird später noch deutlich werden.

4.1 Staatsmittel als Allmendegut (Common Property)³

Die Erklärung der Theorie der fiskalischen Allmende für Staatsverschuldung lautet: Auf die staatlichen Ressourcen können gleichberechtigt mehrere Akteure (Minister, Interessensgruppen etc.) zugreifen. Jeder einzelne Akteur wird nun natürlich Ausgaben für seine separaten Interessen tätigen. Er internalisiert aber die Kosten dieser Ausgaben nur teilweise, da diese von allen Akteuren (über allgemeine Steuern) getragen werden, er selbst also nur einen Teil dafür aufbringen muss. In der Folge ergeben sich ineffizient hohe Staatsausgaben und

2. Unter „budgetären Institutionen“ verstehen wir solche, die spezifisch auf den Prozess der Erstellung und Implementierung des Budgets gerichtet sind. Als „politische Institutionen“ bezeichnen wir dagegen solche, die den politischen Prozess allgemein prägen und – eben insofern der Budgetprozess ein Teil des allgemeinen politischen Prozesses ist – auch auf den Budgetprozess wirken.
3. Die Theorie der fiskalischen Allmende firmiert ebenso unter den Begriffen „common pool“ und „pork barrel“. Sie findet auch in anderen Feldern Anwendung (vgl. Persson und Tabellini, 2002, für einen Überblick) und ist eng mit dem Problem der „tragedy of the commons“ verbunden.

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

Budgetdefizite. Es geht nun also um einen negativen externen Effekt zwischen Akteuren eines politischen Gremiums.⁴

Je nachdem, ob wir das Macht habende Gremium als Legislative, Exekutive oder allgemein als Gesellschaft interpretieren, können wir folgende Hypothese aufstellen:

Hypothese 1: Die Budgetdefizite und damit die Schulden eines Staates sind umso höher,

(a) je fragmentierter die Legislative, d.h. u.a. je mehr Wahlkreise der Staat und folglich je mehr bestimmte Wahlkreise vertretende Parlamentarier die Legislative besitzt (vgl. ähnlich Weingast, Shepsle und Johnson, 1981),

(b) je fragmentierter die Exekutive, d.h. je mehr Parteien oder Minister mit unterschiedlichen Ausgabenpräferenzen gemeinsam die Regierungsverantwortung ausüben (vgl. Velasco, 2000),

(c) je fragmentierter die Gesellschaft, d.h. je mehr Interessensgruppen mit unterschiedlichen Ausgabenpräferenzen existieren,

(d/e/f) je polarisierter die Legislative/Exekutive/Gesellschaft, d.h. je stärker sich die Parlamentarier/Regierungsmitglieder/gesellschaftlichen Interessensgruppen in ihren Ausgabenpräferenzen unterscheiden (vgl. Woo, 2005, zu (f)),

(g) je kürzer die erwartete Amtsdauer der Regierung (vgl. Woo, 2005).

Zu betonen ist, dass das Allmendeproblem in jedem Typus demokratischer Systeme (und sicherlich auch in nicht-demokratischen Systemen) auftritt, allerdings immer in unterschiedlichen Formen bzw. auf anderen institutionellen Ebenen: In parlamentarischen Systemen mit Verhältniswahlrecht kommt das Allmendeproblem i.d.R. primär gemäß den Hypothesen 1 (b) und (e) über die Beteiligung unterschiedlicher politischer Akteure an der Exekutive zum Tragen (vgl. z.B. die Koalitionsregierungen in Italien), in parlamentarischen Systemen mit Mehrheitswahlrecht und in präsidentialen Systemen dagegen vor allem gemäß den Hypothesen 1 (a) und (d) über die Legislative (vgl. z.B. die sog. „pork barrel politics“ im Kongress der U.S.A.).

Da die Hypothese 1 denjenigen Hypothesen, die aus der Theorie fiskalischer Stellungskriege abgeleitet werden können (vgl. 4.2), sehr ähnlich ist, erfolgt eine gemeinsame empirische Würdigung nach Behandlung der letzteren.

4.2 Theorie fiskalischer Stellungskriege (*War of Attrition*)⁵

Die zentrale Aussage der Theorie fiskalischer Stellungskriege zur Erklärung von Staatsverschuldung lautet: Ein durch eine nicht-nachhaltige

4. Alesina und Perotti (1995a) betonen, ein statisch modellierter Ansatz der fiskalischen Allmende könne bloß die Übergroße von Staatsbudgets begründen. Nur wenn er dynamisch angelegt sei, erkläre er gleichzeitig auch deren Unausgeglichenheit, mithin Budgetdefizite. Für ein dynamisches Modell siehe z.B. Velasco (2000).
5. Die Stellungskriegstheorie wurde ursprünglich im biologischen Kontext entwickelt (vgl. Riley, 1980). Es ist zu betonen, dass diese Theorie nicht nur auf die Verschuldungsproblematik, sondern grundsätzlich auf jedes mit Verteilungskonflikten verbundene Reformszenario anzuwenden ist. Auch für andere ökonomische Forschungsbereiche kann die Theorie fruchtbar gemacht

Fiskalpolitik verursachtes Staatsdefizit kann meist nur in Verbindung mit Kosten (Steuererhöhungen, Ausgabenkürzungen) abgebaut werden. Nun will aber keiner der politischen Akteure (Koalitionsparteien, vetomächtige Interessensgruppen u.a.) diese Kosten tragen, sondern spekuliert vielmehr darauf, dass einer der anderen Akteure früher einlenkt und die Kosten übernimmt. Als Konsequenz wird der Abbau des Defizits möglicherweise dauerhaft verhindert bzw. zumindest ineffizient lange hinausgezögert und das Schuldenniveau steigt somit immer weiter.

Wie bereits betont, liegt der Theorie fiskalischer Stellungskriege wiederum das Allmendeproblem mit seinem Widerstreit verschiedener politischer Anspruchsgruppen zugrunde. Im Gegensatz zur im vorangegangenen Kapitel behandelten Theorie der fiskalischen Allmende erklärt der vorliegende Ansatz allerdings nicht an sich, warum Defizite entstehen. Vielmehr benötigt er die Annahme einer permanenten Störung des fiskalischen Gleichgewichts (dauerhafte Steuereinnahmehausfälle aufgrund von Langzeitrezession, erhöhte Ausgaben aufgrund gestiegener Rentenlast o.ä.) und kann dann erklären, warum ein dadurch entstandenes Budgetdefizit nicht abgebaut wird. Somit ist auch klar, dass dieser Theorie (nicht wie bei den meisten anderen Ansätzen ein negativer, sondern) ein positiver externer Effekt zugrunde liegt: Kein Akteur will die Kosten des Defizitabbaus tragen, da er nur dessen persönlichen, nicht aber dessen gesamtgesellschaftlichen Nutzen einkalkuliert.

Als erste haben Alesina und Drazen (1991) diesen Ansatz auf die Verschuldungsproblematik angewendet.⁶ Es lässt sich folgende Hypothese ableiten:

Hypothese 2.1: (a) Staatliche Budgetdefizite entstehen nach einer mit Einnahmenverlusten oder Ausgabenerhöhungen verbundenen permanenten Störung des fiskalischen Gleichgewichts – und eben nicht zu jeder Zeit (wie dies die Theorie der fiskalischen Allmende prognostiziert).

(b) Nehmen wir an, dass sich Staaten grundsätzlich von Zeit zu Zeit mit nicht-nachhaltigen Fiskalpolitiken konfrontiert sehen, so ist die sich aus besagten Defiziten ergebende Staatsverschuldung umso höher, je größer die ideologische Polarisierung zwischen den Mitgliedern der Legislative/den Mitgliedern der Exekutive/den gesellschaftlichen Interessengruppen ist und je stärker der Staat die sozioökonomischen Kosten seiner Defizitpolitik durch ökonomische und sozialpolitische Gegenmaßnahmen „abfedert“.

Spolaore (2004) modelliert explizit verschiedene Regierungssysteme und vergleicht diese hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit bei der Verschuldungsreduktion. Er zeigt, dass auch Systeme mit Einparteienregierungen nicht notwendig eine effiziente Verschuldungsreduktionspolitik betreiben: Sie laufen nämlich Gefahr, zu viel bzw. zu häufig zu reformieren.

Auf Kosten einer starken Vereinfachung lässt sich als Hypothese formulieren:

werden (siehe Kennan und Wilson, 1989, in Bezug auf Arbeiterstreiks sowie vor allem Drazen, 2000).

6. Siehe auch Drazen und Grilli (1993).

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

Hypothese 2.2: (a) Staaten mit Koalitionsregierungen haben höhere Schulden als Staaten mit Einparteienregierungen.

(b) Außerdem sind die Schulden umso höher, je fragmentierter die Koalition, d.h. je größer die Zahl der Koalitionsparteien(blöcke), je symmetrischer die Macht zwischen besagten Partei(blöcke)n verteilt und je größer bei relativ symmetrischer Machtverteilung deren Interessenskonfliktgrad (bzw. die Polarisation) ist.

Für Deutschland lassen sich daraus wichtige Anstöße ableiten, die in 5. noch einmal aufgenommen werden.

4.3 Empirie zu den Theorien fiskalischer Allmende und fiskalischer Stellungskriege

Im Folgenden widmen wir uns dem umstrittensten Untersuchungsgegenstand der empirischen Forschung zur Erklärung von Staatsverschuldungsunterschieden – der Überprüfung der Theorien fiskalischer Allmende und fiskalischer Stellungskriege. Die gemeinsame Behandlung erklärt sich daraus, dass die Hypothesen beider Ansätze sehr ähnlich, teilweise sogar identisch sind (vgl. Hypothesen 1, 2.1 und 2.2). Folglich können wir immer nur aus einer jeweiligen Studie heraus entscheiden, ob ein oder sogar beide Ansätze Relevanz besitzen und wenn ja, welcher „stärker“ ist.

Wir hatten festgestellt, dass sich fiskalische Allmende- und fiskalische Stellungskriegskalküle (a) innerhalb der Regierung, (b) innerhalb des Parlaments und (c) auf Ebene der Gesellschaft manifestieren. Wir konzentrieren uns hier auf die Regierungsebene.

Dass Koalitionsregierungen wegen ihrer größeren Fragmentierung wirklich signifikant höhere Verschuldungen generieren als Einparteienregierungen (vgl. Hypothese 2.2 (a)), lässt sich nicht robust nachweisen (vgl. dazu Edin und Ohlsson, 1991, de Haan und Sturm, 1997, sowie Perotti und Kontopoulos, 2002, welche allesamt das Ergebnis von Roubini und Sachs, 1989, überzeugend widerlegen).

Misst man die Fragmentierung der Regierung dagegen direkt über die Anzahl der Minister und der Parteien in der Regierung (Kontopoulos und Perotti, 1999), so kann die Theorie fiskalischer Stellungskriege tendenziell als bestätigt angesehen werden (vgl. Hypothese 2.2 (b)).⁷ Die Theorie der fiskalischen Allmende ist dagegen tendenziell als falsifiziert (bzw. wenigstens als

7. Ähnliche Ergebnisse finden sich bei Perotti und Kontopoulos (2002) sowie Volkerink und de Haan (2000). Nach de Haan, Sturm und Beekhuis (1999) ist der Effekt der Regierungsparteienanzahl auf die Staatsverschuldung für Gesamtregierungsdaten insignifikant, für Zentralregierungsdaten dagegen signifikant. Da letztere insofern besser geeignet sind, als sie direkter vom jeweils betrachteten politischen Entscheider (hier der Zentralregierung) beeinflusst werden können, ist auch dieses Ergebnis als Bestätigung des fiskalischen Stellungskriegsansatzes zu interpretieren. Die Diskussion um die geeignete exogene Variable ist allerdings sehr kontrovers (vgl. de Haan und Sturm, 1997, Kontopoulos und Perotti, 1999, sowie Perotti und Kontopoulos, 2002).

weniger „stark“) zu betrachten, da kein signifikanter Effekt in der Wachstumsphase 1960-74 besteht (vgl. Hypothesen 1(b) und 2.1(a)).

Im Gegensatz zu allen anderen Studien in der Literatur fokussieren Alesina und Perotti (1995b) nicht auf die Defizite bzw. jährlichen Schuldenveränderungen, sondern auf die Fähigkeit zur mittelfristig erfolgreichen Schuldenreduktion und finden eine starke Bestätigung der Theorie fiskalischer Stellungskriege (vgl. Hypothese 2.2).⁸

Bisher haben wir ausschließlich den Effekt der Fragmentierung der Regierung auf die Verschuldung eines Staates betrachtet. Gemäß der Hypothese 2.1 (b) kommt es aber auch auf die ideologische Polarisierung der Regierung an: Volkerink und de Haan (2000) erfassen für ihre Untersuchung die ideologische Polarisierung der Regierung mit zwei Maßen – mit einer Art ideologischer Varianz der Regierungsparteien und mit der „maximalen ideologischen Distanz“ nach Tsebelis (1995) zwischen denselben. Dabei existiert ein kleiner Anhaltspunkt, dass die Polarisierung der Regierung einen Effekt auf die staatliche Verschuldung ausübt. Die Theorie der fiskalischen Allmende und eher noch die Theorie fiskalischer Stellungskriege werden also auch in dieser Hinsicht zumindest ansatzweise bestätigt.

Im Hinblick auf unsere Betrachtung des deutschen Föderalismus im folgenden Kapitel schließen wir nun noch einige Bemerkungen zum Zusammenhang zwischen Verschuldung und fiskalischer Organisationsstruktur (zentralistisch oder dezentralistisch/föderalistisch) von Staaten an.

Aus theoretischer Perspektive gibt es sowohl Argumente dafür, dass eine föderalistische Fiskalstruktur die staatliche Verschuldung verstärkt als auch dass sie sie hemmt.

(a) Wenn die Wähler „fiskalisch konservativer“ als ihre Politiker sind, dann könnte eine föderalistische Fiskalstruktur im Vergleich zu einer zentralistischen Struktur zu einer disziplinierteren Finanzpolitik, also niedrigeren Defiziten und Schulden führen, weil bei ersterer Struktur die Wähler ihre Politiker besser kontrollieren können (vgl. ähnlich Oates, 1972).⁹ (b) Des Weiteren könnte sich eine diszipliniertere Finanzpolitik bei einer föderalistischen Fiskalstruktur daraus ergeben, dass die verschiedenen untergeordneten Jurisdiktionen im Wettbewerb zueinander stehen (vgl. ähnlich Brennan und Buchanan, 1980).¹⁰

8. Siehe auch Alesina und Roubini mit Cohen (1997) sowie Alesina, Perotti und Tavares (1998).

9. In Bezug auf die Größe (nicht die Ausgeglichenheit) des Staatsbudgets sollte allerdings beachtet werden, dass Wähler gerade bei einer föderalistischen Fiskalstruktur höhere (Ausgaben-) Aktivitäten des Staates wünschen könnten, da sie dort diese Tätigkeiten besser kontrollieren können, jedenfalls wenn sie von den unteren Regierungsebenen ausgeübt werden.

10. Allerdings muss aus theoretischer Perspektive betont werden, dass ein solcher Wettbewerb verschiedene Arten horizontaler Externalitäten erzeugen kann, woraus sich möglicherweise ineffizient niedrige Steuersätze, eine ineffizient niedrige Bereitstellung öffentlicher Güter und Investitionsverzerrungen ergeben. Auch können in Staaten mit föderalistischer Fiskalstruktur verschiedene Arten vertikaler Externalitäten auftreten, wodurch u.U. wiederum die Einnahmen- und Ausgabenentscheidungen der verschiedenen Regierungsebenen verzerrt wer-

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

(c) Dagegen könnte eine föderalistische Fiskalstruktur den Spielraum der politischen Führung zur Durchführung fiskalischer Konsolidierungen bzw. allgemein fiskalischer Reformen im Vergleich zu einer zentralistischen Struktur beschränken, weil bei ersterer Struktur die Anzahl und Macht der politischen Vetoakteure (sog. Vetospieler) größer, ein Konsens über die zu treffenden Konsolidierungsmaßnahmen also schwerer zu erreichen ist.¹¹

Entscheidend scheint uns zu sein, wie die Fiskalstruktur eines Föderalstaates *genau* organisiert ist: In Staaten, die wie die Schweiz und die U.S.A. einen sog. dualistischen Föderalismus besitzen, in denen die Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen der verschiedenen Regierungsebenen also relativ getrennt sind, sollten die Argumente (a) und (b) für eine *niedrigere* Verschuldung durch eine föderalistische Fiskalstruktur stärker, das Argument (c) für eine *höhere* Verschuldung durch eine ebensolche Struktur dagegen weniger stark zum Tragen kommen. Genau andersherum sollte es in Staaten sein, die wie Deutschland einen sog. kooperativen Föderalismus besitzen, in denen sich die Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen der verschiedenen Regierungsebenen also überschneiden (vgl. 5. für eine qualitative Evidenz hierzu).

Weiterhin entscheidend dafür, wie sich eine föderale Fiskalstruktur auf die staatliche Verschuldung auswirkt, ist der Umgang superiorer Regierungsebenen mit ärmeren bzw. in finanzielle Schwierigkeiten geratenen untergeordneten Ebenen: Bekommt eine ärmere Regierung föderale Transfers, so reduziert dies die Kosten ihrer Problemlage, was sie zum Aufschieben einer schmerzhaften Konsolidierungs- bzw. Reformpolitik verleiten könnte. Und kann eine untergeordnete Regierung erwarten, dass ihr eine übergeordnete Ebene bei einer fiskalischen Schieflage beispringt, so wird sie aufgrund dieser Sicherheit möglicherweise eine weniger disziplinierte Fiskalpolitik betreiben (sog. „Bail out“-Problem, dem das Prinzip des moralischen Risikos zugrunde liegt) (siehe Schaltegger und Feld, 2007, für bestätigende Evidenz für die Schweiz). Dieser Punkt ist für die Fragen nach dem Sinn des deutschen Länderfinanzausgleichs und nach der Berechtigung der Forderung einzelner Bundesländer auf „Schuldenhilfe“ durch den Bund sehr zu beachten.

4.4 Institutionenökonomische Theorie des Budgets

Die beiden zuvor diskutierten Theorien hatten die Verschuldung eines Staates mit der Ausgestaltung bestimmter politischer Institutionen (Zahl der Wahlkreise, Minister in der Regierung etc.) erklärt. Gemäß der institutionenökonomischen Theorie des Budgets hängt selbige dagegen primär von den budgetären Rahmenbedingungen des Staates ab.¹²

den. Besteuern z.B. verschiedene Regierungsebenen das gleiche Gut, so kann dies je nach Umständen zu ineffizient hohen oder ineffizient niedrigen Steuern führen.

11. Vgl. hierzu Tsebelis (1995) Vetospielertheorie sowie unsere Ausführungen zur Theorie fiskalischer Stellungskriege in 4.2 und 5.

12. Vgl. Alesina und Perotti (1999) und von Hagen (2002) für einen Überblick.

Danach gliedert sich der Budgetprozess in drei zentrale Phasen (vgl. z.B. von Hagen, 1992), die alle von dem Allmendeproblem geprägt sind:

Die Phase der Budgeterstellung (Exekutivphase) unterliegt grundsätzlich der Gefahr, ein ineffizient hohes und defizitäres Budget zu generieren, wenn die Ressortminister die Höhe ihrer Ressortausgaben selbstständig bestimmen können, ohne die Kosten vollständig zu internalisieren.

Ein ähnliches Problem lässt sich in der Legislativphase finden, wenn die Parlamentarier unterschiedliche Klientelgruppen vertreten und ebenfalls die Kosten einer Mehrausgabe für die eigene Klientel nicht vollständig berücksichtigen. Es besteht hier die Gefahr, dass sie den Budgetvorschlag der Regierung aufweichen, indem sie sich gegenseitig ineffiziente Mehrausgaben für die jeweils eigene Klientel genehmigen.

In der Implementierungsphase schließlich lebt das Allmendeproblem der Exekutivphase wieder auf. Das Budgetdefizit fällt umso höher aus, je mehr es den Ressortministern gelingt, von den festgelegten Budgetzielen zu ihren eigenen Gunsten abzuweichen.

Zusammenfassend können wir folgende Hypothese formulieren:

Hypothese 3: Die Budgetdefizite und damit die Schulden eines Staates sind umso geringer

(a) in der Exekutivphase, wenn im Falle von Einparteienregierungen die Budgetverantwortung an einen starken Finanzminister delegiert ist (Delegationsmechanismus), bzw. wenn im Falle von Mehrparteienregierungen am Anfang des Budgetprozesses eine kollektive Verpflichtung zu einem ausgeglichenen Budget und dahingehenden konkreten Budgetzielen getroffen wird (Vertragsmechanismus);¹³

(b) in der Legislativphase, je stärker die Position der Regierung gegenüber dem Parlament ist, d.h. konkret, je schwerer die Parlamentarier den Budgetvorschlag der Regierung ändern bzw. mit Zusätzen versehen können, je weniger detailliert das Parlament über den Budgetvorschlag der Regierung abstimmen kann und wenn die Regierung die Konsequenzen einer Ablehnung ihres Budgetvorschlages durch das Parlament selbst bestimmen kann;

(c) in der Implementierungsphase, je geringer die Flexibilität der Ressortminister bei der Implementierung des Budgets ist und je besser die Ressortminister bei der Implementierung überwacht werden können.

13. Entgegen den Allmende- bzw. Stellungskriegtheorien behauptet die institutionenökonomische Theorie des Budgets also, die Verschuldung eines Staates hänge *nicht* davon ab, ob eine Ein- oder eine Mehrparteienregierung besteht. Beide besäßen Budgetinstitutionen, mit denen sie sich vor Budgetdefiziten schützen können. Dabei ist zu beachten, dass für Koalitionsregierungen der Vertragsmechanismus geeigneter ist. Eine stabile Einigung kann nur durch Verhandlungen zwischen allen maßgeblichen Regierungsmitgliedern bzw. Parteiführern gewährleistet werden. Bei Einparteienregierungen sollte sich dagegen eher der Delegationsmechanismus finden, denn typischerweise dominiert dort mit dem Regierungschef eine einzelne Person. Dann (aber auch nur dann) wenn dieser dem Finanzminister während des Budgetprozesses den Rücken stärkt, wird sich jener gegenüber den ausgabefreudigen Ressortministern durchsetzen. Wie Hallerberg, Strauch und von Hagen (2004) zeigen, ist dieses Muster auch tatsächlich in der Realität zu finden.

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

Außerdem gilt, dass die Schulden umso geringer sind, (d) je stärker Defizite durch konstitutionelle oder gesetzliche Vorgaben beschränkt sind (sog. fiskalische Beschränkungen), (e) wenn Referenden o.ä. über neue Ausgabenprojekte, über die Höhe der Budgetdefizite u.a. existieren, (f) je transparenter das Budget bzw. der Budgetprozess ist,¹⁴ und (g) wenn detaillierte mehrperiodische Budgetpläne existieren.

Die Studien, die sich (ausschließlich oder unter anderem) mit der empirischen Überprüfung des Effekts von Budgetinstitutionen auf die Staatsverschuldung befassen, sind zwar mittlerweile kaum mehr zu überschauen,¹⁵ oft werden aber nur geographisch und zeitliche begrenzte Daten verwendet oder nur Teilaspekte untersucht. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf jene überzeugenden und umfassenden Untersuchungen, die auf Schweizer Kantons-, EU oder OECD-Daten zurückgreifen.

De Haan und Sturm (1994) fassen verschiedene Budgetinstitutionencharakteristika (vgl. Hypothese 3) zu einer Indexvariablen zusammen. Für die EU-12-Staaten von 1981-89 finden sie nur dann einen signifikanten Effekt der Variable auf die Staatsverschuldung, wenn Luxemburg aus der Regression ausgeschlossen wird.

Differenziertere Untersuchungen kommen zu uneinheitlichen Ergebnissen: Perotti und Kontopoulos (2002) testen die institutionenökonomische Theorie des Budgets auf Basis einer OECD-Stichprobe (19 Staaten von 1970-95) – leider aber nur in Teilaspekten: Weder die Existenz eines starken Finanzministers noch kollektiv vereinbarte Budgetziele in der Regierung üben einen signifikanten Effekt auf die Staatsverschuldung aus. Dagegen beugen diese beiden Budgetinstitutionen gemäß der Studie von Hallerberg und von Hagen (1999) für EU-Daten von 1981-95 Staatsverschuldung vor (vgl. hierzu auch 4.5).

Die bisherigen empirischen Studien zur institutionenökonomischen Theorie des Budgets auf Basis von EU- und OECD-Daten liefern insgesamt sehr gemischte Evidenz. Eine generelle Studie darüber, welche der vielen verschiedenen Budgetinstitutionencharakteristika (besonders) wichtig sind, bleibt der Zukunft vorbehalten.

Einige Wissenschaftler untersuchen die Ursachen von Staatsverschuldungsunterschieden auf Basis von Daten zu den Schweizer Kantonen und Kommunen. (Beide Ebenen besitzen eine relativ starke fiskalische Autonomie, wobei die Variation im Budgetprozess der Kommunen weitaus größer ist als in demjenigen der Kantone.) Die Ergebnisse sind bemerkenswert, weil sie unsere bisherigen Ergebnisse kontrastieren und Politikempfehlungen für Deutschland implizieren (vgl. 5.). Von besonderem Interesse sind hierbei Erkenntnisse zu direktdemokratischen Institutionen, d.h. obligatorischen bzw. optionalen

14. Siehe Milesi-Ferretti (1997) für eine theoretische Modellierung des Zusammenhangs zwischen Transparenzgrad und Verschuldungshöhe. Vgl. auch Alesina und Perotti (1999) für allgemeine Ausführungen zur Transparenz von Budgets.

15. Vgl. für eine Auflistung Imbeau und Chenard (2002, Tabelle 1), vgl. außerdem interessante Einzellandstudien in Poterba und von Hagen (1999).

Referenden, Initiativen oder lokalen Zusammenkünften zwecks fiskalischer Entscheidungen (z.B. über das Niveau des Budgetdefizits oder über neue Ausgabenprojekte), weil diese in den allermeisten anderen Industriestaaten nicht oder nur sehr eingeschränkt existieren. Aus theoretischer Perspektive ist zu erwarten, dass direktdemokratische Institutionen das Allmendeproblem einschränken und damit zu niedrigeren Staatschulden beitragen. Zudem sollten sie zu niedrigeren Schulden führen, wenn die Wähler „fiskalisch konservativer“ als Regierung bzw. Parlament sind, d.h. wenn sie die zukünftigen Steuerlasten stärker gewichten.

Feld und Kirchgässner (1999, 2001a) konzentrieren sich auf die lokale Regierungsebene (Daten von 131 bzw. 134 der 137 größten Städte und Gemeinden für das Jahr 1990). Ihre entscheidende Frage lautet: Sind sog. „top down“-Budgetinstitutionen (wie z.B. eine starke Stellung des Finanzministers (vgl. Hypothese 3 (a))) oder sog. „bottom up“-Budgetinstitutionen (starke Rolle des Wählers in finanzpolitischen Fragen (vgl. Hypothese 3 (e))) effizienter, um die Staatsschulden unter Kontrolle zu halten? Das Ergebnis ist eindeutig: Referenden o.ä. über das Niveau des Budgetdefizits haben einen signifikanten, stark negativen Effekt auf die Höhe der Staatsverschuldung. Bestimmte „top down“-Budgetinstitutionen (nämlich die Struktur der Budgetverhandlungen in der Regierung, die Transparenz des Budgets und die Existenz mehrperiodischer Budgetpläne (vgl. die Hypothesen 3 (a), (f) und (g))) besitzen dagegen keinen signifikanten Einfluss.¹⁶

Aus weiteren Studien ergibt sich allerdings, dass nicht alle „top down“-Budgetinstitutionen zur Bekämpfung von Staatsverschuldung ungeeignet sind:

Feld und Kirchgässner (2001b) betrachten sowohl die kantonale als auch die lokale Ebene: Für 134 der 137 größten Städten und Gemeinden ermitteln sie für das Jahr 1990 einen signifikanten Effekt fiskalischer Referenden über die Aufnahme neuer Schulden auf das staatliche Schuldenniveau. Ebenso besitzen fiskalische Beschränkungen (vgl. Hypothese 3 (d)) einen signifikanten, sogar stark negativen Effekt auf die staatlichen Budgetdefizite.¹⁷

Für die 26 Kantone von 1986-1997 finden sie demgegenüber insgesamt keinen signifikanten Effekt direktdemokratischer Institutionen auf die Höhe der staatlichen Schulden und Defizite. Der Effekt fiskalischer Beschränkungen auf

16. Feld und Kirchgässners (1999, 2001a) Ergebnisse korrespondieren mit jenen für die U.S.-Bundesstaaten von Matsusaka (1995) sowie Kiewiet und Szakaly (1996). Siehe auch Besley und Case (2003) für einen sehr umfassenden Überblick.

17. Dagegen sind der Effekt fiskalischer Referenden auf die *Budgetdefizite* sowie der Effekt fiskalischer Beschränkungen auf das staatliche *Schuldenniveau* nicht signifikant. Dies sollte nicht allzu sehr verwundern: Bei fiskalischen Referenden handelt es sich um langfristig stabile Budgetinstitutionen – und diese wirken eben wohl eher auf das Schuldenniveau als auf die Defizite. Fiskalische Beschränkungen wurden dagegen erst vor relativ kurzer Zeit eingeführt – sie können sich also noch nicht auf das Schuldenniveau niedergeschlagen haben.

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

die kantonalen Schulden und Defizite ist indes signifikant.¹⁸ Für den Zeitraum 1980-1998 zeigen Feld und Kirchgässner (2006) für die 26 Kantone, dass fiskalische Referenden zu einem signifikant niedrigeren Schuldenniveau führen, aber keinen signifikanten Effekt auf Budgetdefizite haben, wohingegen fiskalische Beschränkungen Budgetdefizite signifikant reduzieren, aber keinen signifikanten Effekt auf das Schuldenniveau ausüben.¹⁹

Abschließend möchten wir eine Bemerkung im Hinblick auf die aktuelle Verschuldungsdiskussion in Deutschland (vgl. 5.) hinzufügen: Hinsichtlich der Schweiz als mögliches Vorbild für Deutschland ist derzeit der Begriff der „Schweizer Schuldenbremse(n)“ in der Diskussion. Im weiteren Sinn handelt es sich hierbei um einen Sammelbegriff für sämtliche budgetäre Institutionen zur Staatsverschuldungsbegrenzung in der Schweiz (also v.a. fiskalische Beschränkungen, wie z.B. der Zwang zu Steuererhöhungen bei dauerhaften Budgetdefiziten, sowie fiskalische Referenden). Im engeren Sinn bezeichnet der Begriff dagegen eine im Dezember 2001 beschlossene Regelung für den schweizerischen Bundeshalt, nach der die Staatsausgaben bei dauerhaften Defiziten den Einnahmen angepasst werden müssen (und nicht andersherum wie in manchen Kantonen). Auch wenn die deutsche Diskussion bisher auf eben diese Schuldenbremse des Bundes eingengt war (vgl. z.B. Blankart und Fasten, 2007), geben einige Schweizer Kommunen und Kantone (St. Gallen, Fribourg, Solothurn, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Luzern, Bern und Wallis) mit ihren verschiedenen Arten von Budgetinstitutionen bzw. „Schuldenbremsen“ im weiteren Sinn noch interessantere Vorbilder für Deutschland ab.

4.5 Welche Parameter wiegen am stärksten?

Nach unseren bisherigen Ausführungen haben sich nur der fiskalische Stellungskriegsansatz und der institutionenökonomische Ansatz des Budgets als empirisch haltbar erwiesen. Die Theorie der fiskalischen Allmende hat nur unzulängliche empirische Bestätigung gefunden – unabhängig davon, dass das Allmendeproblem an sich den beiden anderen Theorien zugrunde liegt. Diese beiden Theorien geben Hinweise darauf, welche Faktoren für Staatsverschuldungsunterschiede (mit-)verantwortlich gemacht werden können und sollen deshalb für eine genauere Analyse Deutschlands als Basis verwendet werden. Davor stellt sich natürlich noch die Frage, wie die Erklärleistung beider Ansätze im direkten Vergleich zu beurteilen ist, d.h. ob sich die in 2. herausgestellten empirischen Fakten zu internationalen Staatsverschuldungsunterschieden besser gemäß dem fiskalischen Stellungskriegsansatz über die unterschiedlichen *politischen* Institutionen oder aber gemäß dem institutionenöko-

18. Fast alle Kantone haben in der Verfassung verankerte fiskalische Beschränkungen, die sie verpflichten, ihr Budget über die Zeit in der einen oder anderen Weise ausgeglichen zu halten. Ein paar Kantone haben gesetzliche fiskalische Beschränkungen, die sie verpflichten, die Steuern anzuheben, wenn die Budgetdefizite eine gewisse Schwelle überschreiten.

19. Vgl. zur Erklärung dieses Phänomens bereits Fußnote 17.

nomischen Ansatz des Budgets stärker über die unterschiedlichen *budgetären* Institutionen erklären lassen.

Hallerberg und von Hagen (1999) zielen auf eben diese Frage (vgl. bereits 4.4). Nach ihnen üben politische Institutionen bzw. genauer die Regierungstypen (und deren Fragmentation) keinen signifikanten Effekt auf die Verschuldung aus. Budgetinstitutionen spielen dagegen durchaus eine Rolle: Regierungen mit starkem Finanzminister (Delegationsmechanismus) oder mit kollektiv ausgehandelten Budgetzielen (Vertragsmechanismus) besäßen signifikant niedrigere Verschuldungswerte.

Trotz dieses Ergebnisses sprechen zwei Argumente dagegen, dass die Verschuldung eines Staates generell allein von seinen budgetären, nicht aber von seinen politischen Institutionen bestimmt wird: Erstens hatten wir bereits festgestellt, dass die anhand von Regierungstypen gemessene Fragmentation einer Regierung auch ohne Einbezug von budgetären Institutionen keinen (robusten) signifikanten Effekt auf die Staatsverschuldung ausübt (vgl. 4.3). Dagegen ergaben sich (ansatzweise) signifikante Effekte, wenn man die Fragmentation anhand der Parteien- und der Ministeranzahl bestimmte bzw. wenn man die Polarisation anhand der „maximalen ideologischen Distanz“ zwischen den Regierungsparteien maß. Es ist also zu überprüfen, ob sich Hallerbergs und von Hagens (1999) Ergebnis bei einer Ersetzung verändern würde.²⁰ Außerdem sollte getestet werden, welche Ergebnisse sich für andere Zeiträume und für OECD-Daten ergeben.

Zweitens sollten Budgetinstitutionen nicht als exogen, sondern selbst endogen abhängig von den jeweiligen politischen Institutionen betrachtet werden (vgl. auch Besley und Case, 2003). Es gilt zu vermuten, dass Einparteienregierungen weniger Schwierigkeiten mit der Einhaltung, aber eben auch zunächst einmal mit der Adoption des Delegations- oder des Vertragsmechanismus haben als Mehrparteienregierungen. Auch wenn Hallerberg, Strauch und von Hagen (2004) nicht die Adoption eines defizitbeschränkenden Mechanismus untersuchen, so finden sie doch, was den Erfolg des implementierten Mechanismus betrifft, dass der Delegationsmechanismus nur in Staaten mit wenigen Regierungsparteien einen signifikanten Effekt aufweist, während der Vertragsmechanismus in Staaten mit wenigen und mehreren Regierungsparteien signifikant ist, sein Effekt in ersteren aber stärker ausfällt als in letzteren. Somit hat also die Parteienanzahl in der Regierung über die Wahrscheinlichkeit der

20. Zwar zeigten Hallerberg, Strauch und von Hagen (2004) mittlerweile für die EU-15-Staaten von 1985-2001, dass die maximale ideologische Distanz nach Tsebelis, die i.d.R. mit der Anzahl der Regierungsparteien steigt, keinen signifikanten Effekt auf die Staatsverschuldung ausübt. Für den von Hallerberg und von Hagen untersuchten Zeitraum von 1981-1994 wäre allerdings v. a. der *reine* Effekt der Parteienanzahl sehr interessant. Denn der von Perotti und Kontopoulos (1999) ermittelte Effekt dieses Parameters war im vergleichbaren Zeitraum 1984-95 signifikant – allerdings nicht für EU- sondern für OECD-Staaten (vgl. 4.3). Des Weiteren sollten uns die Erkenntnisse von 4.4 dazu veranlassen, nicht nur Budgetinstitutionscharakteristika aus der Budgetprozessphase *der Regierung* mit einzubeziehen, sondern auch der Legislativ- und der Implementierungsphase.

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

Einhaltung eines defizitbeschränkenden Mechanismus eine Wirkung auf die Defizithöhe.

Franzese (2002) testet für 21 OECD-Staaten von 1948-97 alle hier betrachteten Ansätze (bis auf den institutionenökonomischen Ansatz des Budgets) und noch ein paar weitere Variablen gleichzeitig in einer multivariaten Analyse: Fragmentation (und weniger Polarisation) der Regierung erweisen sich zwar bei bereits extrem hohen Schuldenniveaus als besonders kritisch. Ansonsten kommt aber anderen politisch-institutionellen Faktoren eine viel wichtigere Bedeutung bei der Erklärung von internationalen Staatsverschuldungsunterschieden zu: Den stärksten Effekt besitzt der Komplexitätsgrad des Steuersystems. Zudem hat die Anzahl der Wahlbezirke langfristig einen wichtigen Effekt, was Hypothese 1(a) bestätigt. Auch der Grad der Zentralbankautonomie und -konservativität besitzt langfristig einen wichtigen Effekt. Des Weiteren generieren präsidentielle Systeme auf langfristige Sicht weitaus niedrigere Schulden als parlamentarische Systeme.

Abschließend ist also festzuhalten: Franzese (2002) relativiert die bisherigen Erkenntnisse. Die Theorie fiskalischer Stellungskriege hinsichtlich der Fragmentation und Polarisation der Regierung scheint relativ zu anderen in der sonstigen Literatur kaum beachteten Faktoren weniger bedeutsam. Da Franzese aber außerdem feststellt, dass alle politökonomischen Ansätze und Variablen zusammengenommen gerade einmal ca. 50% der internationalen Staatsverschuldungsunterschiede erklären, bleibt noch viel Raum für ganz andere – in der bisherigen Literatur nicht beachtete – Erklärungen. Trotzdem wollen wir im folgenden Kapitel versuchen, die gewonnenen Erkenntnisse auf die Situation in Deutschland zu übertragen.

5. Reformmöglichkeiten für Deutschland

Auf Basis unserer bisherigen Überlegungen wollen wir nun die aktuellen Reformen zur Bewältigung der deutschen Verschuldungsproblematik kommentieren und weitere mögliche Maßnahmen diskutieren. Dabei beschränken wir uns auf solche Maßnahmen, die uns einerseits realistisch erscheinen und die andererseits in der bisherigen Diskussion (noch) nicht ausreichend gewürdigt wurden.²¹

5.1 Föderalismusreform

Als erstes wollen wir – vor allem auf Basis der Erkenntnisse der Theorie fiskalischer Stellungskriege – die auf den Weg gebrachte Föderalismusreform kommentieren. Über die sog. Konkurrierende Gesetzgebung – eine Regelung, die

21. Unrealistisch erscheint die Forderung nach einer Wahlrechtsreform hin zu einem Mehrheitswahlsystem, so dass sich am Ende nur noch Einparteienregierungen ergeben.

der Vermischung von Kompetenzen Tür und Tor öffnet und eine klare Verantwortungszuordnung für politische Ergebnisse unmöglich macht – erlangten bis jetzt etwas mehr als 50% aller Bundesgesetzesinitiativen (darunter alle wichtigen) nur dann tatsächlich Gesetzeskraft, wenn sie sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Mehrheit fanden (sog. Zustimmungspflicht) (Bundesrat, 2007). Dies führte dazu, dass für Deutschland in den Zeiträumen Juni bis Oktober 1990, Mai 1992 bis Oktober 1998, September 1999 bis Juni 2001 und wieder Oktober 2001 bis November 2005 de facto von einer von allen größeren Parteien geteilten Regierungsverantwortung gesprochen werden kann – obwohl seit 1957 nie mehr als zwei Parteien in der Bundesregierung vertreten waren. In diesen Zeiträumen besaß nämlich der jeweilige Oppositionsblock im Bundestag die Mehrheit im Bundesrat. Mit dem Amtsantritt der sog. Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD im November 2005 hat sich die Situation ein wenig geändert: Wenigstens im Moment besitzen die beiden Regierungsparteien auch im Bundesrat eine (knappe) absolute Mehrheit; die Zustimmung der FDP, GRÜNEN oder LINKEN ist also nicht nötig. Es ist allerdings zu betonen, dass die Große Koalition von allen Parteien als Notlösung betrachtet wird, die folglich nur so lange Bestand hat, wie keiner der herkömmlichen Parteiblöcke eine Mehrheit besitzt.

Die entscheidende Erkenntnis besteht nun darin, dass wir in den genannten Zeiträumen reale Fälle dessen vorliegen hatten, was Spolaore (2004) in seinem Modell fiskalischer Stellungskriege als „Konsenssystem“ bezeichnet: In diesem kann eine Reform (z.B. zur Schuldenreduktion) nur dann durchgeführt werden, wenn ihr alle politischen Akteure eines Staates zustimmen. Ein Unterlassen der Reform verursacht dem Staat Kosten (z.B. Zahlung von Schuldzinsen), weswegen die Reform grundsätzlich in jedermanns Interesse ist. Allerdings ist das Durchführen der Reform seinerseits mit Kosten verbunden, welche natürlich keiner der Akteure tragen will. Sind nun die Kosten, die dem einzelnen Akteur daraus erwachsen, dass er einer Reform *auf seine Kosten* zustimmt (sog. Kapitulation), höher als diejenigen, die ihm aus einer Unterlassung der Reform erwachsen, dann wird er eine Kapitulation verweigern und die Reform – auch wenn sie sozial optimal ist – blockieren. Doch auch wenn das Kostenverhältnis umgekehrt ist, kommt es nicht sofort zu einer Reform: Jeder Akteur zögert nämlich die eigene Kapitulation mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit hinaus, weil er hofft, dass mindestens ein anderer Akteur vor ihm kapituliert bzw. „zermürbt“ ist. Als Konsequenz aus diesem Zermürbungskrieg wird die Reform zwar nicht grundsätzlich *blockiert*, aber doch *nur mit Verzögerung* durchgeführt. Und genau, wie es Spolaore prognostiziert, blockierten und zermürbten sich die beiden Parteiblöcke bei Initiativen zur Defizitreduktion: So verhinderten z.B. im März 2003 CDU/CSU und FDP über ihre Bundesratsmehrheit einen Abbau der sog. Eigenheimzulage und eine Erhöhung der sog. Dienstwagensteuer – denn dies hätte vermehrt ihre eigene Klientel getroffen. Umgekehrt gingen SPD und GRÜNE nicht auf den Gegenvorschlag ein, stattdessen die sog. Steinkohlesubventionen zu reduzieren.

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

Es ist zu betonen, dass diese gegenseitige Blockade- und Zermürbungsstrategie nicht nur Defizitreduktionsinitiativen, sondern sämtliche Reformbereiche umfasste. Daher ist eine „Föderalismusreform“, die Landes- und Bundeskompetenzen wieder entzerrt und die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze minimiert, auch aus diesem Grund als „Mutter aller Reformen“ zu betrachten. Die im Juni 2006 vom Bundestag beschlossene Reform zur Neuordnung der Bundes- und Länderkompetenzen kann allerdings nur als kleiner Schritt auf dem Weg zu einer echten Föderalismusreform betrachtet werden: Nach einer Studie der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Georgii und Borhanian, 2006) wurde erwartet, dass sich der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze auf ca. 25% reduzieren würde. Seit dem faktischen Inkrafttreten der Föderalismusreform am 30. Juni 2006 hat der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze einer Aufstellung der Bundestagsverwaltung zufolge jedoch weiterhin ca. 50% betragen (Süddeutsche Zeitung, 2007). Bis jetzt kann also von einer klaren Kompetenz- bzw. Verantwortungstrennung nicht die Rede sein, zumal die verwickelten Bund-Länder-Finanzbeziehungen weitestgehend erhalten blieben.

Daneben lassen sich drei weitere Reformoptionen mit Hilfe der vorgestellten theoretischen Ansätze analysieren.

5.2 Bildung von „Superministerien“

Auf Basis der Theorie der fiskalischen Allmende und noch mehr der fiskalischen Stellungskriege erlangten wir eine Erkenntnis, die vielleicht etwas überraschte: Die Staatsverschuldung ist v.a. in Krisenzeiten umso geringer, je weniger Minister die Regierung besitzt. Natürlich handelte es sich hierbei nur um eine statistische Erkenntnis, allerdings kann die Reduktion der Anzahl der Ressortminister bzw. die Schaffung von sog. „Superministerien“ durchaus ein geeigneter Beitrag zur Bewältigung der deutschen Reformstau- bzw. Verschuldungsproblematik sein. Und tatsächlich wurden die Reformen der von Bundeskanzler Schröder geführten rot-grünen Regierung durch die Zusammenlegung des Bundesministeriums (BM) für Wirtschaft und Technologie mit dem BM für Arbeit und Sozialordnung zum BM für Wirtschaft und Arbeit unter Minister Clement im September 2002 zweifelsohne gefördert. In der Großen Koalition wurde jedoch die Anzahl der Ministerien wieder erhöht. Speziell wurden wieder getrennte Ministerien für Arbeit und Soziales und für Wirtschaft und Technologie geschaffen. Der entscheidende Punkt lautet nun: Während eine Reduktion der Koalitionsparteien nur über eine Änderung des gesellschaftlich und verfassungsmäßig fest verankerten Wahlrechts möglich wäre, ist die Entscheidung zur Reduktion der Ministeranzahl ausschließlich politisch. Natürlich müsste sich die Bundeskanzlerin hierbei gegen den Widerstand mancher um ihren Einfluss fürchtenden „Parteifürsten“ durchsetzen, eine derartige Entscheidung wäre aber in der Bevölkerung sicherlich sehr populär.

5.3 Fiskalische Beschränkungen

Welche formalen Beschränkungen der Verschuldung existieren in Deutschland und als wie effektiv können diese eingeschätzt werden? Nach Art. 115 GG ist die Kreditaufnahme auf die im Haushaltsplan angesetzten Investitionsausgaben beschränkt. Abgesehen davon dass der relativ unpräzise Investitionsbegriff eine sehr weite Auslegung erlaubt, sind grundsätzlich Abweichungen von der Beschränkung der Kreditaufnahme möglich, wenn eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ vorliegt. Wie sich erst wieder in jüngerer Vergangenheit gezeigt hat, wird der Verschuldungsspielraum durch diese Ausnahmeregelung sehr flexibel und entsprechend weidlich ausgenutzt. Der Finanzminister ist daneben gemäß Art. 112 GG mit speziellen Kompetenzen ausgestattet. Über- oder außerplanmäßige Ausgaben bedürfen demnach seiner gesonderten Zustimmung. Diese Zustimmung wurde jedoch bis jetzt so gut wie nie verweigert.

Es zeigt sich also, dass diese beiden verfassungsmäßigen Beschränkungen nicht sehr effektiv sind, da sie den politischen Akteuren immer noch zu viel Spielraum gewähren.²² Die Einführung besser funktionierender Budgetinstitutionen ist deshalb dringend notwendig.

Gegenwärtig werden vor allem drei Modelle diskutiert, die auch auf eine umfassende Einbeziehung der Länder abstellen: (a) striktere Schuldenbeschränkungen auf Basis von Art. 115 GG, (b) Schuldenbremsen bzw. genauer fiskalische Beschränkungen nach Schweizer Vorbild (vgl. 4.4) und (c) eine Aufteilung der bereits nach den Maastricht-Regeln existierenden Verschuldungsgrenzen auf Bund *und* Länder.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat im März 2007 ein Konzept vorgelegt, das die Modelle (a) und (b) kombiniert: Durch ein Engerfassen des Investitionsbegriffs (Herausrechnen von Abschreibungen, Gegenrechnen von Privatisierungserlösen) soll die erlaubte Defizitobergrenze nach Art. 115 GG auf ca. 6 Mrd. € und damit auf ein Drittel der gegenwärtig praktizierten Obergrenze reduziert werden. Der Rat geht davon aus, dass sich dadurch die gesamtstaatliche Schuldenquote langfristig auf ca. 35% annähernd halbiert. Zudem soll die bisherige Ausnahmeregel nach Art. 115 GG (s.o.) durch folgende sog. Schuldenschanke ersetzt werden: Gemäß einer formalisierten Ausgabenregel dürfen die Ausgaben in Zeiten ungünstiger Konjunktur über den Einnahmen liegen, während sie in Zeiten günstiger Konjunktur darunter liegen müssen. Von dieser Regel darf nur in Ausnahmefällen abgewichen werden (z.B. bei Naturkatastrophen, einmaligen Ereignissen wie der deutschen Wiedervereinigung oder bei Einnahmeschwankungen bei der Umsetzung grundlegender Reformen). Die Abweichungen von

22. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für den 1997 im Rahmen des Maastricht-Vertrags verabschiedeten Europäischen Stabilitätspakt mit Regeln zur maximal zulässigen Neuverschuldung und Gesamtverschuldung. Als Folge der ersten Verstöße wurden 2005 die Regelungen aufgeweicht und Ausnahmetatbestände eingeführt, die eine effektive Kontrolle erschweren.

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

der Ausgabenregel werden auf einem sog. virtuellen Ausgleichskonto verbucht, welches nach Vorstellung des Rates einen *einmaligen* Dispositionsspielraum von 2% des nominalen BIP besitzt (wovon jeweils die Hälfte auf den Bund und die Ländergesamtheit entfallen).²³ Nur bei über genaue Kriterien definierten Rezessionen oder bei Katastrophen *und* einer Zweidrittelmehrheit im Parlament unterbleibt eine solche Verbuchung. Wird dieser Dispositionsspielraum nun in zwei aufeinander folgenden Jahren überzogen, so sollen Sanktionen greifen: Der Bund soll dann zur Erhebung eines Zuschlags auf die Einkommenssteuer zwecks Rückführung der "Kontoüberziehungen" verpflichtet sein, während Sündern unter den Ländern ein Teil der ihnen zustehenden Umsatzsteuerzuweisungen zu entziehen ist.²⁴

Problematisch am Konzept des Rates ist nach unserer Ansicht die Regelung, dass anhaltende Defizite eben durch Steuererhöhungen, also durch Anpassung der Einnahmen an die Ausgaben abgebaut werden sollen. Denn es gibt starke Indizien dafür, dass Konsolidierungspolitiken, die über Einnahmeerhöhungen durchgeführt werden, mit weitaus niedrigerer Wahrscheinlichkeit mittelfristig erfolgreich sind als solche, die über Ausgabenkürzungen erfolgen (vgl. z.B. Alesina und Perotti, 1995b, sowie Schaltegger und Feld, 2007). Dieser Erkenntnis Rechnung tragend, sieht die im Dezember 2001 beschlossene „Schuldenbremse“ für den schweizerischen Bundeshaushalt bei dauerhaften Defiziten eine Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen vor (vgl. bereits 4.4). Zudem kritikwürdig erscheinen uns die zahlreichen Ausnahmeregelungen. Auch werden durch den Vorschlag des Rates alle Bundesländer „über einen Kamm geschert“.

Blankart und Fasten (2007) präferieren deshalb ein auf Freiwilligkeit basierendes Optionsmodell. Danach können die Bundesländer wählen, ob sie sich den strikten Regeln des Bundes zur Verschuldungsbeschränkung unterwerfen, um im Gegenzug eine Auslösungsgarantie zu erhalten oder ob sie auf diese Garantie verzichten, um sich dann frei für oder gegen ein bestimmtes Schuldenbegrenzungsmodell entscheiden zu können.

5.4 Direkte Demokratie

Anhand der Schweiz hatte sich gezeigt, dass die Existenz von mandatorischen oder optionalen Referenden über fiskalpolitische Entscheidungen zur Schuldenbegrenzung beiträgt. Außerdem ergibt sich aus verschiedenen Studien für die Schweiz und die U.S.A. (vgl. z.B. Pommerehne und Weck-Hannemann,

23. Hier unterscheidet sich die vom Rat vorgeschlagene Schuldenschranke vom Europäischen Stabilitätspakt: Der Dispositionsspielraum der Schranke ist, einmal ausgeschöpft, verbraucht. Der Stabilitätspakt lässt dagegen *jährlich wiederkehrende* Defizite von bis zu 3% des nominalen BIP zu.

24. Erhalten die Länder im Zuge der zweiten Stufe der Föderalismusreform eine erhöhte Steuerautonomie, so bieten sich indes zum Bund analoge Sanktionen an.

1996, Feld und Savioz, 1997, sowie Frey und Stutzer, 2000), dass direkt-demokratische Elemente im politischen Entscheidungsprozess zu einer erhöhten Effizienz des öffentlichen Sektors, besserer Steuermoral, stärkerem Wirtschaftswachstum und höherer Lebenszufriedenheit der Bürger beitragen. Es gibt also weit über die Begrenzung von Staatsverschuldung hinaus Gründe, die Einführung direktdemokratischer Institutionen für Deutschland in Erwägung zu ziehen.

Auf Basis dieser Erkenntnisse stellt die Einführung direktdemokratischer Institutionen in Deutschland – vorzugsweise auf Ebene der Kommunen und auf Länderebene – sicherlich eine interessante Option dar. So könnte z.B. ganz analog zur Regelung in Schweizer Kommunen und Kantonen eine bestimmte Ausgabenschwelle festgelegt werden, oberhalb derer neue Ausgabenbeschlüsse bzw. -projekte einem Referendum unterworfen werden müssen.

Auch wenn die Forderung nach Einführung direktdemokratischer Institutionen vielen als illusorisch erscheinen mag, so sollte doch beachtet werden, dass auf lokaler Ebene bereits die (relativ stark beschränkte) Möglichkeit von Bürgerentscheiden existiert. Hierauf könnte man aufbauen.

Allerdings ist zu betonen, dass Referenden über fiskalpolitische Entscheidungen – wie auch alle anderen Budgetinstitutionen bzw. „Schuldenbremsen“ auf Ebene der Kommunen und auf Länderebene umso mehr Sinn machen, je stärker die fiskalische Autonomie dieser Jurisdiktionen ist. Eine Föderalismusreform (vgl. dazu unsere obige Diskussion), welche die Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen besagter Jurisdiktionen stärkt bzw. überhaupt erst einmal herstellt, erweist sich also auch hier als „Mutter weiterer Reformen“.

6. Ausblick

Die Bundesregierung hat – spätestens mit der Verschärfung des Defizitverfahrens der Europäischen Union im März des letzten Jahres – den Ernst der Lage erkannt und erklärt, dass sie den Stabilitätspakt 2007 wieder einhalten werde. Aufgrund einer sehr günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen zum Jahresende hin konnte sogar bereits 2006 zum ersten Mal seit 4 Jahren die Neuverschuldung mit 1,9% des BIP deutlich unter die im Vertrag von Maastricht festgelegte Grenze von 3% gesenkt werden.

Zugleich bietet die Große Koalition – zumindest für ein kurzes Zeitfenster – die Möglichkeit, Reformvorhaben, die einen größeren gesellschaftlichen Konsens erfordern, voran zu bringen. Es bleibt zu hoffen, dass diese Gelegenheit genutzt wird – zum Beispiel im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform zur weiteren Entflechtung der Kompetenzen und Finanzbeziehungen von Bund und Ländern oder zur Einrichtung effektiver Schuldenbremsen. Dies ist nicht zuletzt aus Gründen der Generationengerechtigkeit unabdingbar.

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

Literaturverzeichnis

- Alesina, A. und A. Drazen (1991), Why Are Stabilizations Delayed?, *American Economic Review* 81, 1170–1188.
- Alesina, A. und R. Perotti (1995a), The Political Economy of Budget Deficits, *IMF Staff Papers* 42, 1–31.
- Alesina, A. und R. Perotti (1995b), Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries, *Economic Policy* 21, 207–248.
- Alesina, A. und R. Perotti (1999), Budget Deficits and Budget Institutions, in: J.M. Poterba und J. von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, Chicago und London, 13–36.
- Alesina, A. und G. Tabellini (1990), A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, *Review of Economic Studies* 57, 403–414.
- Alesina, A., R. Perotti und J. Tavares (1998), The Political Economy of Fiscal Adjustments, *Brookings Papers of Economic Activity*, 197–248.
- Alesina, A., N. Roubini und G.D. Cohen (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*. MIT Press, Cambridge und London.
- Barro, R.J. (1979), On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy* 87, 940–971.
- Besley, T. und A. Case (2003), Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States, *Journal of Economic Literature* 41, 7–73.
- Blankart, C.B. und E. Fasten (2007), Schuldengrenzen im Föderalismus, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. März 2007, 13.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1980), *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Buchanan, J.M. und R.E. Wagner (1977), *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*. Academic Press, New York et al.
- Bundesrat (2007), *Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen*, http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_8336/DE/parlamentsmaterial/statistik/.
- Cukierman, A. und A.H. Meltzer (1989), A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework, *American Economic Review* 79, 713–732.
- De Haan, J. und J.-E. Sturm (1994), Political and Economic Determinants of Fiscal Policy in the European Community, *Public Choice* 80, 157–172.
- De Haan, J. und J.-E. Sturm (1997), Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Government Expenditures: A Reinvestigation, *European Journal of Political Economy* 13, 739–750.
- De Haan, J., J.-E. Sturm und G. Beekhuis (1999), The Weak Government Thesis: Some New Evidence, *Public Choice* 101, 163–176.
- Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press, Princeton.
- Drazen, A. und V. Grilli (1993), The Benefit of Crises for Economic Reforms, *American Economic Review* 83, 598–607.
- Edin, P.-A. und H. Ohlsson (1991), Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects versus Minority Effects, *European Economic Review* 35, 1597–1603.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (1999), Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities, in: J.M. Poterba und J. von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, Chicago und London, 151–179.

Heiner Felix Mikosch und Silke Übelmesser

- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001a), Does Direct Democracy Reduce Public Debt?: Evidence from Swiss Municipalities, *Public Choice* 109, 347–370.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2001b), The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making, *Economic Policy* 16, 329–367.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (2006), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, erscheint in: R. Neck und J.-E. Sturm (Hrsg.), *Sustainability of Public Debt*. MIT Press, Cambridge/London.
- Feld, L.P. und M.R. Savioz (1997), Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation, *Kyklos* 50, 507–538.
- Franzese, Jr., R.J. (2002), *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Frey, B.S. und A. Stutzer (2000), Happiness, Economy and Institutions, *Economic Journal*, 110, 918–938.
- Georgii, H. und S. Borhanian (2006), Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Grilli, V., D. Masciandaro und G. Tabellini (1991), Institutions and Policies, *Economic Policy* 13, 341–392.
- Hallerberg, M. und J. von Hagen (1999), Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, in: J.M. Poterba und J. von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, Chicago und London, 209–232.
- Hallerberg, M., R. Strauch und J. von Hagen (2004), The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, European Central Bank, Working Paper Series No. 419, Frankfurt am Main.
- Hibbs, Jr., D.A. (1977), Political Parties and Macroeconomic Policies, *American Political Science Review* 71, 1467–1487.
- Imbeau, L.M. und K. Chenard (2002), The Political Economy of Public Deficits: A Review Essay, Mimeo, Université Laval.
- Kennan, J. und R. Wilson (1989), Strategic Bargaining Models and Interpretation of Strike Data, *Journal of Applied Econometrics* 4(S), S87–130.
- Kontopoulos, Y. und R. Perotti (1999), Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries, in: J.M. Poterba und J. von Hagen (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, Chicago und London, 81–102.
- Lambertini, L. (2003), Are Budget Deficits Used Strategically?, Mimeo, University of California.
- Kiewiet, D.R. und K. Szakaly (1996), Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, *Journal of Law, Economics, and Organization* 12, 62–97.
- Lucas, R.E., und N.L. Stockey (1983), Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy Without Capital, *Journal of Monetary Economics* 12, 55–93.
- Matusaka, J.G. (1995), Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years, *Journal of Political Economy* 103, 587–623.
- Milesi-Ferretti, G.M. (1997), Fiscal Rules and the Budget Process, CEPR Discussion Papers 1664, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Mueller, D.C. (2003), *Public Choice III*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York et al.
- OECD (2005), Economic Outlook 78. OECD, Paris.
- OECD (2006), National Accounts of OECD Countries. OECD, Paris.

Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich

- Perotti, R. und Y. Kontopoulos (2002), Fragmented Fiscal Policy, *Journal of Public Economics* 86, 191–222.
- Persson, T. und L.E.O. Svensson (1989), Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences, *Quarterly Journal of Economics* 65, 325–345.
- Persson, T. und G. Tabellini (2002), *Political Economics. Explaining Economic Policy*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts und London.
- Pettersson-Lidbom, P. (2001), An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt, *Journal of Political Economy* 109, 570–583.
- Pommehne, W.W. und H. Weck-Hannemann (1996), Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland, *Public Choice* 88, 161–170.
- Poterba, J.M. und J. von Hagen (Hrsg.) (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, Chicago und London.
- Riley, J. (1980), Strong Evolutionary Equilibrium in the War of Attrition, *Journal of Theoretical Biology* 82, 383–400.
- Roubini, N. und J. Sachs (1989), Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, *European Economic Review* 33, 903–938.
- Schaltegger, C.A. und L.P. Feld (2007), Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments?, CESifo Working Paper No. 1946, März 2007.
- Spolaore, E. (2004), Adjustments in Different Government Systems, *Economics & Politics* 16, 117–146.
- Süddeutsche Zeitung (2007), Föderalismusreform verfehlt ihr wichtigstes Ziel, 19. Januar 2007, 6.
- Tabellini, G. (1991), The Politics of Intergenerational Redistribution, *Journal of Political Economy* 99, 335–357.
- Tabellini, G. und A. Alesina (1990), Voting on the Budget Deficit, *American Economic Review* 80, 37–49.
- Tsebelis, G. (1995), Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism, *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- Velasco, A. (2000), Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking, *Journal of Public Economics* 76, 105–125.
- Volkerink, B. und J. de Haan (2000), Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence, Mimeo, University of Groningen.
- Von Hagen, J. (1992), Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, *Economic Papers* 96, Commission of the European Communities, Brüssel.
- Von Hagen, J. (2002), Budgeting Institutions and Public Spending, in: A.A. Shah (Hrsg.), *Ensuring Accountability When There is No Bottom Line*. World Bank, Washington D.C.
- Von Hagen, J. und I.J. Harden (1995), Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, *European Economic Review* 39, 771–779.
- Von Weizsäcker, R.K. (1992), Staatsverschuldung und Demokratie, *Kyklos* 45, 51–67.
- Weingast, B.R., K.A. Shepsle und C. Johnson (1981), The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy* 89, 642–664.
- Woo, J. (2005), Social Polarization, Fiscal Instability and Growth, *European Economic Review* 49, 1451–1477.
- ZEW (2005), Schuldenmonitor. Kurzfassung, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Abstract: *This article analyses public debt differences across industrial countries with a special focus on Germany on the basis of political economy approaches. We are interested in identifying the empirically relevant theories in order to draw conclusions for Germany based on international differences in the preferences of the political agents and/or in the political or budgetary institutions. We discuss the recent developments in Germany – notably the reform of the distribution of competencies between the federal and the state level – and conclude that the current situation provides some opportunities to address the issue of public debt.*