

Staatsverschuldung und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz: Öffentliche Armut, privater Reichtum

Stefan Bach
sbach@diw.de

Im Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Staatsverschuldung auch in Deutschland stark zugenommen. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird sie von 65 Prozent Ende 2007 auf voraussichtlich 75,5 Prozent Ende 2010 steigen. Das staatliche Nettovermögen (Vermögenswerte minus Schulden) ist in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich gesunken, von 52 Prozent des BIP im Jahr 1991 auf sechs Prozent des BIP 2009. Da gleichzeitig die privaten Vermögen stark gestiegen sind, stellt die Belastung künftiger Generationen durch die Staatsschulden in Deutschland eigentlich kein Problem dar. Probleme entstehen aber, wenn zur Refinanzierung der Staatsschulden die Steuern erhöht oder öffentliche Leistungen gekürzt werden müssen. In diesem Zusammenhang ist auch die implizite Staatsverschuldung im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme zu berücksichtigen, die durch die demographische Alterung ausgelöst wird. Daher sollte zumindest die Quote der expliziten Staatsverschuldung in Relation zum Sozialprodukt stabilisiert und längerfristig zurückgeführt werden. Erforderlich ist ein mittelfristiges Konsolidierungsprogramm mit einem ausgewogenen Mix aus Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, der das Wachstum der deutschen Wirtschaft möglichst wenig dämpft.

Im Verlauf der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die öffentlichen Haushalte in eine erhebliche Schieflage geraten. Die gesamtstaatliche Verschuldung wird sich in Deutschland bis Ende 2010 gegenüber dem Stand Ende 2007 um etwa 300 Milliarden Euro erhöht haben. Dies entspricht 12 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) oder 3 800 Euro je Einwohner. Die Relation der Staatsverschuldung zum BIP (Staatsschuldenquote) dürfte damit bis Ende 2010 auf 75,5 Prozent gestiegen sein, Ende 2007 waren es noch 65 Prozent. Selbst wenn sich die derzeitige wirtschaftliche Erholung fortsetzt und die schrittweise Rückführung der „strukturellen“ Defizite gelingt, die sich derzeit bei etwa drei Prozent des BIP bewegen, wird die Staatsschuldenquote in den kommenden Jahren noch leicht weiter steigen, auf schätzungsweise 76,5 Prozent im Jahr 2011 (Abbildung 1).

Staatsverschuldung bedeutet die Verschiebung von staatlichen Finanzierungslasten in die Zukunft, und damit auf künftige Generationen. Sie ermöglicht eine „schmerzfreie“ Finanzierung von laufenden Ausgaben, denn sie vermeidet zunächst die Erhebung von Steuern oder anderen Abgaben. Im Gegenzug werden künftige Haushalte mit zusätzlichen Zins- und Tilgungsleistungen belastet. Dann müssen entweder die Steuern und Abgaben erhöht oder die Staatsausgaben gekürzt werden, und damit die staatlichen Leistungen.

In welchem Umfang Staatsschulden tatsächlich eine Lastverschiebung in die Zukunft auslösen, hängt von ihren effektiven wirtschaftlichen Wirkungen ab (Kasten). Generell sind Staatsschulden nur ein Aspekt der Vermögensbeziehungen zwischen den Generationen. Zum einen stehen den staatlichen Schulden staatliche Vermögenswerte gegenüber. Maßgeblich ist das staatliche Nettovermögen. Zum anderen haben die privaten Haushalte in den letzten Jahrzehnten beträchtliche Vermögenswerte geschaffen, die großteils vererbt werden dürften. Die privaten Vermögensbestände und Vermögenstransfers kann man

im Rahmen einer umfassenden Generationenbilanz den längerfristigen Vermögenswirkungen des Staatsbudgets gegenüberstellen. Diese Aspekte werden in den folgenden Abschnitten beleuchtet.

Staatsschulden und -vermögen: Ist die „Deutscher Staat AG“ pleite?

Wie bei einem Unternehmen kann man die Vermögenswerte (Aktiva) des Staates seinen Verbindlichkeiten (Passiva) im Rahmen einer Vermögensbilanz gegenüberstellen (Abbildung 2). Abgeschlossen wird die Bilanz der „Deutscher Staat AG“ durch das Nettovermögen, das als Eigenkapital interpretiert werden kann. Wir verwenden hier Daten aus den volkswirtschaftlichen Vermögensbilanzen, die vom Statistischen Bundesamt und der Deutschen Bundesbank aufgestellt werden.¹ Auf der Aktivseite der Staatsbilanz findet man zunächst das Sachvermögen, differenziert in Bauland, Wohnbauten, Nichtwohnbauten sowie Ausrüstungen und immaterielle Anlagegüter. Der Großteil des staatlichen Sachvermögens entfällt auf die Nichtwohnbauten, also die öffentliche Infrastruktur in Form von Verkehrswegen, Ver- und Entsorgungsanlagen, Verwaltungsgebäuden und sonstigen Bauwerken. Die Geldvermögen und Verbindlichkeiten stammen aus der Geldvermögensrechnung der Bundesbank.² Bei den Geldvermögen handelt es sich vor allem um Einlagen im Bankensystem, Beteiligungen an Unternehmen sowie Kredite an Unternehmen, private Haushalte oder ausländische Staaten und Organisationen. Die Verbindlichkeiten des Staates liegen etwas oberhalb der Staatsverschuldung nach der „Maastricht-Abgrenzung“.³

Die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen sind seit Mitte der 90er Jahre sukzessive zurückgefahren worden. Dadurch sank der entsprechende Vermögensbestand (Nichtwohnbauten) in Relation zum BIP, von 47 Prozent 1995 auf 41 Prozent 2005. Hier hatte sich ein deutlicher Investitionsrückstand aufgestaut, ins-

1 Zu aktuellen Berechnungen vom Oktober 2010 vgl. www.bundesbank.de/download/statistik/statba_vermoegensbilanz_1992_2010.pdf. Zu den Datengrundlagen und Methoden vgl. Deutsche Bundesbank: Integrierte sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen für Deutschland. Monatsbericht Januar 2008. www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2008/200801mba_vermoegensbilanz.pdf

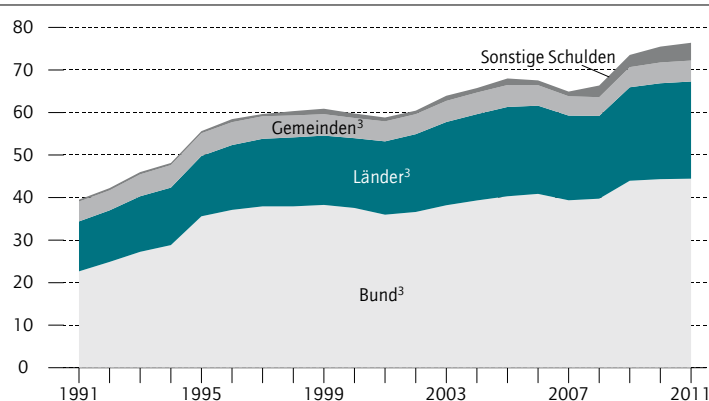
2 Deutsche Bundesbank: Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1991 bis 2009. Statistische Sonderveröffentlichung 4. Juni 2010. www.bundesbank.de/download/statistik/stat_sonder/statso4.pdf

3 Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die nominalen Staatsschulden nach der „Maastricht-Abgrenzung“ in der Geldvermögensrechnung soweit wie möglich zu aktuellen Marktpreisen bewertet werden. Im Ergebnis führte diese Korrektur in den letzten Jahren zu einem Anstieg der staatlichen Verbindlichkeiten in Relation zum BIP in Höhe von 1,5 bis 2,5 Prozentpunkten.

Abbildung 1

Schulden des Staates¹ 1991–2011²

Stand am Jahresende in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Jahres



1 Schulden nach der „Maastricht-Abgrenzung“.

2 2010 und 2011: Eigene Prognose auf Grundlage der Gemeinschaftsdiagnose der Forschungsinstitute vom Oktober 2010.

3 Kreditmarktschulden und Kassenkredite nach der Finanzstatistik.

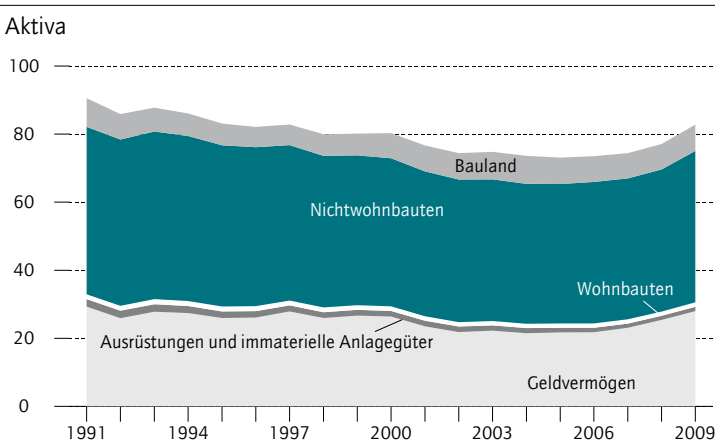
Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW Berlin 2010**

Infolge der Wirtschaftskrise ist die Staatsverschuldung zuletzt wieder stark gestiegen.

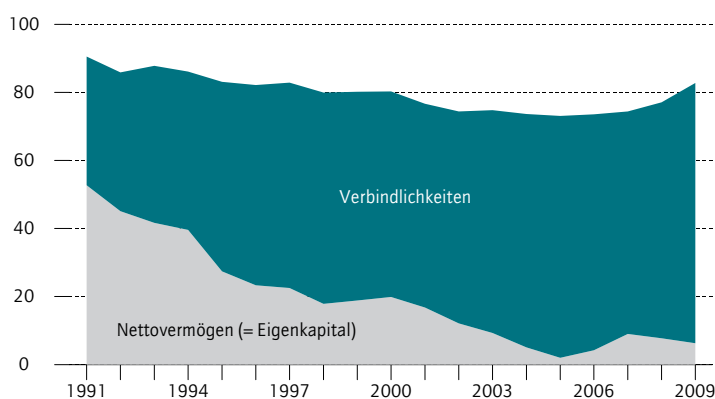
Abbildung 2

Gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz des Staates, 1991 bis 2009

Stand am Jahresende in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Jahres



Passiva



Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW Berlin 2010**

Das staatliche Nettovermögen ist fast aufgebraucht.

Kasten

Wirkungen der Staatsverschuldung

Für die wirtschaftlichen Wirkungen der Staatsverschuldung ist zum einen wesentlich, ob die Schulden für Investitionen verwendet werden oder zur Finanzierung von Staatskonsum und Transfers dienen. Zum anderen kommt es darauf an, wie die privaten Sektoren der Volkswirtschaft sowie die Güter- und Finanzmärkte auf die aktuellen Finanzierungsdefizite sowie die künftigen Finanzierungsverpflichtungen des Staates reagieren. Hierbei kann man noch zwischen den längerfristigen Wirkungen und den kurz- bis mittelfristigen Wirkungen im konjunkturellen Zusammenhang unterscheiden.

Öffentliche Investitionen sollten eine (volkswirtschaftliche) Rendite mindestens in Höhe der Finanzierungskosten der Staatsschulden erzielen. Dann stehen den künftigen Belastungen wirtschaftliche Vorteile in gleicher Höhe gegenüber. Insoweit werden keine finanziellen Lasten auf künftige Generationen verschoben. Sofern durch Investitionen in die Infrastruktur, in Forschung und Entwicklung oder in ein besseres Bildungssystem das Wachstum erhöht wird, profitieren künftige Generationen sogar per saldo. Allerdings erfordert die spätere Finanzierung der Investitionen eine Erhöhung von Steuern und Abgaben, sofern es sich um öffentliche Leistungen handelt, für die keine besonderen Nutzungsentgelte erhoben werden, zum Beispiel Gebühren. Dies wird „Zusatzlasten“ der Besteuerung auslösen (*excess burden*), durch „Verzerrungen“ wirtschaftlicher Entscheidungen der privaten Wirtschaftssubjekte oder durch höhere Erhebungskosten der Besteuerung.

Selbst kreditfinanzierte Ausweitungen von konsumtiven Staatsausgaben oder staatlichen Transfers müssen nicht notwendigerweise zu einer Lastverschiebung in die Zukunft führen. Insoweit Unternehmen und Privathaushalte künftige Steuererhöhungen (oder Leistungskürzungen) voraussehen und in ihre langfristigen Planungen einkalkulieren, können sich ähnliche Wirkungen wie bei einer laufenden Besteuerung ergeben („Barro-Ricardo-Äquivalenz“ von Staatsschulden und Steuern)¹. Bürger

¹ Nach David Ricardo (1820) und Robert J. Barro (1974). Vgl. dazu Elmendorf, D.W., Mankiw, N.G.: Government Debt. NBER Working Paper No. 6470. www.nber.org/papers/w6470.pdf, 35 ff.

und Unternehmen werden dann die kreditfinanzierten Staatsausgaben durch höhere Ersparnisse kompensieren, mit denen sie für künftige Belastungen vorsorgen. Gleichzeitig werden sie versuchen, den künftigen Steuererhöhungen auszuweichen. Diese Wirkungen gleichen tendenziell einer Steuerfinanzierung der Ausgaben-erhöhung, daher spricht man auch von „Neutralität der Staatsverschuldung“.

In der Realität dürfte diese Neutralität allerdings nur teilweise gegeben sein.² Insoweit kommt es zu wirtschaftlichen Lastverschiebungen in die Zukunft, einschließlich von Zusatzlasten und Erhebungskosten der Besteuerung. Sieht man von kurz- bis mittelfristigen „keynesianischen“ Effekten einer expansiven Finanzpolitik ab, führt eine höhere Staatsverschuldung für sich genommen entweder zu höheren Zinsen und einer Verdrängung privater inländischer Investitionen (*crowding-out*), oder sie erhöht die Verschuldung gegenüber dem Ausland. Damit geht längerfristig ein geringeres Nationaleinkommen einher, entweder durch ein geringeres inländisches Sozialprodukt aufgrund des reduzierten privaten Kapitalstocks, oder durch reduzierte inländische Vermögenseinkommen aufgrund höherer Nettozinszahlungen an das Ausland.

Zu unterscheiden von diesen längerfristigen intergenerativen Lastverschiebungen ist die kurz- bis mittelfristige Stabilisierungs- und Glättungsfunktion der Staatsverschuldung. Dies betrifft vor allem die konjunkturellen Schwankungen der staatlichen Defizite und Überschüsse. Ohne kurzfristige Möglichkeiten zur Verschuldung (oder zum Vermögensabbau) müssten die laufenden Einnahmen oder Ausgaben dem Konjunkturverlauf angepasst werden, was die Unsicherheit bei wirtschaftlichen Entscheidungen von Unternehmen und Bürgern erhöhen und prozyklische Wirkungen aus-

² Vgl. Nickel, C. Vansteenkiste, I.: Fiscal Policies, the Current Account, and Ricardian Equivalence. Working Paper Series No 935. European Central Bank 2008. www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp935.pdf. Röhn, O.: New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence. OECD, Economics Department Working Papers No. 762. ECO/WKP(2010)18. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kmft7qb5kq3-en>

besondere bei den Kommunen.⁴ Durch die zeitweise gute Haushaltsslage und die Konjunkturpakete wurden

⁴ Dazu Reidenbach, M. u. a.: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Deutsches Institut für Urbanistik. Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 4. 2008. www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/27544/publication-file/17/investitionsrueckstand-und-investitionsbedarf-der-kommunen.pdf

in den letzten Jahren erhebliche Mittel in diese Bereiche gelenkt. Dadurch ist das Infrastrukturvermögen zuletzt wieder gestiegen.

[pdf/investitionsrueckstand-und-investitionsbedarf-der-kommunen.pdf](http://www.bundesbank.de/investitionsrueckstand-und-investitionsbedarf-der-kommunen.pdf). Deutsche Bundesbank: Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben, a.a.O.

lösen würde. Der massive Wirtschaftseinbruch der letzten Jahre unterstreicht die Notwendigkeit dieser automatischen Stabilisierungsfunktion des Staatsbudgets. Bei starken Einbrüchen kann dies durch aktive finanzpolitische Stabilisierungsprogramme ergänzt werden, wie geschehen. Allerdings sollten die Defizite in der Rezession durch Überschüsse im Boom wieder abgebaut werden. Alternativ könnte man im Boom Überschüsse bilden und in der Rezession abbauen, dann könnte auf eine temporäre Erhöhung der Staatsverschuldung ganz verzichtet werden. Der strukturelle Anstieg der Staatsschuldenquote, wie er in den letzten vier Jahrzehnten stattgefunden hat, ist mit dieser Stabilisierungs- und Glättungsfunktion nicht zu erklären. Entsprechend ermöglicht die 2009 in das Grundgesetz aufgenommene neue „Schuldenbremse“ (Artikel 115 Absatz 2 GG) den öffentlichen Haushalten weiterhin eine antizyklische Verschuldungspolitik. Sie schreibt aber vor, dass sich der Staat längerfristig über den Konjunkturzyklus hinweg nur noch in geringem Umfang verschulden darf.

Darüber hinaus wird seit jeher diskutiert, dass es in bestimmten Notsituationen erwünscht sein kann, künftige Generationen an der Finanzierung von aktuellen „außerordentlichen“ Staatsausgaben zu beteiligen. Früher galt dies vor allem für die finanzielle Bewältigung von Kriegen. Aber auch die teilweise Schuldenfinanzierung der Wiedervereinigung kann man so rechtfertigen. Die neue „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes nennt als Ausnahmetatbestände „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“. Auch besondere Stabilisierungsanforderungen, wie sie im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die öffentlichen Haushalte zukamen, wird man wohl hierunter zählen dürfen.

Unter den Geldvermögensbeständen sind im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte vor allem Unternehmensbeteiligungen abgebaut worden. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat der Staat in erheblichem Umfang Kredite und Eigenkapitalhilfen vergeben, um Banken zu retten, Finanzierungsprobleme von Unternehmen zu mildern oder EWU-Mitgliedstaaten in Zahlungsschwierigkeiten bei-

zuspringen.⁵ Allerdings ist es im Einzelfall schwer einzuschätzen, welchen nachhaltigen Wert diese Forderungen oder Beteiligungen haben, da sie teilweise mit Ausfallrisiken verbunden sind.

Insgesamt zeigen die Berechnungen, dass sich von 1991 bis 2009 nicht nur die Staatsverschuldungsquote um 38 Prozentpunkte des BIP erhöht hat. Im gleichen Zeitraum sank die Relation des staatlichen Bruttovermögens zum BIP um acht Prozentpunkte. Das Nettovermögen des Staates, also das Eigenkapital der „Deutscher Staat AG“, das 1991 noch bei 52 Prozent des BIP lag, ist bis 2009 auf sechs Prozent des BIP zusammengeschrumpft. Zwischenzeitlich (2005) war es fast auf null gefallen. Der deutliche Rückgang des Staatsdefizits im Zuge der guten Konjunktur, höhere öffentliche Investitionen sowie Wertzuwächse bei den Finanzaktiva haben diesen Trend in den Folgejahren zunächst umgekehrt. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise, insbesondere die beträchtlichen Haushaltsdefizite der Jahre 2009 bis 2011, dürften die „Deutscher Staat AG“ wieder in die Nähe der Überschuldung führen.

Daraus lässt sich eine gute und eine schlechte Nachricht ableiten: Wenn man die staatlichen Vermögenswerte berücksichtigt, beträgt die Nettobelastung künftiger Generationen durch den Staatssektor in Deutschland aktuell nur etwas über null Prozent des BIP, und nicht 76 Prozent des BIP entsprechend der aktuellen Staatsschuldenquote. Die schlechte Nachricht dabei ist, dass vor 20 Jahren das staatliche Nettovermögen noch bei 52 Prozent des BIP lag. Dieses Vermögen ist seitdem fast aufgebraucht worden und steht somit für künftige Generationen nicht mehr zur Verfügung.

Die staatliche Vermögensbilanz offenbart zugleich das Versagen der früheren „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes, die die zulässige Neuverschuldung auf die Höhe der öffentlichen Investitionen begrenzte. Dabei wurde auf die laufenden staatlichen Bruttoinvestitionen abgestellt, ohne Berücksichtigung von Abschreibungen oder sonstigen Veränderungen von Vermögenswerten.⁶ Hätte man die staatlichen Nettoinvestitionen im Sinne des bilanziellen Nettovermögenszuwachses verwendet, hätte der Anstieg der Staatsschulden in den letzten 20 Jahren um 660 Milliarden Euro niedriger ausfallen müssen.

⁵ Dazu ausführlich Deutsche Bundesbank: Deutschland in der Finanz- und Wirtschaftskrise – Finanzsystem. Monatsbericht Oktober 2010. www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2010/201010mba_d_finanzkrise_finanzsystem.pdf.

⁶ Vgl. dazu auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. März 2007, Textziffern 93 f., 119 ff. www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/publikationen/fipo07.pdf.

Dies entspricht dem Abbau des staatlichen Nettovermögens in diesem Zeitraum. Die aktuelle Staatsschuldenquote würde dann um 27 Prozentpunkte des BIP niedriger liegen.

Demographische Alterung belastet die Staatsfinanzen langfristig

Implizite Staatsschulden in beträchtlicher Größenordnung entstehen in den nächsten Jahrzehnten aus den umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen. Die demographische Alterung führt hier insoweit zu Finanzierungsdefiziten, als sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern verschlechtert. Dies betrifft primär die Gesetzliche Rentenversicherung, die Beamtenversorgung sowie die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung. Bei der Gesundheitsvorsorge werden zudem Kostensteigerungen aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts erwartet. Langfristige Szenariorechnungen zeigen hier erhebliche Finanzierungslücken auf. Diese können in eine implizite Staatsverschuldung umgerechnet werden, die auf Größenordnungen vom Zwei- bis Dreifachen des BIP geschätzt wird.⁷ Allerdings sind diese Ergebnisse mit großer Unsicherheit verbunden. Sie hängen maßgeblich von Annahmen zu Produktivitätswachstum, Zinsen, Demographie (Lebenserwartung, Geburtenrate, Zuwanderung), Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosigkeit sowie dem Kostenanstieg im Gesundheitswesen ab.

Anders als die expliziten Staatsschulden sind die Leistungsansprüche an die sozialen Sicherungssysteme nicht exakt privatrechtlich fixiert. Sie können vom Staat einseitig gekürzt werden, auch wenn dies unpopulär ist und sozialpolitische Schwierigkeiten mit sich bringen könnte. Diverse Renten- und Gesundheitsreformen haben in Deutschland die künftigen Versorgungsversprechen bereits reduziert. Ferner können Beitragssätze oder die Steuerfinanzierung erhöht werden. Daher sollte die implizite Staatsverschuldung aus den sozialen Sicherungssystemen nicht überbewertet werden. Die zahlreichen Analysen zeigen aber in der Tendenz deutliche Belas-

tungen auf, die auf die künftigen Staatsfinanzen zukommen.

Die demographische Alterung dürfte aber auch implizites Staatsvermögen in Form von „Steuerguthaben“ mit sich bringen.⁸ Dies betrifft den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften bei der Einkommensteuer. Die Konsumbesteuerung belastet auch die Auflösung von Vermögenswerten oder die Leistungen aus den sozialen Sicherungssystemen indirekt, so dass deren Aufkommen im Zuge der demographischen Alterung steigt. Bei der Unternehmensbesteuerung sind die effektiven Belastungen von Neuinvestitionen zumeist niedriger als beim Altkapital, was sich bei rückläufigem Kapitalstock positiv auf das Aufkommen auswirken wird. Die einschlägigen Szenariorechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der Staatsfinanzen berücksichtigen diese Zusammenhänge zumeist nicht oder nur unvollkommen.

Privatvermögen stark gestiegen

Im Rahmen einer umfassenden Generationenbilanz bietet es sich an, die längerfristigen Vermögenseffekte des Staatsbudgets den privaten Vermögensverhältnissen gegenüber zu stellen. Im volkswirtschaftlichen Kreislauf gilt: Die Schulden des einen sind die Forderungen des anderen. Die Staatsverschuldung bietet den privaten Sektoren der Volkswirtschaft breite und (zumindest bisher) sichere Anlagemöglichkeiten. Letztlich stehen den Staatsschulden aber künftige Steuern oder Einschränkungen der staatlichen Leistungen gegenüber. Insoweit ergeben sich langfristig keine nachhaltigen Einkommens- oder Vermögenseffekte für den Privatsektor der Volkswirtschaft insgesamt („Barro-Ricardo-Äquivalenz“ von Staatsschulden und Steuern, Kasten).

Abbildung 3 bereitet die volkswirtschaftliche Vermögensbilanz der privaten Haushalte auf, die auf den gesamtwirtschaftlichen Vermögensbilanzen von Statistischem Bundesamt und der Bundesbank basiert.⁹ Beim Nettovermögen, das die Bilanz abschließt und als Eigenkapital interpretiert werden kann, unterscheiden wir in Nettovermögen im engeren Sinn sowie in übriges Nettovermögen. Letzteres wird vom gesamten Nettovermögen abgezogen und umfasst die Versicherungsguthaben (aus Lebensversicherungen, Rentenverträgen, privaten Krankenversicherungen),

⁷ Bundesministerium der Finanzen: Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: aktualisierte Modellrechnungen. Monatsbericht Oktober 2010. www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2010/10/analysen-und-berichte/b01/b01-Tragf_C3_A4higkeit-der_C3_B6ffentlichen-Finanzen-aktualisierte-Modellrechnungen.html. Deutsche Bundesbank: Demographischer Wandel und langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in Deutschland. Monatsbericht Juli 2009. www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2009/200907mba_demographie.pdf. Cecchetti, S. G., Mohanty, M. S., Zampolli, F.: The future of public debt: prospects and implications. BIS Working Papers No 300. Basel 2010. www.bis.org/publ/work300.pdf. Zu aktuellen Szenariorechnungen nach der Methode der Generationenbilanzierung vgl. www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/themen/generationenbilanz.html.

⁸ Auerbach, A.J.: Long-Term Objectives for Government Debt. Finanz-Archiv/Public Finance Analysis, 65, 2009, 482 ff.

⁹ Vgl. Fußnote 1: Dabei ist der Anteil der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck an den Geldvermögensbeständen und Verbindlichkeiten herausgerechnet. Für das Sachvermögen (Bauland, Anlagegüter) ist eine solche Korrektur nicht möglich, da hierzu keine Informationen vorliegen.

die Pensionsrückstellungen sowie das Haushalts-Gebrauchsvermögen (Hausrat, Fahrzeuge) abzüglich der Konsumentenkredite und sonstigen Verbindlichkeiten (ohne Wohnungsbaukredite und gewerbliche Kredite). Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um das weniger mobile Sicherungs- und Haushaltsvermögen. Der Rest des Nettovermögens, das Nettovermögen im engeren Sinn, umfasst das Immobilien- und Betriebsvermögen sowie das Geldvermögen ohne Versicherungsguthaben, abzüglich der Wohnungsbaukredite und der gewerblichen Kredite.

Nach den Berechnungen zur gesamtwirtschaftlichen Vermögensbilanz der privaten Haushalte macht das private Nettovermögen im engeren Sinn aktuell (2009) 307 Prozent des BIP aus, das sind 7370 Milliarden Euro. Zusammen mit dem übrigen Nettovermögen kommen die privaten Haushalte auf ein gesamtes Nettovermögen von 405 Prozent des BIP oder 9700 Milliarden Euro. Demgegenüber nimmt sich die explizite Staatsschuldenquote (2009) in Höhe von 73 Prozent des BIP (1760 Milliarden Euro) noch recht moderat aus. Insoweit besteht auch noch Spielraum für die Abdeckung der impliziten Staatsverschuldung.

Bemerkenswert ist ferner, dass sich das gesamte private Nettovermögen in Deutschland bezogen auf das BIP im Zeitraum von 1991 bis 2009 um 99 Prozentpunkte erhöht hat. In nominalen Größen ist es fast doppelt so schnell gewachsen wie das BIP. Hier macht sich die hohe gesamtwirtschaftliche Sparquote bemerkbar. Von diesem Anstieg entfallen 68 Prozentpunkte auf das Nettovermögen im engeren Sinn und 31 Prozentpunkte auf das übrige Nettovermögen. Das heißt, die privaten Haushalte insgesamt haben den Anstieg der Staatsverschuldungsquote in Höhe von 38 Prozentpunkten beziehungsweise den Abbau des staatlichen Nettovermögens von 46 Prozentpunkten des BIP durch eigene Kapitalbildung deutlich überkompensiert, selbst wenn man nur auf das private Nettovermögen im engeren Sinn abstellt.

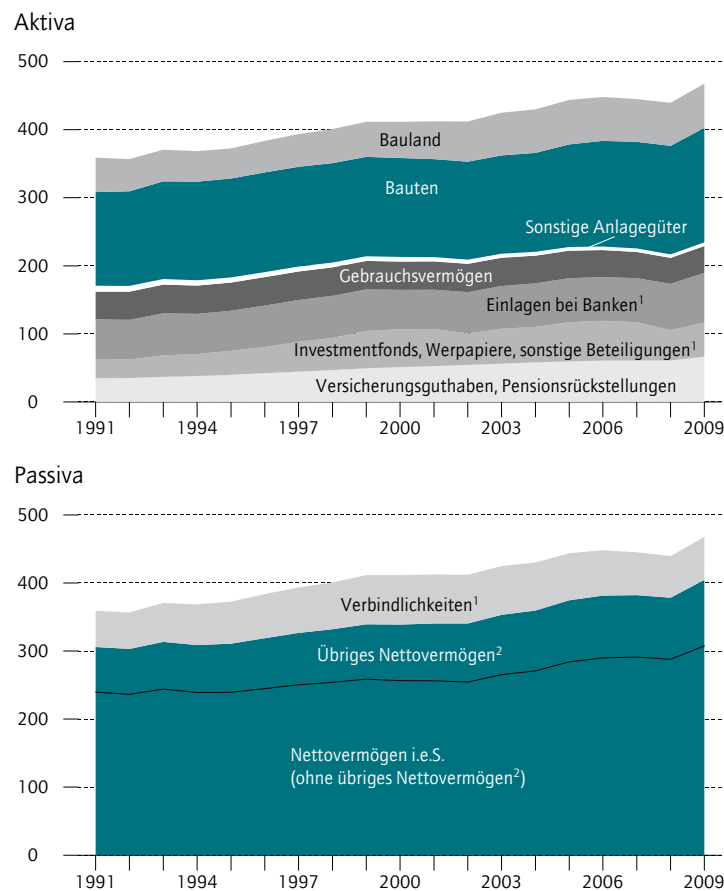
Insgesamt stellt sich somit die intergenerative Belastungswirkung des öffentlichen Gesamthaushalts in Deutschland aus makroökonomischer Perspektive durchaus entspannt dar. Die Bürger haben die finanzielle Auszehrung ihres Gemeinwesens durch private Vermögensbildung ausgeglichen und insoweit für künftige Steuererhöhungen oder Kürzungen von Staatsleistungen vorgesorgt. Inwieweit hier Wirkungszusammenhänge im Sinne der Barro-Ricardo-Äquivalenz eine Rolle spielen, ist schwer zu sagen. Angesichts der absehbaren demographischen Schiefen in den Alterssicherungssystemen, also im Hinblick auf die implizite Staatsverschuldung, ist ein solcher Kontext zumindest plausibel.

Allerdings sind die Betroffenheit von künftigen Steuererhöhungen oder Kürzungen von Staatsleistungen

Abbildung 3

Gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz der privaten Haushalte, 1991 bis 2009

Stand am Jahresende in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Jahres



- 1 Ohne Geldvermögensbestände der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.
- 2 Versicherungsguthaben, Pensionsrückstellungen, Gebrauchsvermögen abzüglich Konsumentenkredite und sonstige Verbindlichkeiten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW Berlin 2010**

Das private Vermögen ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

einerseits und der Nettovermögensbesitz andererseits deutlich unterschiedlich verteilt. Das private Nettovermögen im engeren Sinn ist sehr stark konzentriert. Nach Erhebungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2007 besitzen die reichsten 30 Prozent der Bevölkerung über 90 Prozent des Vermögens, und die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung über 60 Prozent des Vermögens.¹⁰ Kürzungen von Sozialtransfers oder öffentlichen Leistungen sowie Steuererhöhungen betreffen dagegen zumeist breitere Kreise der Bevölkerung.

¹⁰ Frick, J. M., Grabka, M. M.: Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 4/2009, 54–67. www.diw.de/documents/publikationen/73/93785/09-4-1.pdf

Fazit

„Öffentliche Armut, privater Reichtum“ war eine bekannte These in den 50er und 60er Jahren. Diese Beschreibung passt auch auf die Entwicklungstrends von Staatsverschuldung und Staatsvermögen einerseits sowie Privatvermögen andererseits über die letzten Jahrzehnte in Deutschland. Während die privaten Vermögen beträchtlich gestiegen sind, wurde die staatliche Vermögenssubstanz zunehmend ausgezehrt. Den hohen Staatsschulden stehen zwar noch staatliche Vermögenswerte in gleicher Größenordnung gegenüber. Vor 20 Jahren hatte die „Deutscher Staat AG“ aber noch ein beträchtliches Nettovermögen in Höhe von 52 Prozent des BIP. Das wären heute 1300 Milliarden Euro. Durch die erheblich gestiegene Staatsverschuldung und die nur geringen Zuwächse beim staatlichen Vermögen ist dieses „Eigenkapital“ seitdem nahezu aufgebraucht worden. Berücksichtigt man noch die implizite Staatsverschuldung aus den sozialen Sicherungssystemen, ist die „Deutscher Staat AG“ überschuldet.

Anders als eine Reihe von OECD-Ländern hatte Deutschland in den letzten Jahren kein „doppeltes Defizit“, also Staatsdefizite und Leistungsbilanzdefizite. Dank der hohen Ersparnisse haben die privaten Haushalte insgesamt den Anstieg der Staatsverschuldung und den Abbau des staatlichen Nettovermögens seit Beginn der 90er Jahre deutlich überkompensiert. Der entsprechende Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Vermögens äußert sich auch in anhaltenden Leistungsbilanzüberschüssen. Insoweit ist die häufig beschworene *intergenerative* Belastung durch die Staatsverschuldung in Deutschland kein Problem. Probleme bereiten können aber die *intragenerativen* Belastungswirkungen, wenn zur Refinanzierung der Staatsschulden die Steuern erhöht oder öffentliche Leistungen gekürzt werden müssten. Dadurch könnte längerfristig auch das Wachstum geschwächt werden. Es spricht daher einiges dafür, zumindest die Quote der expliziten Staatsverschuldung in Relation zum Sozialprodukt nicht mehr weiter zu erhöhen und längerfristig zurückzuführen. Dies stärkt das Vertrauen

in die nachhaltige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und erhöht den finanzpolitischen Handlungsspielraum, vor allem in Krisensituationen.

Dazu sollten die „strukturellen“ Defizite, die sich derzeit bei etwa drei Prozent des BIP bewegen dürften, schrittweise reduziert werden. Erforderlich ist ein mittelfristiges Konsolidierungsprogramm mit einem ausgewogenen Mix aus Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, der das Wachstum der deutschen Wirtschaft möglichst wenig dämpft.¹¹ Hierzu sollten zunächst alle öffentlichen Aufgaben und Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Erhöhungen bei der Konsumbesteuerung (Mehrwertsteuer, Energiesteuer, Grundsteuer) dämpfen die wirtschaftliche Entwicklung auf Dauer weniger stark als Erhöhungen bei den direkten Steuern. Allerdings werden Personen mit niedrigen Einkommen relativ stark belastet, was im Bereich des Existenzminimums und der Grundversicherung Probleme bereitet.

Ergänzend könnte man die höheren Einkommen und Vermögen belasten, die in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich zugenommen haben. Laufende Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen haben aber den Nachteil, dass sie erhebliche Ausweichreaktionen auslösen können. Weniger davon betroffen sind die Erbschaftsteuer oder eine einmalige Vermögensabgabe, die auf den bestehenden Vermögensbestand erhoben wird. Angesichts der beachtlichen und stark konzentrierten Vermögensbestände privater Haushalte könnten hier schon geringe Steuersätze ein höheres Aufkommen erzielen, selbst wenn man höhere persönliche Freibeträge gewährt. Dies setzt allerdings voraus, dass man die Vermögenswerte vollständig erfasst, marktnah bewertet und keine hohen Vergünstigungen für einzelne Vermögensarten (zum Beispiel Betriebsvermögen) gewährt.

JEL Classification:
H63, H54, D31

Keywords:
Government debt,
Government wealth,
Private wealth,
Intergenerational
distribution

¹¹ Bach, S.: Haushaltskonsolidierung: Staatsausgaben durchforsten, Steuern erhöhen, Wachstum stärken. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 79 (1), 2010, 10–26.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Alexander Kritikos
(Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt
Renate Bogdanovic

Lektorat

Dr. Ferdinand Fichtner
Dr. Jochen Diekmann

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.