

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache

002



Staatsverschuldung wirksam begrenzen

**Expertise im Auftrag des Bundesministers für
Wirtschaft und Technologie**

Wiesbaden, März 2007

**Sachverständigenrat zur Begutachtung
der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Statistisches Bundesamt**

65180 Wiesbaden

☎ 0611/75 - 23 90/36 40

Fax: 0611/75 - 25 38

E-Mail: SRW@destatis.de

Internet: www.sachverstaendigenrat.org

VORWORT

1. Am 8. März 2007 nahm die Kommission aus Bundestag und Bundesrat für die „Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ im Rahmen der Föderalismusreform II die Arbeit auf. Neben einer Lockerung der finanziellen Verflechtungen aufgrund des Steuerverbunds und des Finanzausgleichs soll es um die Entwicklung und Etablierung neuer Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung gehen. Solche Regeln sind dringend erforderlich, da sich die bisherigen Normen – namentlich Artikel 115 Grundgesetz und die entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen – als ungeeignete Verschuldungsbremsen erwiesen haben. Vor diesem Hintergrund wurde der Sachverständigenrat am 15. November 2006 vom Bundesminister für Wirtschaft und Technologie gebeten, mit einem wissenschaftlich fundierten Lösungskonzept für eine Begrenzung der öffentlichen Verschuldung zur Meinungsbildung in der Bundesregierung beizutragen. Mit der vorliegenden Expertise „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ ist der Sachverständigenrat diesem Auftrag nachgekommen.
2. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Peter Bofinger, sieht sich abermals nicht in der Lage, zentrale Inhalte dieser Expertise mitzutragen. Die Mitarbeit erschöpfte sich daher in einem Minderheitsvotum.
3. Eine besondere Unterstützung erfuhr die Arbeit des Sachverständigenrates durch Herrn Professor Dr. Ferdinand Kirchhof, Tübingen. Er erstellte eine Analyse zu den Möglichkeiten von Sanktionen bei einer Überschreitung des verfassungsrechtlichen Kreditlimits und diskutierte die damit im Zusammenhang stehenden Probleme und Detailfragen ausführlich mit dem Sachverständigenrat. Ihm gilt für seine fachliche Beratung und seine außerordentliche Kooperationsbereitschaft unser ganz besonderer Dank.
4. Die Eidgenössische Finanzverwaltung der Schweiz hat mit detaillierten Informationen zum Schweizer Modell der Schuldenbremse und einem intensiven Erfahrungsaustausch wertvolle Anregungen zu dieser Expertise geliefert. Unser herzlicher Dank geht stellvertretend an die Herren Alain Geier, Dr. Peter Siegenthaler und Dr. Fritz Zurbrügg.
5. Die Senatsverwaltung für Finanzen Berlin hat uns umfangreiches Datenmaterial zur Verfügung gestellt.
6. Die Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt und seinen Mitarbeitern war auch bei der Erstellung dieser Analyse wieder ausgezeichnet. Besonders Mitarbeiter aus den Fachreferaten „Staat“ innerhalb der „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen“ und „Öffentlicher Gesamthaushalt“ (Finanzstatistik) haben als Grundlage für diese Expertise umfangreiches Datenmaterial zusammengestellt und den Rat in Detailfragen beraten. Trotz dieser hervorragenden Unterstützung konnten in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht alle Datenprobleme erschöpfend geklärt werden.
7. In gewohnter und bewährter Art und Weise haben die Angehörigen der Verbindungsstelle zwischen dem Statistischen Bundesamt und dem Sachverständigenrat bei der Erstellung dieser

Untersuchung einen engagierten und wertvollen Beitrag geleistet: Anita Demir, Wolfgang Glöckler, Birgit Hein, Klaus-Peter Klein, Uwe Krüger, Volker Schmitt, Hans-Jürgen Schwab und Beate Zanni.

8. Die vorliegende Expertise, die zusätzlich zu den laufenden Arbeiten erstellt wurde, hätte der Rat ohne den unermüdlichen Einsatz des wissenschaftlichen Stabes nicht erstellen können. Ein ganz herzlicher Dank geht deshalb an Dr. Oliver Bode, Dr. Katrin Forster – van Aerssen, Dr. Martin Gasche, Dr. Bodo Herzog, Alexander Herzog-Stein, PhD, Dr. Jörg Rahn, Diplom-Volkswirtin Anna Rosinus und Dr. Hannes Schellhorn. Ein besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang Dr. Stephan Kohns. Als Generalsekretär des wissenschaftlichen Stabes hat er nicht nur dessen Arbeiten koordiniert, von ihm gingen auch wichtige inhaltliche Anregungen aus. Ohne seine analytischen Fähigkeiten und sein organisatorisches Talent hätte der Rat diesen Reformvorschlag in der knapp bemessenen Zeit nicht entwickeln können.

9. Fehler und Mängel, die diese Expertise enthält, gehen allein zu Lasten der Unterzeichner.

Wiesbaden, 9. März 2007

Peter Bofinger

Wolfgang Franz

Bert Rürup

Beatrice Weder di Mauro

Wolfgang Wiegard

Inhalt

	Seite
ERSTES KAPITEL	
Staatsverschuldung wirksam begrenzen - Das Wichtigste in Kürze	1
Modul 1: Die Goldene Regel – Langfristige objektbezogene Verschuldungsbe- grenzung	3
Modul 2: Die Schuldenschanke – Grenzen für die kurzfristige Verschuldung	5
Modul 3: Verfahrensregeln und Sanktionen	8
ZWEITES KAPITEL	
Die Entwicklung der Staatsverschuldung	9
I. Staatsverschuldung in Deutschland: Kennziffern zur Verschuldung von Bund und Ländern	9
1. Kennziffer Schuldenstandsquote	12
2. Kennziffern Kreditaufnahmequote und Defizitquote	15
3. Kennziffer Primärsaldo	20
4. Kennziffern Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben	21
5. Kennziffern Zins-Steuer-Quote und Zins-Ausgaben-Quote	22
6. Kennziffer implizite Staatsverschuldung	24
II. Staatsverschuldung im internationalen Vergleich	26
III. Fazit: Zur Aussagekraft von Verschuldungskennziffern	29
DRITTES KAPITEL	
Warum nationale Verschuldungsgrenzen sinnvoll sind – Theorien der Staatsverschuldung im Überblick –	31
I. Wirkungen einer dauerhaften Staatsverschuldung	32
1. Die Ricardianische Sichtweise: Neutralität der Staatsverschuldung	35
2. Die orthodoxe Sichtweise: Output- und Verteilungswirkungen	37
3. Ponzi-Spiele: Wohlfahrtsgewinne durch Staatsverschuldung?	41
4. Zwischenfazit	44
II. Erklärungsansätze der Staatsverschuldung	45
1. Allokative Erklärungsansätze	45
„Tax Smoothing“	45
Glättung von konjunkturellen Schwankungen	46
Automatische Stabilisatoren	46
Diskretionäre Finanzpolitik	47
2. Distributive Erklärungsansätze: Die Goldene Regel der Finanzpolitik	49
3. Polit-ökonomische Erklärungsansätze	54
III. Fazit: Ökonomische Rechtfertigung von nationalen Verschuldungsgrenzen	55
VIERTES KAPITEL	
Verschuldungsregeln in Deutschland: Bestandsaufnahme und Mängel	57
I. Verfassungsrechtliche Verschuldungsbegrenzungen für Bund und Länder	57
1. Kreditbegrenzung auf der Ebene des Bundes	57
Artikel 115 Grundgesetz: Entstehung und Inhalt	57
Zusammenhang von Artikel 115 Grundgesetz mit Artikel 109 Grundgesetz	58

Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Kreditgrenze des Artikel 115 Grundgesetz	59
Kerninhalte des Urteils aus dem Jahr 1989	59
Umsetzung des Urteils durch den Gesetzgeber	61
Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 115 Grundgesetz	62
Abgrenzung des Investitionsbegriffs	62
Kreditbegrenzung nur für die Haushaltsaufstellung?	62
Unbestimmtheit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.....	63
Fehlende Obergrenze bei Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel	63
Keine Regelung zur Rückführung in „guten Zeiten“	63
Mangelnde Sanktionswirkung bei Nichteinhaltung	64
2. Kreditbegrenzung auf der Ebene der Bundesländer	64
Haushaltsgrundsätzegesetz und Stabilitäts- und Wachstumsgesetz	64
Landesverfassungen	64
Landeshaushaltsordnungen	66
Fehlende Wirksamkeit der Kreditbegrenzungen auf Länderebene	67
3. Kreditbegrenzung auf der Ebene der Gemeinden	67
II. Kreditbegrenzung des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie Nationaler Stabilitätspakt	68
1. Die Bestimmungen des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts	68
2. Nationaler Stabilitätspakt	69
III. Fazit: Unwirksame Verschuldungsgrenzen erfordern neues Schuldenbegrenzungskonzept	71

FÜNFTES KAPITEL

Neuregelung der nationalen Verschuldungsgrenzen

– Ein Vorschlag in drei Modulen –	73
I. Modul 1: Goldene Regel – Langfristige, objektbezogene Verschuldungsbegrenzung	74
Vermögensorientierte Interpretation der Goldenen Regel	75
Einkommensorientierte Interpretation der Goldenen Regel	80
Zur Behandlung von staatlichen Bildungsausgaben	81
Zwischenfazit	82
II. Modul 2: Grenzen für eine kurzfristige Verschuldung – Die Schuldenschanke	82
1. Die grundlegende Idee	83
Ausgabenregel	83
Ausnahmen von der Ausgabenregel	86
Erhöhung des Ausgabenplafonds bei außergewöhnlichen Ereignissen	86
Abweichungen vom Ausgabenplafond bei diskretionären Eingriffen	87
Ausgleichskonto	87
Exkurs: Die Schweizer Schuldenbremse – Ausgestaltung und Erfahrungen	92
2. Vorschlag für eine Schuldenschanke in Deutschland	97
Grundsätze der Ausgestaltung	97
Spezielle Regeln für die Schuldenschanke des Bundes	104
Spezielle Regeln für die Schuldenschanken der Länder	106
Schuldenschanke und Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt	108
III. Modul 3: Verfahrensregeln und Sanktionen	109
1. Grundsätze	109

2. Verfahren für den Bund	112
Regelfall eines nicht überschrittenen Ausgleichskontos	112
Verfahren bei festgestellter Überschreitung des Ausgleichskontos	114
Rechtstechnische Umsetzung	116
3. Verfahren für die Länder	119
Regelfall eines nicht überschrittenen Ausgleichskontos	120
Verfahren bei festgestellter Überschreitung des Ausgleichskontos	120
Rechtstechnische Umsetzung	121

SECHSTES KAPITEL

Retrospektive Berechnungen der Schuldenstranke und technische Fragen

123

I. Retrospektive Berechnungen	123
1. Rückrechnungen für die Schuldenstranke – Aussagekraft und Ansatz	123
2. Schuldenstranke und Bundeshaushalt	126
Ist die Ausgabenregel zu restriktiv?	126
Verbuchungen auf dem Ausgleichskonto	129
3. Schuldenstranke und Länderhaushalte	132
II. Zur Klärung einiger technischer Fragen	133
1. Bestimmung eines Konjunkturfaktors im Rahmen der Schuldenstranke	134
Empirische Eigenschaften der Filterverfahren	138
Die explizite Ausgestaltung des HP-Filterverfahrens	140
2. Aggregiertes oder disaggregiertes Verfahren bei der Bereinigung der Einnahmen?	140
3. Der Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt	145
4. Der Zusammenhang zwischen den Staatsausgaben und der konjunkturellen Entwicklung	148
5. Der Konjunkturzusammenhang zwischen dem gesamten Bundesgebiet und den einzelnen Bundesländern	150
6. Kriterien für die Feststellung eines gravierenden konjunkturellen Abschwungs	153

SIEBTES KAPITEL

Eine andere Meinung:

Zur Notwendigkeit einer Schuldenstranke für die deutsche Finanzpolitik

157

1. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion erfordert eine hohe fiskalpolitische Flexibilität	157
2. Ist die steigende öffentliche Verschuldung auf eine mangelnde Ausgaben- disziplin der öffentlichen Haushalte zurückzuführen?	159
3. Schuldenstranke führt zu prozyklischer Politik	165
4. Auswirkungen auf die Bundesländer	168
Gesamtbewertung	170
5. Alternative Lösungsansätze	171
„Steuerausfall-Bremse“	171
Temporäres Verbot von Steuersenkungen und Orientierung der Ausgaben am langfristigen Durchschnitt des nominalen Bruttoinlandsprodukts	171
Rückführung der Schuldenstandsquote über mehr Wachstum	172

ANHÄNGE

I. Statistischer Anhang	174
II. Literaturverzeichnis	189

VERZEICHNISSE

SCHAUBILDER

	Seite
1 Schuldenstand des Bundes	13
2 Schuldenstand der Bundesländer	14
3 Kumulierte Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben des Bundes	22
4 Explizite und implizite Schuldenstandsquoten 2004	26
5 Schuldenstandsquoten des Staates für ausgewählte Länder im Jahr 2006	27
6 Staatlicher Finanzierungssaldo in ausgewählten Ländern im Jahr 2006	28
7 Rendite für öffentliche Schuldtitel und Zuwachsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts	43
8 Artikel 115 Grundgesetz: Investitionsausgaben und Nettokreditaufnahme des Bundes	78
9 Investitionsquoten des Bundes	79
10 Investitionsquoten der Länder	79
11 Konjunktureller Finanzierungssaldo bei Haushaltsaufstellung in einer konjunkturellen Schwächephase	84
12 Ausgleichskonto 2005	106
13 Vergleich der Konjunkturfaktoren (k)	127
14 Vergleich der konjunkturbedingten Finanzierungssalden bei Haushaltsaufstellung und Haushaltsabschluss	128
15 Ausgleichskonto des Bundes	130
16 Komponenten der Schätzfehler im Vergleich von Haushaltsaufstellung und Haushaltsabschluss	131
17 Vergleich der Echtzeitwerte für die relativen Output-Lücken des Jahres t (ex ante und ex post) und der heutigen Werte	139
18 Vergleich der konjunkturbedingten Finanzierungssalden bei Anwendung der aggregierten und einer disaggregierten Version der Schuldenschanke	143
19 Durchschnittliche Korrelation der relativen Output-Lücken westdeutscher und ostdeutscher Bundesländer mit der für Deutschland	151
20 Standardabweichungen der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts der Bundesländer	152
21 Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland	154
22 Output-Lücken Deutschlands auf Basis von Jahresdaten	154
23 Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts Deutschlands ex ante und ex post	156
24 Staatlicher Finanzierungssaldo in den G7-Ländern	158
25 Entwicklung der Realzinsen in ausgewählten Ländern	159
26 Durchschnittliche Zuwachsrate des realen Staatsverbrauchs für ausgewählte OECD-Länder in den Jahre 1996 bis 2005	162
27 Staatsquoten für ausgewählte OECD-Länder im Jahr 2007	163
28 Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland	166
29 Ausgleichskonto des Bundes: Belastungen und Gutschriften im jeweiligen Haushaltsjahr	167

TABELLEN

	Seite
1 Neufassung von Artikel 115 Grundgesetz	4
2 Finanzierungssaldo und Schuldenstand des Staates nach der Finanzstatistik und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen	11
3 Schuldenstandsquoten der Bundesländer	15
4 Kreditaufnahmequoten für Bund und Länder	16
5 Defizitquoten der staatlichen Ebenen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen	17
6 Konstante Primärsaldenquote zur Stabilisierung von Schuldenstandsquoten des Jahres 2006	21
7 Zins-Steuer-Quoten für Bund und Länder	23
8 Zins-Ausgaben-Quoten für Bund und Länder	24
9 Kreditbegrenzungen in den Verfassungen der Bundesländer	65
10 Schweiz: Schuldenbremse und Bundeshaushalt für die Jahre 2003 bis 2006	95
11 Schuldenbremse und Bundeshaushalt 2005	105
12 Ausgleichskonto, Investitionsausgaben, Privatisierungserlöse und Abschreibungen im Jahr 2005	107
13 Elastizität des Steueraufkommens für Deutschland in verschiedenen Studien	146
14 Eigene Schätzergebnisse zur Elastizität des Steueraufkommens in Deutschland	148
15 Eigene Schätzergebnisse zum Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und nominalen Bruttoinlandsprodukt in Deutschland für den Zeitraum 1970 bis 2005	149
16 Eigene Schätzergebnisse zum kurzfristigen Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und Output-Lücke	150
17 Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Staates	160
18 Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen der einzelnen Bundesländer	161
19 Entwicklung der Steuereinnahmen und Ausgaben des Staates	164
20 Kennzahlen für die Bundesländer im Jahr 2005	168
21 Entwicklung der Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2030 bei unterschiedlichem Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts und alternativen Niveaus der Neuverschuldung	172

KÄSTEN

1 Zum Zusammenhang von Finanzstatistik und Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen	10
2 Algebra der Staatsverschuldung	17
3 Führt eine höhere Staatsverschuldung zu höheren Zinsen?	39
4 Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen	50
5 Eine formale Darstellung der Schuldenschranke	89
6 Neufassung von Artikel 115 Grundgesetz – ein Formulierungsvorschlag	117

TABELLEN IM STATISTISCHEN ANHANG

1* Haushaltskennziffern für den Bund	174
2* Haushaltskennziffern für die einzelnen Bundesländer	176
3* Haushaltskennziffern der Bundesländer und ihrer Gemeinden, insgesamt	184

	Seite
4* Vergleich der Finanzierungssalden 2005 Finanzstatistik und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR).....	185
5* Umrechnung des Schuldenstandes der Finanzstatistik in den Schuldenstand zu der Maastricht-Abgrenzung	186
6* Finanzierungssaldo des Gesamtstaates: Europäische Union und ausgewählter Länder	187
7* Schuldenstand des Gesamtstaates: Europäische Union und ausgewählte Länder	188

ABKÜRZUNGEN

Angaben aus der amtlichen Statistik für Deutschland stammen, soweit nicht anders vermerkt, vom Statistischen Bundesamt. Diese Angaben beziehen sich auf Deutschland; andere Gebietsstände sind ausdrücklich angemerkt. Material über das Ausland wurde in der Regel internationalen Veröffentlichungen entnommen. Darüber hinaus sind in einzelnen Fällen auch nationale Veröffentlichungen herangezogen worden.

BIP	=	Bruttoinlandsprodukt
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
BHO	=	Bundshaushaltsordnung
EG	=	Europäische Gemeinschaft
EG-Vertrag	=	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 2. Oktober 1997
ESVG	=	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
FHG	=	Finanzhaushaltsgesetz
HGrG	=	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HP-Filter	=	Hodrick-Prescott-Filter
IPSAS	=	International Public Sector Accounting Standards
JG	=	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
MHP-Filter	=	Modifizierter Hodrick-Prescott-Filter
OECD	=	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris
SoBEZ	=	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SZAG	=	Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz
VAR-Modelle	=	Vektorautoregressive Modelle
VEC-Modelle	=	Vektorautoregressive Fehlerkorrekturmodelle
VGR	=	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

ZEICHENERKLÄRUNG

—	=	nichts vorhanden
0	=	weniger als die Hälfte der kleinsten dargestellten Einheit
.	=	kein Nachweis
...	=	Angaben fallen später an
— oder |	=	der Vergleich ist durch grundsätzliche Änderungen beeinträchtigt
X	=	Nachweis ist nicht sinnvoll beziehungsweise Fragestellung trifft nicht zu
()	=	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

ERSTES KAPITEL

Staatsverschuldung wirksam begrenzen

Das Wichtigste in Kürze

1. Eine kräftige wirtschaftliche Belebung macht es zweifellos leichter, eine ganze Reihe wirtschaftlicher Probleme zu lösen. Auf der anderen Seite kann eine konjunkturelle Erholung aber auch dazu führen, einen bestehenden Handlungsbedarf zu verdrängen. Denn so erfreulich es ist, dass als Folge des derzeitigen Aufschwungs die gesamtstaatliche Defizitquote im Jahr 2006 mit 1,7 vH erstmals seit vier Jahren wieder unter der 3-vH-Defizitobergrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts lag, so klar sollte es sein, dass damit die Aufgaben einer Konsolidierung der öffentlichen Finanzen definitiv noch nicht erledigt sind. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. Oktober 2006 zur Haushaltsnotlagenklage des Landes Berlin, die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht am 14. Februar 2007 zur Klage der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP gegen das Bundeshaushaltsgesetz des Jahres 2004, die Tatsache, dass viele Bundesländer in der jüngeren Vergangenheit nicht in der Lage waren, verfassungskonforme Haushalte aufzustellen und ihre Kernaufgaben ohne die Inanspruchnahme von Krediten zu finanzieren, und nicht zuletzt ein Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote von 17 vH im Jahre 1970 auf zwischenzeitlich nahezu 68 vH, dies alles sind Indizien für ein **Fehlen wirksamer Verschuldungsbegrenzungen**.

2. Zwar sagen der bloße Schuldenstand oder die entsprechende Quote für sich genommen noch wenig darüber aus, ob und in welchem Umfang die ausführlicher in Kapitel 2 dargestellte Staatsverschuldung „zu hoch“ ist. Sowohl die ökonomische Theorie als auch empirische Untersuchungen zeigen aber, dass steigende und hohe Schuldenstandsquoten – unabhängig davon, ob sie aus einer generösen Ausgabenpolitik oder aus unzureichend gegenfinanzierten Steuersenkungen resultieren – langfristig mit Wachstumsverlusten verbunden sind (Kapitel 3). Zudem belasten sie zukünftige Generationen über die zur Finanzierung des Schuldendienstes erforderlichen höheren Steuern, so dass die Entwicklung der Staatsfinanzen durchaus Anlass zur Sorge bietet.

Daraus jedoch die Forderung eines **generellen Verschuldungsverbots** abzuleiten wäre ökonomisch ähnlich unsinnig, wie Privatleuten oder Unternehmen die Kreditaufnahme zu verbieten. Ein solches Verbot ginge mit Wohlfahrtsverlusten einher: Die Finanzpolitik würde ihres Puffers zur Abfederung von Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben beraubt und müsste, statt beispielsweise die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, auf der Einnahme- oder der Ausgaben-seite prozyklisch handeln. Mit diesem Argument lässt sich eine vorübergehende, im Konjunkturzyklus schwankende Staatsverschuldung also unter allokativen Gesichtspunkten gut begründen, nicht jedoch ein hoher Schuldenstand oder eine hohe Schuldenstandsquote, das heißt eine dauerhafte Staatsverschuldung. Auch diese kann aber in gewissem Umfang unter intergenerativen Verteilungsgesichtspunkten gerechtfertigt sein, nämlich im Zusammenhang mit öffentlichen Investitionen, die das Vermögen kommender Generationen erhöhen oder, vermittelt über ihre Produktivitätseffekte, künftige Erträge hinterlassen und diese somit „reicher“ machen. Die intergenerative Umverteilungswirkung der Staatsschuld ist hier ein gewünschtes Ergebnis, um auch die künftigen Nutznießer der heutigen Ausgaben an den Finanzierungslasten zu beteiligen. Dies ist die Intention

hinter der „Goldenen Regel der Finanzpolitik“, die eine Kreditfinanzierung von Investitionen zulässt.

3. Neben der expliziten staatlichen Verschuldung bestehen beträchtliche **implizite Schulden**, die im Wesentlichen aus den Pensionsverpflichtungen und den zukünftigen Ansprüchen an die umlagefinanzierten Sozialversicherungen resultieren. Die gesamtstaatliche **Tragfähigkeitslücke** setzt sich mithin zusammen aus der expliziten Schuldenstandsquote und einer impliziten Schuldenstandsquote. Bei einem Vergleich oder gar einer – zwar üblichen, doch gleichwohl problematischen – Addition dieser beiden Schuldenarten muss man sich aber der qualitativen Unterschiede bewusst sein. Die Gläubiger der expliziten Staatsverschuldung haben im Gegensatz zu den in den Sozialversicherungen Versicherten privatrechtliche Ansprüche auf Verzinsung und Tilgung ihrer Ansprüche. Eine Rückführung der expliziten Schuldenstandsquote ist – wenn man eine bewusste Inflationierung oder einen Staatsbankrott ausschließt – über einen Parlamentsbeschluss bezüglich einer Aussetzung oder Kürzung der Tilgung nicht möglich, sondern erfordert Ausgabenkürzungen an anderer Stelle oder Steuererhöhungen. Die implizite Schuldenstandsquote, deren absolute Höhe im Übrigen maßgeblich von den der Berechnung zugrunde gelegten Annahmen abhängt, lässt sich dagegen – wenn die Politik wie bei den jüngsten Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung die Kraft dazu findet – durch Reformen dieser Systeme, namentlich Leistungsrücknahmen, abbauen. In Deutschland betrifft dies insbesondere die Beamtenversorgung, die Gesetzliche Krankenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung. Das Verbot einer expliziten Staatsverschuldung ist weder ein Ersatz für solche Reformen, noch kann es mit dem Bestehen von Tragfähigkeitslücken in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen oder der Beamtenversorgung begründet werden.

4. Die genannten allokativen und distributiven Überlegungen sind kein Argument für die Zulässigkeit von Staatsverschuldung in beliebiger Höhe, zeigen aber, dass diese in gewissem Umfang gerechtfertigt werden kann, nämlich dauerhaft zur Finanzierung von Zuwächsen des öffentlichen Vermögens und vorübergehend zur Glättung eines über die Zeit schwankenden, im Mittel aber ausgeglichenen Finanzierungsbedarfs. Ziel muss es daher sein, Staatsverschuldung nicht völlig zu verbieten, sondern ihren Anstieg auf das sinnvolle, über die genannten Zwecke zu rechtfertigende Ausmaß zu beschränken. Denn es ist gut belegt, dass dem politischen Prozess eine Tendenz zur ausufernden Nutzung der Kreditaufnahme und damit zur Ausbeutung künftiger Generationen innewohnt. Neben der Identifizierung des zulässigen Umfangs der Neuverschuldung bedarf es daher eines Mechanismus, der bereits frühzeitig Fehlentwicklungen erkennbar macht und anhaltende Überschreitungen sanktioniert.

5. **Artikel 115 Grundgesetz** schreibt, ebenso wie die analogen Bestimmungen in den Landesverfassungen, vor, dass die neu aufgenommenen Kredite die Investitionen nicht übersteigen dürfen und Ausnahmen nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind. Er ist damit bereits der Versuch, die Neuverschuldung auf das „sinnvolle“ Maß zu begrenzen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben allerdings gezeigt, dass Artikel 115 Grundgesetz in der gegenwärtigen Auslegung und Haushaltspraxis dieser Aufgabe nicht gerecht wird und in seiner verschuldungsbegrenzenden Wirkung weitgehend wirkungslos ist (Kapitel 4).

Die wesentlichen Gründe für dieses Versagen sind die folgenden:

- Der Investitionsbegriff ist deutlich zu weit gefasst. Er verzichtet beispielsweise auf die Gegenrechnung von Abschreibungen und Privatisierungserlösen, so dass eine Nettokreditaufnahme selbst dann zulässig sein kann, wenn das staatliche Vermögen abnimmt.
- Die Ausnahmeklausel einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die im Prinzip eine stabilisierende Wirkung der Finanzpolitik in einem konjunkturell ungünstigen Umfeld erlaubt, hat sich als zu unpräzise und nicht justiziabel erwiesen, so dass sie viel zu häufig in Anspruch genommen wurde.
- Selbst offensichtliche Verstöße können nicht oder nur mit sehr großer Verzögerung geahndet werden. Mit Blick auf die disziplinierende Wirkung von Sanktionen hat sich bisher selbst der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt trotz aller Kritik an der Ausgestaltung als die immer noch weitaus wirksamere Regel erwiesen.

6. Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat ein modular aufgebautes Konzept für eine sinnvolle und wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung entwickelt (Kapitel 5). Die vorgeschlagene Begrenzung ist sinnvoll, weil sie, anknüpfend am richtigen Grundgedanken des Artikel 115 Grundgesetz, Staatsverschuldung nicht pauschal verbietet, sondern auf die Finanzierung von das öffentliche Vermögen erhöhenden Investitionen (Modul 1) und auf die Glättung kurzfristiger Einnahmeschwankungen (Modul 2) beschränkt. Wirksam wird sie durch ein darauf abgestimmtes Regelwerk (Modul 3), das im Normalfall die Einhaltung der in den beiden ersten Modulen entwickelten Verschuldungsbegrenzung sicherstellt und gleichwohl erfolgte Verstöße sanktioniert. Die Einzelheiten des Vorschlags werden im Folgenden kurz umrissen. Die gesetzestechnische Umsetzung kann bei den Details durch Änderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Haushaltsordnungen erfolgen, während die Grundzüge Anpassungen in Artikel 115 Grundgesetz erfordern (Tabelle 1). Zweckmäßig ist dabei, die Länder im Grundgesetz zu verpflichten, in ihre eigenen Verfassungen Kreditlimitierungen aufzunehmen, die der Verschuldungsbegrenzung des Bundes entsprechen.

Modul 1: Die Goldene Regel – Langfristige objektbezogene Verschuldungsbegrenzung

7. Dieses Modul hält grundsätzlich an der in Artikel 115 Grundgesetz verankerten, durch intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen gut begründeten investitionsorientierten Verschuldung fest. Es repräsentiert den „distributiven Arm“ des Vorschlags. Allerdings muss der geltende Investitionsbegriff durch die Berücksichtigung von Minderungen des staatlichen Vermögens korrigiert werden: Abschreibungen sind herauszurechnen, da Ersatzinvestitionen nicht zu einer Erhöhung des staatlichen Reinvermögens führen, Einnahmen aus Desinvestitionen wie zum Beispiel Privatisierungserlöse sind gegenzurechnen und Doppelzahlungen bei verschiedenen Gebietskörperschaften zu vermeiden, so dass in der Summe nur eigenfinanzierte Nettoinvestitionen über Kredite finanziert werden dürfen. Folglich gilt:

$$\text{Langfristige Nettokreditaufnahme} \leq \text{Nettoinvestitionen} = \text{Investitionsausgaben} - \text{Investitionseinnahmen} - \text{kalkulatorische Abschreibungen}$$

Tabelle 1

Neufassung von Artikel 115 Grundgesetz

bisherige Fassung	Neufassung
<p>(1) ¹Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.</p> <p>²Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.</p> <p>³Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.</p>	<p>(1) ¹Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.</p> <p>²Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten, bereinigten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.</p>
	<p>(2) ¹Der im Haushaltsplan veranschlagte Höchstbetrag der Ausgaben ohne die Ausgaben für Investitionen nach Absatz 1 Satz 2 darf im Regelfall den der konjunkturbereinigten Einnahmen ohne die Einnahmen aus Krediten nach Absatz 1 Satz 2 nicht überschreiten. ²Abweichungen sind in den Folgejahren zurückzuführen.</p>
	<p>(3) Kredite aufgrund nachhaltiger Überschreitungen der Ausgaben gemäß Absatz 2 sind durch eine Ergänzungsabgabe nach Artikel 106 Absatz 1 Nummer 6 zu tilgen.</p>
	<p>(4) Eine Regelung, die den Höchstbetrag der Ausgaben nach Absatz 2 erhöht, ist nur zulässig zur Abwehr einer Rezession oder bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.</p>
	<p>(5) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf.</p>
	<p>(6) In den Verfassungen der Länder ist ein Haushaltsausgleich mit Sanktionen entsprechend den Absätzen 2, 3 und 4, 2. Alternative, vorzusehen.</p>
<p>(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.</p>	<p><i>entfällt</i></p>

Investitionseinnahmen sind hier definiert als Summe der Einnahmen aus Desinvestitionen und den Zuschüssen und Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich. Die vorgeschlagene Begrenzung der langfristigen Nettokreditaufnahme durch einen präzisierten Nettoinvestitionsbegriff erfordert nur eine kleinere Änderung in Artikel 115 Grundgesetz Absatz 1 und den entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen. Bei im Zeitablauf stetiger Nettoinvestitionsquote führt die investitionsorientierte Verschuldung nach Modul 1 zu einer langfristig konstanten Schuldenstandsquote. Schreibt man die durchschnittlichen Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften aus den vergangenen Jahren in Höhe von etwas über 1 vH in Relation zum nominalen

Bruttoinlandsprodukt fort, ergäbe sich bei einer Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3,5 vH langfristig ein Rückgang der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote aller staatlichen Ebenen von derzeit fast 68 vH auf etwa 35 vH.

8. Da das **Humankapital**, die Summe aller Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten der Bevölkerung, eine wichtige Produktivkraft ist, spricht zunächst nichts dagegen, Ausgaben, die den Humankapitalbestand der Bevölkerung erhöhen, zu den Investitionen zu zählen, bei denen nach Maßgabe der Goldenen Regel der Finanzpolitik eine Kreditfinanzierung zulässig wäre. Klar ist allerdings, dass es auch hier nur auf die Differenz von Bruttoinvestitionen und Abschreibungen, eben die Nettoinvestitionen, ankommt. Berechnungen zur Entwicklung des Humankapitalbestands deuten darauf hin, dass die Abschreibungen derart hoch sind, dass es im Ergebnis bei der Beschränkung der Kreditfinanzierung auf Sachinvestitionen im Bildungsbereich bleiben kann (Ziffern 129 ff.). Die Personalausgaben für Bildung fallen daher nicht unter die über Kredit zu finanzierenden Ausgaben.

9. Geht man von einer langfristigen Nettoinvestitionsquote für Bund und Länder von gut 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt aus, ist die Wahrscheinlichkeit eines **Konflikts** zwischen der nach Modul 1 zulässigen Defizitquote mit den Bestimmungen des **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts** sehr **gering**. Dieser lässt mittelfristig ebenfalls eine konjunkturbereinigte Defizitquote von bis zu 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zu. Bei höheren Nettoinvestitionsquoten kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass eine investitionsorientierte Verschuldung mit den Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts in Konflikt gerät.

Modul 2: Die Schuldenschanke – Grenzen für die kurzfristige Verschuldung

10. Dieses Modul ist der „allokative Arm“ des Vorschlages und ersetzt die – zu streichende – Ausnahmeregel des Artikel 115 Grundgesetz (Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts). Die Schuldenschanke begrenzt die Neuverschuldungsmöglichkeiten, ohne das Wirken der automatischen Stabilisatoren im öffentlichen Haushalt zu verhindern oder den finanzpolitischen Handlungsspielraum in ökonomisch nicht begründbarer Weise einzuengen, und besteht aus der Kombination einer **Ausgabenregel** und eines **Ausgleichskontos**.

Die Ausgabenregel knüpft im Sinne einer **einnahmeorientierten Ausgabenpolitik** den Ausgabenpfad einer Gebietskörperschaft an die trendmäßige, das heißt konjunkturbereinigte, Entwicklung der regulären Einnahmen. Die Bindung an die Einnahmen verhindert, dass Ausgaben einer Gebietskörperschaft dauerhaft durch Neuverschuldung finanziert werden, während die Konjunkturbereinigung das ungehinderte Wirken der automatischen Stabilisatoren und somit eine passiv anti-zyklische Politik gewährleistet. Wenn diese Regel mit einer investitionsorientierten Verschuldung gemäß Modul 1 kombiniert wird, gehen die kreditfinanzierten Ausgaben für Nettoinvestitionen nicht in die dieser Vorschrift unterworfenen öffentlichen Ausgaben ein. Diese Regelbindung kann weitgehend symmetrisch in Bund und Ländern implementiert werden.

11. Die Konjunkturbereinigung zur Ermittlung des Ausgabenplafonds erfolgt nach einem aggregierten Verfahren, indem die (Steuer-)Einnahmen mit einem Konjunkturfaktor multipliziert werden:

$$\text{Ausgabenplafond} = \text{Einnahmen} \times \text{Konjunkturfaktor}$$

$$\text{Konjunkturfaktor} = \frac{\text{Produktionspotential}}{\text{Bruttoinlandsprodukt}}$$

In Zeiten einer ungünstigen Konjunktur mit unterausgelasteten Produktionskapazitäten, in denen das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt unter seinem Trendwert liegt, nimmt der Konjunkturfaktor einen Wert größer eins an. Die Ausgaben dürfen dann über den laufenden Einnahmen liegen; das damit verbundene konjunkturelle Finanzierungsdefizit ist zulässig. Eine günstige konjunkturelle Entwicklung schlägt sich in einem Konjunkturfaktor von kleiner eins nieder. Die zulässigen Ausgaben liegen dann unter den laufenden Einnahmen, und der Haushaltsplan weist einen konjunkturbedingten Finanzierungsüberschuss aus, der zur Finanzierung von Investitionen oder zur Schuldentilgung zu verwenden ist.

Von dieser Ausgabenregel darf in **Ausnahmesituationen** abgewichen werden, etwa im Fall von Naturkatastrophen oder einmaligen Ereignissen wie der deutschen Vereinigung sowie – allerdings nur vom Bund – im Fall von genau definierten Rezessionen. Denn in diesen Fällen wäre eine Steuerfinanzierung entweder mit unverträglich hohen Belastungen der gegenwärtigen Generationen verbunden oder würde stark prozyklisch wirken. Aber auch neben solchen außergewöhnlichen Ereignissen macht es Sinn, der Politik gewisse Möglichkeiten zuzugestehen, bei der Haushaltsaufstellung oder im Haushaltsvollzug vom einnahmeorientierten Ausgabenplafond abzuweichen. Mögliche Gründe für ein Abweichen bei der Haushaltsplanung oder im Haushaltsvollzug können entweder konjunkturpolitisch begründete diskretionäre Eingriffe sein, die eine über die automatischen Stabilisatoren hinausgehende Glättung des Konjunkturzyklus bezwecken, oder aber Mindereinnahmen oder Mehrausgaben, die bei der Umsetzung grundlegender Reformen, wie zum Beispiel einer Unternehmenssteuerreform, während einer Übergangsphase anfallen können. Auch in diesen Fällen, die allerdings anders als die außergewöhnlichen Ereignisse planbar sind, ist ein Abweichen von einer strikten Ausgabenregel und die Hinnahme kurzfristiger Budgetdefizite zunächst vertretbar, um die mit schwankenden Steuersätzen einhergehenden Wohlfahrtsverluste zu vermeiden.

12. Ein **Ausgleichskonto**, das zweite Element der Schuldenschanke, dient dazu das offensichtliche Spannungsverhältnis zwischen einer strikten Ausgabenregel auf der einen und der Notwendigkeit eines gewissen diskretionären politischen Handlungsspielraums auf der anderen Seite zu lösen. Dieses Ausgleichskonto stellt ein **virtuelles Konto** dar, auf dem die Abweichungen der in der Haushaltsrechnung festgestellten tatsächlichen von den als zulässig eingestuften Finanzierungssalden verbucht werden. Da die konjunkturbedingten Finanzierungsdefizite als Folge des Wirkens der automatischen Stabilisatoren die investitionsorientierte Verschuldung sowie die Kreditaufnahme im Fall von Naturkatastrophen und schweren Rezessionen nicht auf diesem Konto

verbucht werden, verbleiben im Wesentlichen zwei Kategorien von Verbuchungen: zum einen im Haushaltsvollzug auftretende Finanzierungsdefizite oder Finanzierungsüberschüsse aufgrund von **Schätzfehlern**, zum anderen kurzfristige Finanzierungsdefizite aufgrund **diskretionärer Eingriffe**. Die mit diesen Finanzierungsdefiziten einhergehenden Belastungen des Ausgleichskontos werden temporär hingenommen, sie müssen aber spätestens, wenn die Grenze des Ausgleichskontos erreicht ist, wieder abgebaut werden. Das Ausgleichskonto stellt sozusagen das protokollarische **Gedächtnis** für ein Abweichen vom Ausgabenplafond und damit für die „Sünden“ und Fehler der Vergangenheit dar; gleichzeitig ist es ein **Frühwarnsystem** für anhaltende Abweichungen von der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik.

13. Für die **Obergrenze des Ausgleichskontos** gibt es keine eindeutigen objektiven Kriterien; die Bemessung stellt daher letztlich eine Wertentscheidung dar. Einen gewissen Anhaltspunkt bei der Wahl der Obergrenze bieten die in den retrospektiven Berechnungen ermittelten maximalen Belastungen infolge von Schätzfehlern (Ziffern 210 f.): Angesichts der Zeitspanne zwischen der Haushaltsaufstellung und Haushaltsrechnung spricht einiges dafür, dieses Konto so zu bemessen, dass es, ausgehend von einem ausgeglichenen Ausgleichskonto, in zwei aufeinander folgenden Jahren allein durch Schätzfehler nicht zu einem Überschreiten der Obergrenze kommt. Auf der Basis dieser Überlegungen sollten die Ausgleichskonten von Bund und Ländern so bemessen werden, dass sie sich in der Summe auf 2 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts belaufen, wovon jeweils 1 vH auf den Bund und die Ländergesamtheit entfallen. Die Gesamthöhe der Ausgleichskonten von Bund und Ländern betrage in diesem Fall gegenwärtig etwa 44 Mrd Euro.

Anders als der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der jährliche Defizite von bis zu 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zulässt, wird durch das Ausgleichskonto ein Dispositionsspielraum in der eben bezifferten Höhe eröffnet, der aber, wenn er einmal ausgeschöpft wurde, verbraucht ist und sich nur über Tilgungen auf diesem Ausgleichskonto wieder öffnet. Ein Ausschöpfen dieses Ausgleichskontos kann daher – anders als jährliche Defizite – nicht zu einer Erhöhung der Schuldenstandsquote führen; in diesem Sinne ist die **Schuldenschanke enger als der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt** und mit diesem durchaus kompatibel.

14. Ein sofortiger Übergang zum engen Investitionsbegriff gemäß Modul 1 würde den gerechtfertigten Umfang der langfristigen Neuverschuldung kurzfristig erheblich einengen und entweder sehr harte Konsolidierungsschritte oder eine schnelle Ausschöpfung des Ausgleichskontos nach sich ziehen. Die Auswirkungen der notwendigen und richtigen Schärfung des Investitionsbegriffs müssen daher zeitlich gestreckt werden. Dies kann dadurch geschehen, dass bei der Einführung einer Schuldenschanke der reguläre Ausgabenplafond durch einen von den Abschreibungen und den Privatisierungseinnahmen bestimmten, linear fallend ausgestalteten **Defizitabbau Pfad** ergänzt wird. Der Umfang der mit der Schuldenschanke zu vereinbarenden Ausgaben wird folglich vorübergehend erhöht. Der individuell für den Bund und die einzelnen Länder abgestimmte Pfad muss dabei so bemessen sein, dass die mit dem fallenden Verlauf verbundenen Konsolidierungserfordernisse die betreffende Gebietskörperschaft zwar nicht überfordern, aber gleichwohl eine zügige Rückführung der bestehenden Lücke gewährleistet ist.

Modul 3: Verfahrensregeln und Sanktionen

15. Regeln verlieren ihre verhaltensnormierende Wirkung, wenn Verstöße nicht sanktioniert werden. Daher ist es unverzichtbar, die einnahmeorientierte Ausgabenpolitik um **Sanktionsmechanismen** zu ergänzen. Anknüpfungspunkt ist die Belastung des Ausgleichskontos. Für Bund und Länder gleichermaßen muss gelten, dass ein Haushaltsgesetz, welches eine Verschuldung vorsieht, die über dem Volumen der Nettoinvestitionen der jeweiligen Körperschaft liegt oder die zu einem Überziehen des Ausgleichskontos führt, unmittelbar gegen die Verfassung verstößt. Ein solches Haushaltsgesetz darf weder erlassen, ausgefertigt und verkündet, noch vollzogen werden.

Neben Regeln, die nach Möglichkeit ein Inkrafttreten von Haushaltsgesetzen verhindern, die gegen die **Goldene Regel** (Modul 1) oder die Schuldenschanke (Modul 2) verstoßen, sind zusätzlich wirksame Sanktionen bei einer eingetretenen und festgestellten Überschreitung des Ausgleichskontos erforderlich. Zu unterscheiden ist hier, ob eine Überschreitung erstmalig vorliegt oder bereits in den Vorjahren auftrat. Wird nun eine – angesichts der recht großzügigen Bemessung des Ausgleichskontos eher selten zu erwartende – erstmalige Überschreitung konstatiert, ist vorzusehen, innerhalb von acht Wochen einen Ergänzungshaushalt zum laufenden Etat zu erstellen, der in den verbleibenden Monaten des Jahres mindestens eine anteilige Rückführung des die Obergrenze überschreitenden Fehlbetrages vorsieht. Der im Laufe des Jahres zu verabschiedende reguläre Haushalt für das folgende Jahr muss dann zwingend die Rückführung der verbleibenden Überschreitung der Obergrenze gewährleisten.

Wird hingegen das Ausgleichskonto in zwei aufeinanderfolgenden Jahren überzogen, dann sollten verschärfte Sanktionen greifen. Für den Bund könnte ein Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld erhoben werden, mit einer expliziten Bindung des Aufkommens aus diesem „**Schuldensoli**“ an eine Rückführung des Ausgleichskontos. In Ermangelung einer substantiellen Steuerautonomie bietet sich bei den Ländern in diesem Fall an, aus dem **Umsatzsteuervorwegausgleich** einen Teil der an der Einwohnerzahl orientierten Umsatzsteuerzuweisung an die Rückführung des Ausgleichskontos zu binden. Dies sind zugegeben harte und einschneidende Maßnahmen. Die Glaubwürdigkeit der Politik bei der Begrenzung der Neuverschuldung wird aber nicht zuletzt auch daran gemessen werden, ob mit neuen Regeln für eine Verschuldungsbegrenzung gleichzeitig auch wirksame Sanktionen bei Verstößen gegen die Regeln verabschiedet werden.

ZWEITES KAPITEL

Die Entwicklung der Staatsverschuldung

I. Staatsverschuldung in Deutschland: Kennziffern zur Verschuldung von Bund und Ländern

16. Im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte hat die Staatsverschuldung in Deutschland stark zugenommen – und zwar sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene der Bundesländer. In der Regel beziehen sich Aussagen über die Höhe und Entwicklung der Staatsverschuldung auf den **Schuldenstand**, der alle expliziten Verbindlichkeiten des Staates oder der öffentlichen Haushalte zu einem bestimmten Zeitpunkt, üblicherweise zum Ende eines Jahres, umfasst. Der Schuldenstand des Bundes einschließlich der Sondervermögen hat von 28,52 Mrd Euro im Jahr 1970 auf 916,61 Mrd Euro im Jahr 2006 zugenommen; bei den Ländern einschließlich ihrer Gemeinden¹⁾ ist er im gleichen Zeitraum von 34,41 Mrd Euro auf 568,74 Mrd Euro angestiegen. Neben dem Schuldenstand gibt es indes noch weitere (ergänzende) Kennziffern, die die Verschuldungssituation und die damit zusammenhängenden Probleme belegen sollen. Vor allem bestimmte Verhältniszahlen haben in der Praxis eine große Bedeutung erlangt. Seit dem Vertrag von Maastricht stellen das Verhältnis des Schuldenstands zum nominalen Bruttoinlandsprodukt und das Finanzierungsdefizit bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt wichtige Verschuldungskennziffern dar. Auch in der geltenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes – zuletzt im Urteil vom 19. Oktober 2006 zur Haushaltsnotlage Berlins – werden Quotenwerte betrachtet, um das Vorliegen einer Haushaltskrise oder Notlage festzustellen. Diese Kennziffern können gewiss einige Informationen liefern, als „Frühwarnsystem“ oder Mittel zur umfassenden Beurteilung der Verschuldungssituation eines Landes sind sie jedoch wenig geeignet. Im Folgenden werden diese Kennziffern für den Bund und die Bundesländer dargestellt.

17. Bei der Betrachtung solcher Kennziffern muss immer berücksichtigt werden, aus welchem Rechenwerk sie abgeleitet sind. Denn für die Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte werden zwei verschiedene Rechenwerke verwendet: die Finanzstatistik und die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Diese Rechenwerke unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Periodisierung und Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Sektors (Kasten 1). Die **Finanzstatistik** kann man als „Kassenstatistik“ bezeichnen, da sie die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Gesamthaushalte einschließlich der Sondervermögen und Sozialversicherung nach ihrer Kassenwirksamkeit erfasst. Die **Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen** periodisieren die Einnahmen und Ausgaben dagegen nach dem Entstehen der Forderungen und Verbindlichkeiten. Die VGR kann man eher als eine „Verpflichtungsstatistik“ und damit „Vermögensänderungsstatistik“ bezeichnen, da sie nicht auf Kassenbewegungen, sondern auf die Veränderung der Finanzvermögensposition des Staates, das heißt der Gebietskörperschaften einschließlich der Sozialversicherung abzielt. Insofern ist zwischen einem Finanzierungssaldo als Differenz der Ausgaben und Einnahmen nach VGR und einem Finanzierungssaldo nach Finanzstatistik zu unterscheiden. Die Differenzen können beträchtlich sein. Ein Finanzierungsdefizit nach Finanzstatistik wird im Wesentlichen durch die **Nettokreditaufnahme** gedeckt, weshalb beide Größen oft gleichgesetzt

¹⁾ Gemeinden einschließlich Gemeindeverbände und Zweckverbände.

werden.²⁾ Der Begriff „staatliches Defizit“ wird in den VGR verwendet und entspricht dem staatlichen Finanzierungsdefizit in der Abgrenzung der VGR. Die Unterschiede und der Zusammenhang zwischen der Finanzstatistik und den VGR werden im Kasten 1 erläutert und eine zusammenfassende Übersicht über die unterschiedlichen Begriffe und Abgrenzungen gegeben.

Die Finanzierungsdefizite der öffentlichen Haushalte in der Abgrenzung der Finanzstatistik sind relevant für die Schuldenbegrenzung des Artikel 115 Grundgesetz sowie für die entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen (Ziffern 81 ff.). Methodische Grundlage für die Ermittlung der Haushaltsdefizite und der öffentlichen Schulden nach dem Vertrag von Maastricht und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ist hingegen das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), das weitgehend den VGR entspricht. Internationale Vergleiche zur Höhe der staatlichen Verschuldung verwenden generell Kennziffern aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, weil diese – nicht in jeder, aber in vielerlei Hinsicht – über eine einheitliche Systematik verfügen und damit vergleichbar sind.

Um die Entwicklung der Staatsverschuldung und der Verschuldungskennziffern darzustellen, sind beide Rechenwerke geeignet. Im Folgenden werden sowohl aus der Finanzstatistik als auch aus den VGR ermittelte Kennziffern verwendet und jeweils explizit darauf hingewiesen, welchen Rechenwerken sie zuzuordnen sind.

Kasten 1

Zum Zusammenhang von Finanzstatistik und Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Die Differenzen zwischen den in der Finanzstatistik und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesenen Verschuldungskennziffern erklären sich aus institutionellen und methodischen Unterschieden der beiden Rechenwerke (Dietz, 2006).

In institutioneller Abgrenzung zählen zum Sektor „Staat“ gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und die Sozialversicherung; eingeschlossen sind die Gemeindeverbände, die kommunalen Zweckverbände und die Sondervermögen des Staates. Die Finanzstatistik verwendet den Begriff „öffentlicher Gesamthaushalt“. Dazu gehören die Haushalte Bund, Sondervermögen des Bundes, Sozialversicherung und Länder sowie die kommunale Ebene mit ihren Gemeinden, Gemeindeverbänden und Zweckverbänden.

Die methodischen Unterschiede zwischen Finanzstatistik und VGR betreffen die Periodisierung und die Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Im Hinblick auf die Periodisierung stellt die Finanzstatistik auf die Kassenwirksamkeit von Einnahmen und Ausgaben ab, während die VGR das Entstehen von Forderungen und Verbindlichkeiten abbilden. Unterschiede ergeben sich etwa bei der Lohnsteuer auf der Einnahmeseite und den Bauinvesti-

²⁾ Dies ist nicht ganz exakt, weil zur Deckung des Finanzierungsdefizits unter anderem auch Münzeinnahmen und die Auflösung von Rücklagen dienen können.

tionen auf der Ausgabenseite. So wird das Kassenaufkommen aus der Lohnsteuer im Januar eines Jahres in den VGR um einen Monat zurückgebucht, weil das im Januar eingehende Lohnsteueraufkommen zu einem wesentlichen Teil aus Steuerzahlungen besteht, die auf die Dezemberlöhne des Vorjahres abgeführt wurden. Bei den Bauinvestitionen verbucht die Finanzstatistik Zahlungsvorgänge, während die VGR Investitionen nach dem Baufortschritt ausweisen, und zwar unabhängig davon, wann Rechnungen beglichen oder Vorauszahlungen geleistet werden.

Bei der Abgrenzung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben unterscheiden die VGR strikt zwischen finanziellen und nichtfinanziellen Transaktionen. Finanzielle Transaktionen, die das Nettogeldvermögen des Staates (die Summe aus liquiden Mitteln und dem Saldo aus Forderungen und Verbindlichkeiten) unverändert lassen, zählen nicht zu den staatlichen Einnahmen in der Abgrenzung der VGR; sie sind deshalb defizitneutral. Das klassische Beispiel hierfür sind Erlöse aus dem Verkauf von Aktien oder anderen Beteiligungen der öffentlichen Hand, etwa im Rahmen der Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Dem Kassenzugang steht ein Forderungsabgang gegenüber, so dass die Nettoposition des Staates unverändert bleibt. In der Finanzstatistik hingegen sind Privatisierungserlöse kassenwirksam; sie werden als Einnahmen verbucht und reduzieren deswegen für sich genommen das Finanzierungsdefizit. Analog führt die Tilgung öffentlicher Darlehen zu Einnahmen in finanzstatistischer Abgrenzung, nicht aber in der VGR. Demgegenüber werden Schuldenerlasse wegen fehlender Kassenwirksamkeit nicht von der Finanzstatistik erfasst, wohl aber in der VGR-Systematik, da es sich um einen Forderungsabgang handelt.

Tabelle 2 illustriert, dass sich der staatliche Finanzierungssaldo und der staatliche Schuldenstand in der Finanzstatistik und den VGR nicht unerheblich unterscheiden können. Die genaue Umrech-

Tabelle 2

Finanzierungssaldo und Schuldenstand des Staates¹⁾
nach der Finanzstatistik und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen
 Mrd Euro

Jahr	Finanzierungssaldo			Schuldenstand ²⁾		
	Finanzstatistik ³⁾	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen	Differenz	Finanzstatistik ⁴⁾	Maastricht ⁵⁾	Differenz
2000	18,6	27,1	– 8,5	1 198,6	1 231,1	– 32,5
2001	– 49,8	– 59,6	9,8	1 204,3	1 241,5	– 37,2
2002	– 64,3	– 78,3	14,1	1 253,6	1 293,0	– 39,4
2003	– 74,0	– 87,0	12,9	1 326,1	1 381,0	– 54,9
2004	– 63,8	– 82,5	18,6	1 395,6	1 451,1	– 55,5
2005	– 57,1	– 72,6	15,5	1 448,1	1 521,6	– 73,5
2006	– 36,6	– 39,5	2,9	1 485,4	...	...

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. – 2) Deutsche Bundesbank. – 3) Bis 2004 Rechnungsergebnisse; ab 2005 Kassenergebnisse. – 4) Kreditmarktschulden und kreditähnliche Rechtsgeschäfte; Jahr 2006 vorläufige Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes. – 5) Konsolidierte Bruttoschulden zum Nominalwert am Jahresende.

nung der einzelnen Verschuldungskennziffern von einem Rechenwerk ins andere findet sich in den Tabellen 4* und 5* im Anhang I.

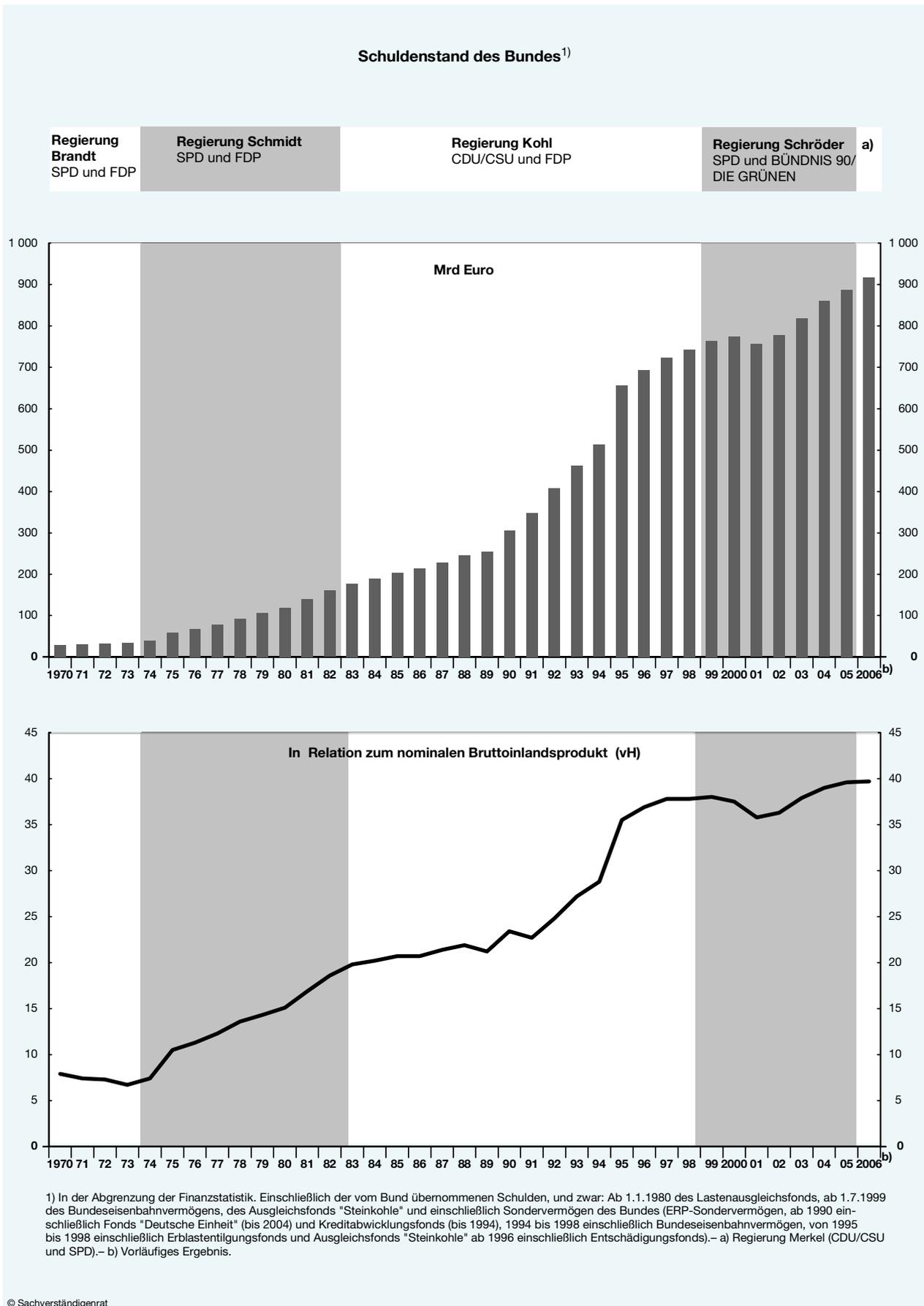
Für die Diskussion über Möglichkeiten einer Begrenzung der Staatsverschuldung bei Bund und Ländern erweisen sich die konzeptionell unterschiedlichen Vorgehen in Finanzstatistik und VGR bei der Messung der Staatsschulden als bedeutsam.

1. Kennziffer Schuldenstandsquote

18. Einen ersten Eindruck von der Verschuldungssituation einer Gebietskörperschaft vermittelt die Betrachtung des Schuldenstands, der vereinfacht gesprochen letztlich die Summe aus den Finanzierungssalden der Vergangenheit ist. Werden Verschuldungskennziffern einzelner Gebietskörperschaften oder unterschiedlicher Länder miteinander verglichen, ergibt allerdings der Vergleich der absoluten Werte von Schuldenständen wenig Sinn. Es macht einen Unterschied, ob ein und derselbe Schuldenstand und die darauf zu leistenden Zinszahlungen von einer zahlenmäßig großen oder kleinen Bevölkerung zu tragen oder aus einem kleinen oder großen Bruttoinlandsprodukt zu finanzieren sind. Dementsprechend werden sowohl die Schuldenstände in der Regel in Relation entweder zur Einwohnerzahl oder zum nominalen Bruttoinlandsprodukt gesetzt. Bezieht man den Schuldenstand auf das Bruttoinlandsprodukt, erhält man die **Schuldenstandsquote**. Die Schuldenstandsquote in der Abgrenzung der VGR ist im Rahmen der europäischen Verschuldungsgrenzen (Vertrag von Maastricht) von Bedeutung. Dort ist für den Gesamtstaat als Obergrenze für die Schuldenstandsquote ein Wert von 60 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt festgelegt. Eine ökonomische Rechtfertigung gibt es für diesen Grenzwert indes nicht. Ab wann die Schuldenstandsquote ein bedrohliches Ausmaß erreicht, hängt vor allem von den speziellen Gegebenheiten in dem Land selbst ab. Insofern ist eine für alle Länder gleich hohe Schuldenstandsquote ökonomisch kaum zu begründen.

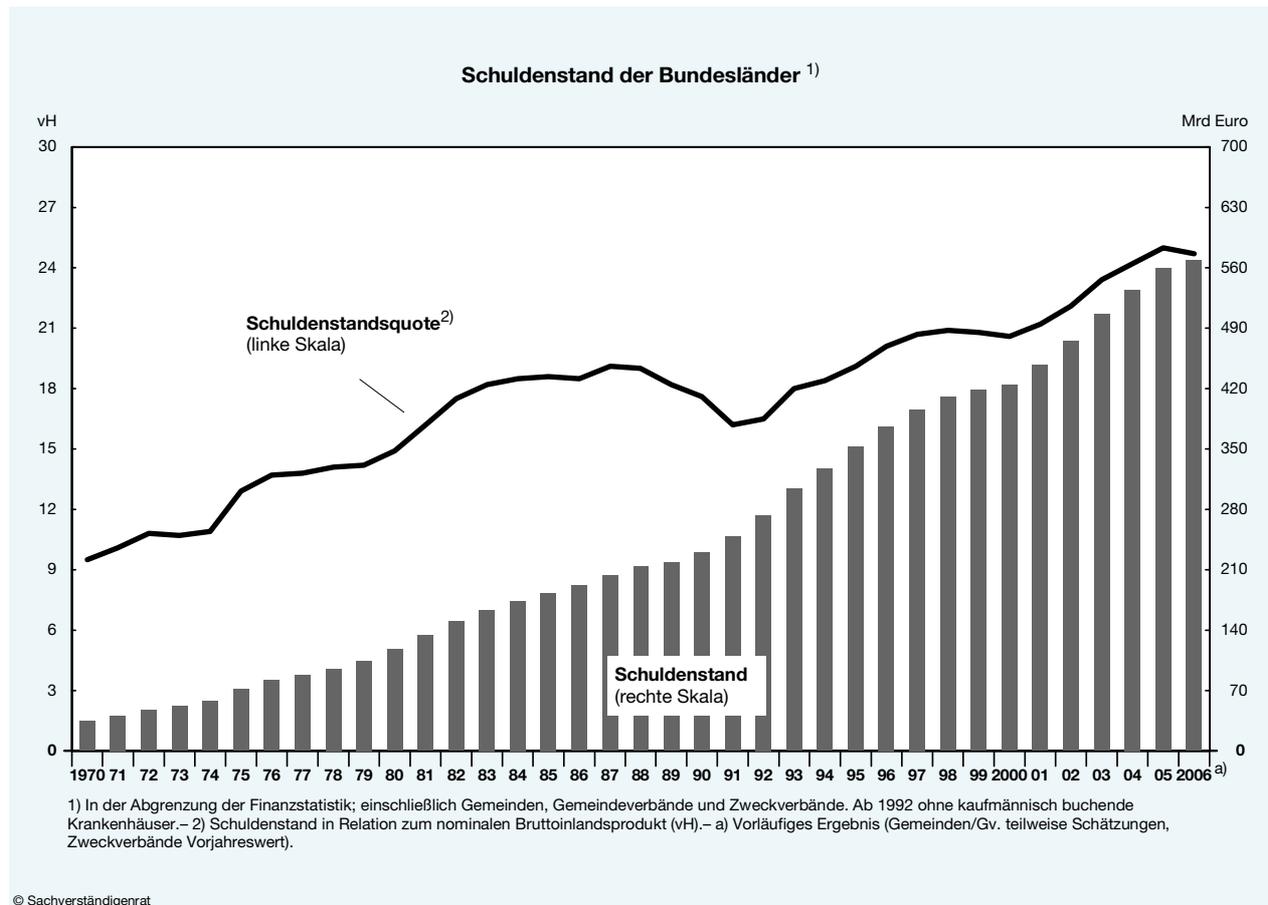
19. Die Schaubilder 1 und 2 zeigen in Abgrenzung der Finanzstatistik die Entwicklung des Schuldenstands und der Schuldenstandsquoten für den Bund (einschließlich Sondervermögen) und für die Länder insgesamt (einschließlich Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände) zwischen den Jahren 1970 und 2006. Seit dem Jahr 1970 hat sich der **Schuldenstand des Bundes** in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt verfünffacht. Bezogen auf die Zahl der Einwohner hat der Schuldenstand nominal um den Faktor 24 zugenommen und real um den Faktor 8 (Tabelle 1*, Anhang I). Vor allem während der Regierungszeit der sozial-liberalen Koalition zwischen den Jahren 1974 und 1982 sowie in den Jahren nach der deutschen Vereinigung war eine starke Zunahme der Schuldenstandsquote zu verzeichnen. In den letzten vierzig Jahren ist eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote des Bundes in Abgrenzung der Finanzstatistik nur in wenigen Jahren um die Jahrtausendwende gelungen. Ein über mehrere Jahre anhaltender Rückgang der Schuldenstandsquote ergab sich lediglich in der ersten Amtszeit der rot-grünen Koalition zwischen 1999 und 2002. Dieser Rückgang erklärt sich überwiegend aus den Erlösen aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000, die zur Schuldentilgung im Jahr 2000 (17,7 Mrd Euro) und im Jahr 2001 (33,1 Mrd Euro) eingesetzt wurden.

Schaubild 1



20. Bezogen auf die Bundesländer und ihre Gemeinden insgesamt hat die Schuldenstandsquote in der Abgrenzung der Finanzstatistik zwischen den Jahren 1970 und 2006 um den Faktor 2,6 zugenommen. Der stärkste Anstieg dieser Quote erfolgte in der ersten Hälfte der achtziger Jahre und dann ebenso wie beim Bund in den Jahren nach der deutschen Vereinigung. Der Schuldenstand je Einwohner stieg im Zeitraum von 1970 bis 2006 bei nominaler Betrachtung um den Faktor 12 und selbst bei realer Betrachtung noch um den Faktor 4.

Schaubild 2



21. Die einzelnen Bundesländer weisen dabei völlig unterschiedliche Schuldenentwicklungen auf. Am aktuellen Rand verzeichnen Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen sowohl bei der Schuldenstandsquote³⁾ als auch beim Schuldenstand je Einwohner die niedrigsten Werte. Die höchsten Werte im Hinblick auf den Schuldenstand je Einwohner finden sich in den Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg. Die mit Abstand höchste Schuldenstandsquote weist derzeit Berlin mit knapp 73,5 vH im Jahr 2006 auf. Danach kommen Bremen (52,9 vH) und dann die neuen Bundesländer Sachsen-Anhalt (38,6 vH) sowie Brandenburg (34,8 vH), Thüringen (34,5 vH) und Mecklenburg-Vorpommern (33,2 vH) (Tabelle 3). Die Entwicklung der Schuldenstandsquote und des Schuldenstands je Einwohner zwischen 1992 und 2006 in den ostdeutschen Bundesländern mit Ausnahme Sachsens ist als dramatisch zu bezeichnen. Hier zeigt sich, dass die Angleichung der neuen Länder an das Westniveau im Bereich der Verschuldung besonders „gut“ gelungen ist.

³⁾ Schuldenstand eines Bundeslandes in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Bundeslandes.

Tabelle 3

Schuldenstandsquoten der Bundesländer ¹⁾								
vH								
	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg- Vorpommern
1992	8,9	5,5	15,1	10,0	44,3	17,7	10,0	4,3
1993	9,3	5,6	18,3	16,3	46,1	19,3	10,4	8,9
1994	9,2	5,0	20,9	20,3	43,6	20,4	10,9	11,3
1995	9,2	4,7	27,0	21,6	42,5	20,6	11,2	14,6
1996	9,7	5,2	31,6	24,6	41,9	21,6	11,3	17,7
1997	9,9	5,6	34,9	26,4	41,2	21,4	12,2	20,6
1998	10,0	5,6	37,9	27,7	39,9	21,3	12,4	23,0
1999	9,9	5,3	40,4	27,4	37,7	22,2	11,8	23,9
2000	9,9	5,0	42,7	28,5	38,5	22,9	11,8	24,9
2001	10,3	4,9	48,7	29,4	39,1	23,1	12,1	26,6
2002	10,7	5,1	56,7	31,5	41,2	23,4	13,0	28,1
2003	11,3	5,3	62,5	34,6	44,7	24,6	14,0	30,5
2004	11,8	5,4	68,8	33,9	46,8	25,2	14,4	32,3
2005	12,1	5,8	72,8	35,2	50,0	25,5	15,1	34,0
2006	12,2	5,7	73,5	34,8	52,9	25,1	14,4	33,2
	Niedersachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	Thüringen
1992	15,2	13,6	15,7	31,8	5,5	9,9	19,9	7,0
1993	16,4	14,1	16,3	34,9	8,8	14,3	21,1	10,5
1994	17,0	14,1	16,6	31,9	8,7	16,2	21,2	14,4
1995	17,7	14,8	16,8	29,7	10,7	19,0	21,8	17,2
1996	18,6	15,5	18,2	30,1	11,8	23,9	22,5	19,8
1997	19,2	16,3	19,1	28,4	12,7	26,0	23,2	21,9
1998	19,2	16,6	19,9	26,9	13,3	28,2	23,6	23,9
1999	19,1	16,8	20,1	26,5	13,0	29,9	23,7	25,4
2000	18,9	16,9	20,2	24,8	13,3	31,4	23,9	26,8
2001	20,3	18,0	21,5	24,5	13,1	32,8	24,3	27,8
2002	22,0	18,9	22,3	25,9	13,1	34,2	26,3	28,7
2003	23,6	20,2	23,6	27,5	13,7	36,0	28,0	30,1
2004	25,1	21,4	24,1	27,9	13,8	38,0	28,9	31,6
2005	25,0	22,4	25,2	29,6	14,2	39,9	30,5	33,8
2006	24,8	22,5	25,2	31,2	13,1	38,6	31,2	34,5

1) Schuldenstand zum 31.12. (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH.

2. Kennziffern Kreditaufnahmequote und Defizitquote

22. Da eine Erhöhung des Schuldenstands letztlich von den jährlichen zusätzlichen Kreditaufnahmen gespeist wird, ist ein Blick auf die jährliche Kreditaufnahme von Interesse. Als Kennziffer eignet sich diese Größe dann, wenn man sie zum Beispiel auf die Ausgaben bezieht. Diese so genannte **Kreditfinanzierungsquote** gibt dann an, welcher Teil der Ausgaben durch Kredite finanziert wird. Hier weisen zum Beispiel für das Jahr 2005 insbesondere das Saarland (18,9 vH), Schleswig Holstein (18,6 vH) und Berlin (16,6 vH) hohe Werte auf. Bezieht man den jährlichen Finanzierungssaldo auf die Wirtschaftskraft einer Gebietskörperschaft, also das nominale Bruttoinlandsprodukt, erhält man – bei Abgrenzung des Finanzierungssaldos gemäß der Finanzstatistik –

eine „Kreditaufnahmequote“, die in Tabelle 4 für Bund und Länder wiedergegeben ist.⁴⁾ Sie liegt für den Bund seit 1992 im Durchschnitt bei 1,27 vH. Bei den Ländern weisen vor allem Berlin und Bremen sowie die neuen Bundesländer sehr hohe Kreditaufnahmequoten auf. Berlin hatte zum Beispiel im Zeitraum der Jahre 1992 bis 2005 eine Kreditaufnahmequote von durchschnittlich 4,5 vH und Brandenburg von 3,9 vH, während Bayern im Durchschnitt 0,3 vH verzeichnete.

Tabelle 4

Kreditaufnahmequoten ¹⁾ für Bund und Länder ²⁾														
vH														
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Baden-Württemberg	0,8	0,6	0,3	1,0	0,6	0,4	-0,3	-0,5	-0,1	1,0	0,7	0,8	0,5	0,6
Bayern	0,6	0,3	0,3	0,5	0,8	0,7	-0,0	-0,6	-0,3	0,3	0,8	1,1	0,2	0,2
Berlin	2,4	4,4	5,8	7,1	7,2	1,6	3,3	2,3	3,3	6,6	6,1	5,6	3,7	4,0
Brandenburg	9,8	8,8	7,2	4,1	3,6	3,8	3,8	2,6	1,7	0,6	3,1	2,9	1,8	0,9
Bremen	1,9	3,5	-0,8	-0,1	-0,1	-0,3	-0,6	-1,3	1,8	1,6	2,8	3,4	3,7	4,3
Hamburg	1,7	2,0	2,1	1,3	1,3	1,3	0,9	0,9	1,0	1,8	0,3	1,7	1,1	0,4
Hessen	0,8	0,9	0,9	1,2	0,7	0,9	0,2	-0,0	-0,2	0,6	1,4	1,4	1,5	0,5
Mecklenburg-Vorpommern ..	5,6	6,2	6,4	4,4	4,7	3,2	2,5	1,9	1,0	1,6	2,9	3,2	1,7	1,3
Niedersachsen	1,2	1,6	1,7	1,9	1,2	1,1	0,5	0,5	0,4	1,9	2,2	2,3	1,3	1,7
Nordrhein-Westfalen	0,7	1,1	1,2	1,2	1,0	1,3	0,6	0,5	0,4	1,8	1,3	2,1	1,7	1,7
Rheinland-Pfalz	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,2	0,8	0,7	1,7	2,1	2,0	1,7	1,4
Saarland	2,1	2,7	-0,8	-0,4	-0,7	-0,9	-0,7	-0,2	-0,0	0,6	1,6	2,0	2,1	2,9
Sachsen	6,3	4,5	4,0	2,5	2,5	1,4	0,2	-0,1	0,3	0,0	0,6	0,7	0,0	-0,1
Sachsen-Anhalt	9,1	7,8	6,9	5,2	3,8	4,5	3,1	2,2	1,8	2,0	3,4	3,0	2,3	2,4
Schleswig-Holstein	1,2	1,2	1,3	1,6	1,6	1,1	0,8	0,3	0,6	1,0	1,8	2,1	1,6	2,5
Thüringen	8,0	7,0	7,0	4,0	4,0	2,8	2,4	2,4	1,7	1,9	2,2	2,1	1,9	1,7
Bund ³⁾	2,1	2,5	1,7	1,4	1,8	1,3	0,9	1,0	-1,2	0,8	1,1	1,3	1,7	1,2

1) Finanzierungssaldo (nach Abgrenzung der Finanzstatistik) in der Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. – 2) Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände ohne kaufmännisch buchende Krankenhäuser, ab 2005 vierteljährliche Kassenstatistik. – 3) Einschließlich Sondervermögen.

23. In der Öffentlichkeit bekannter als diese nach der Finanzstatistik ermittelten Kreditaufnahmequoten sind die Defizitquoten in der Abgrenzung der VGR, da diese Größen im Vertrag von Maastricht und im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt relevant sind. Danach darf die gesamtstaatliche Defizitquote einen Wert von 3 vH nicht überschreiten. Zu berücksichtigen ist aber, dass diese Quote für den Gesamtstaat also für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und für die Sozialversicherung gilt. Die Defizitquote des Bundes beträgt 1,5 vH und die der Ländergesamtheit 0,4 vH im Jahr 2006 (Tabelle 5). Dem standen Überschüsse bei den Gemeinden und der Sozialversicherung gegenüber, so dass sich die gesamtstaatliche Defizitquote auf 1,7 vH beläuft.

⁴⁾ In der Abgrenzung der Finanzstatistik ist dies der Finanzierungssaldo bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt.

Tabelle 5

**Defizitquoten der staatlichen Ebenen
in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen**

vH¹⁾

Jahr	Bund	Länder	Gemeinden	Sozialversicherung	Staat insgesamt
1991	3,1	0,6	– 0,1	– 0,7	2,9
1992	1,5	0,7	0,2	0,1	2,5
1993	2,1	1,0	0,1	– 0,2	3,0
1994	1,1	1,2	0,1	– 0,1	2,3
1995	7,9 ^{a)}	1,1	0,2	0,4	9,7 ^{a)}
1996	1,9	1,1	0,0	0,3	3,3
1997	1,6	1,1	– 0,0	– 0,1	2,6
1998	1,8	0,7	– 0,2	– 0,2	2,2
1999	1,5	0,5	– 0,3	– 0,3	1,5
2000	– 1,4 ^{b)}	0,3	– 0,3	– 0,0	– 1,3 ^{b)}
2001	1,3	1,3	0,1	0,2	2,8
2002	1,7	1,4	0,2	0,3	3,7
2003	1,8	1,5	0,3	0,4	4,0
2004	2,4	1,2	0,1	0,1	3,7
2005	2,1	0,9	0,0	0,2	3,2
2006	1,5	0,4	– 0,1	– 0,2	1,7

1) Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. – a) Einmaliger Effekt durch die Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und eines Teils der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in den öffentlichen Sektor: Einnahmen von 2,9 Mrd Euro und Ausgaben von 122,5 Mrd Euro. – b) Einmaliger Effekt durch den Verkauf der UMTS-Lizenzen von 50,8 Mrd Euro.

24. Zwischen der Schuldenstandsquote und der Kreditaufnahmequote beziehungsweise der Defizitquote besteht ein einfacher rechnerischer Zusammenhang (Kasten 2). Die Änderung der Schuldenstandsquote ist proportional zur Differenz von Kreditaufnahmequote und der mit der periodischen Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts multiplizierten Schuldenstandsquote am Ende der Vorperiode (Kasten 2, Gleichung (6)). Wollte man also die Schuldenstandsquote eines bestimmten Jahres für zukünftige Jahre stabilisieren oder reduzieren, dürfte die Kreditaufnahmequote das Produkt von Schuldenstandsquote und Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen. Würde man umgekehrt eine bestimmte Kreditaufnahmequote in der Zeit konstant halten, würde sich langfristig eine Schuldenstandsquote in Höhe des Quotienten aus Kreditaufnahmequote und konstanter Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts ergeben. Stellt man für den Bund die nach Abgrenzung der Finanzstatistik ermittelte Kreditaufnahmequote und das Produkt aus Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts und der Schuldenstandsquote gegenüber, zeigt sich, dass im Zeitraum von 1992 bis 2005 nur in zwei Jahren die Defizitquote betragsmäßig kleiner war als das Produkt aus Schuldenstandsquote und nominaler Zuwachsrate. In den übrigen Jahren hat die Verschuldungspolitik zu einer Ausweitung der Schuldenstandsquote beigetragen.

Kasten 2

Algebra der Staatsverschuldung

Ausgangspunkt ist die periodische staatliche Budgetgleichung für eine Gebietskörperschaft:

$$FS_t = E_t - G_t - iB_t. \quad (1)$$

Dabei bezeichnen

FS_t : Finanzierungssaldo ($FS_t < 0$: Finanzierungsdefizit; $FS_t > 0$: Finanzierungsüberschuss)

E_t : Einnahmen ohne Kredite

G_t : Ausgaben ohne Zinsausgaben (Primärausgaben)

i : Zinssatz auf öffentliche Schuldtitel
(zur Vereinfachung zeitunabhängig)

B_t : Schuldenstand zu Beginn der Periode
(= Schuldenstand am Ende der Vorperiode)

PS_t : Primärsaldo ($PS_t < 0$: Finanzierungsdefizit; $PS_t > 0$: Finanzierungsüberschuss).

Definitiv entspricht die Änderung des Schuldenstands dem Finanzierungsdefizit:

$$B_{t+1} - B_t = -FS_t. \quad (2)$$

Der so genannte Primärsaldo ist die Differenz aus den Einnahmen ohne Kredite und den Ausgaben ohne Zinsen (Primärausgaben):

$$E_t - G_t = PS_t. \quad (3)$$

Da der Finanzierungssaldo die Differenz zwischen den Einnahmen ohne Kredite und den gesamten Ausgaben darstellt, ergibt sich zwischen Finanzierungssaldo und Primärsaldo folgender Zusammenhang:

$$FS_t = PS_t - iB_t \quad (4)$$

Setzt man Schuldenstand und Finanzierungssalden in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt der Periode t , $P_t Y_t$, mit

Y_t : Bruttoinlandsprodukt und

P_t : Deflator des Bruttoinlandsprodukts

wird Gleichung (2) zu

$$\frac{B_{t+1}}{P_{t+1} Y_{t+1}} - \frac{B_t}{P_t Y_t} = -\frac{FS_t}{P_t Y_t}. \quad (5)$$

Bezeichnet man die jeweiligen Quoten mit Kleinbuchstaben, also etwa

$$b_t = \frac{B_t}{P_t Y_t}; \quad fs_t = \frac{FS_t}{P_t Y_t},$$

die Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts und seines Deflators mit

$$n_t = \frac{Y_{t+1} - Y_t}{Y_t}$$

$$\pi_t = \frac{P_{t+1} - P_t}{P_t},$$

die Veränderungsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts mit m_t , wobei gilt

$$(1 + m_t) = (1 + \pi_t)(1 + n_t),$$

erhält man nach einigen Umformungen von (5) die Gleichung

$$\begin{aligned} b_{t+1} - b_t &= [-fs_t - m_t b_{t+1}] \\ &= (1 + m_t)^{-1} [-fs_t - m_t b_t]. \end{aligned} \quad (6)$$

Die Änderung der Schuldenstandsquote ist gleich (proportional zu) der Differenz von Kreditaufnahmequote und der mit der Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts multiplizierten Schuldenstandsquote am Ende (zu Beginn) der betrachteten Periode (Ziffer 9).

Ausgehend vom Jahr $t=0$ (beispielsweise 2006) ergibt sich die Schuldenstandsquote im Jahr $T > t$ als

$$b_T = -\sum_{t=0}^{T-1} \frac{fs_t}{(1+m)^{T-t}} + b_0 \frac{1}{(1+m)^T}. \quad (7)$$

Diese Beziehung folgt bei rekursiver Eliminierung der zwischen den Jahren 0 und T liegenden Schuldenstandsquoten aus der Abfolge der periodischen Budgetgleichungen (1). Zur Vereinfachung wurde dabei eine in der Zeit konstante Zuwachsrate für das nominale Bruttoinlandsprodukt unterstellt.

Bei zeitlich unverändertem Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ($d_0 = d_t$) vereinfacht sich Gleichung (7) nach einer Reihe von Zwischenschritten zu

$$b_T = \frac{-fs_0}{m} + \left[b_0 + \frac{fs_0}{m} \right] \left(\frac{1}{1+m} \right)^T. \quad (8)$$

Bei einer Grenzwertbetrachtung gilt dann

$$\lim_{T \rightarrow \infty} b_T = -\frac{fs_0}{m}. \quad (9)$$

Wird die Kreditaufnahmequote ab einem Jahr $t=0$ konstant gehalten, tendiert die Schuldenstandsquote langfristig gegen den Quotienten aus Kreditaufnahmequote und Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Bei einer konstanten Defizitquote von 3 vH und einer Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 5 vH stellt sich langfristig eine Schuldenstandsquote von 60 vH ein.

Ersetzt man in Gleichung (7) den Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt durch die staatliche Budgetgleichung

$$fs_t = ps_t - ib_t,$$

wobei

$$ps_t = \frac{E_t}{P_t Y_t} - \frac{G_t}{P_t Y_t}$$

die Primärsaldenquote bezeichnet, folgt nach einer Kette von Umformungen

$$b_T = -\sum_{t=0}^{T-1} \frac{ps_t}{(1+m)} \left(\frac{1+i}{1+m}\right)^t + b_0 \left(\frac{1+i}{1+m}\right)^T. \quad (10)$$

Für Deutschland gilt in fast allen Jahren die Beziehung $i_t > m_t$ (Schaubild 7, Seite 43).

Aus Gleichung (10) lässt sich die zeitkonstante (oder: durchschnittliche) Primärsaldenquote ermitteln, die für eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote ($b_0 = b_1 = \dots = b_T$) erforderlich ist.

Für $ps_t = ps$ vereinfacht sich Gleichung (10) zu

$$b_T = -\frac{ps}{i-m} \left[\left(\frac{1+i}{1+m}\right)^T - 1 \right] + b_0 \left(\frac{1+i}{1+m}\right)^T. \quad (11)$$

Für eine Stabilisierung der Schuldenstandsquote ($b_T = b_0$) sind dann durchschnittliche Primärsaldenquoten in Höhe von

$$ps = (i-m)b_0$$

erforderlich.

3. Kennziffer Primärsaldo

25. Eine weitere Kennziffer zur Beurteilung der haushaltswirtschaftlichen Spielräume stellt der **Primärsaldo** dar. Dieser ist definiert als die Differenz zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ohne Zinsausgaben (Primärausgaben). Mit diesen Primärausgaben werden die Kernaufgaben eines Staates finanziert. Ein positiver Primärsaldo (Einnahmen > Primärausgaben) bedeutet, dass die Einnahmen ausreichen, um diese Kernaufgaben zu finanzieren und noch ein Teil der Zinsausgaben gedeckt werden kann. Ein negativer Primärsaldo dagegen zeigt an, dass die Einnahmen nicht ausreichen, um die Kernaufgaben zu finanzieren. Für diesen verbleibenden Teil und zur Finanzierung des Zinsendienstes ist eine Kreditaufnahme notwendig.

Für den empirisch relevanten Fall (Ziffer 55), dass der nominale Zinssatz auf die öffentliche Schuld größer ist als die Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts, müssen die öffentlichen Haushalte beträchtliche Primärüberschüsse erzielen, wenn ein weiterer Anstieg der Schuldenstandsquoten und eine weitere Einengung zukünftiger Haushaltsspielräume verhindert beziehungsweise eine Wahrnehmung der Kernaufgaben gewährleistet werden sollen. Es lässt sich eine Primärsaldenquote ermitteln, die wenn sie stets eingehalten wird, eine Stabilisierung des Schulden-

stands gewährleistet. Diese Primärsaldenquote hängt vor allem von den Werten für den Zinssatz und die Wachstumsrate ab beziehungsweise von der Differenz zwischen diesen beiden Größen. Um die Schuldenstandsquoten des Jahres 2006 von Bund und Ländergesamtheit in Höhe von 39,8 vH beziehungsweise 24,7 vH zu stabilisieren, wären auf beiden Ebenen für unterstellte Differenzen von Zinssätzen und Wachstumsraten zwischen einem und drei Prozentpunkten im Durchschnitt Primärüberschussquoten zwischen 0,40 vH und 1,19 vH beziehungsweise zwischen 0,25 vH und 0,74 vH erforderlich (Tabelle 6). Von Primärüberschüssen in dieser Höhe sind die Haushalte des Bundes und der meisten Länder gegenwärtig weit entfernt. Viele Länder weisen seit der Vereinigung Primärdefizite auf, vor allem die ostdeutschen Länder (Tabelle 2*, Anhang I). Würden die Haushalte von diesen Ländern auch zukünftig Primärdefizite realisieren, müssten die Schuldenstandsquoten zwangsläufig weiter ansteigen.

Tabelle 6

Konstante Primärsaldenquote zur Stabilisierung von Schuldenstandsquoten des Jahres 2006		
vH		
<i>(i - m)</i> in Prozentpunkten	Stabilisierende Primärsaldenquote für:	
	Bund ¹⁾	Länder ¹⁾
1	0,40	0,25
2	0,80	0,49
3	1,19	0,74

1) Schuldenstandsquote des Bundes einschließlich Sondervermögen 2006: 39,8 vH. Schuldenstandsquote der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände, 2006 vorläufige Ergebnisse: 24,7 vH.

4. Kennziffern Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben

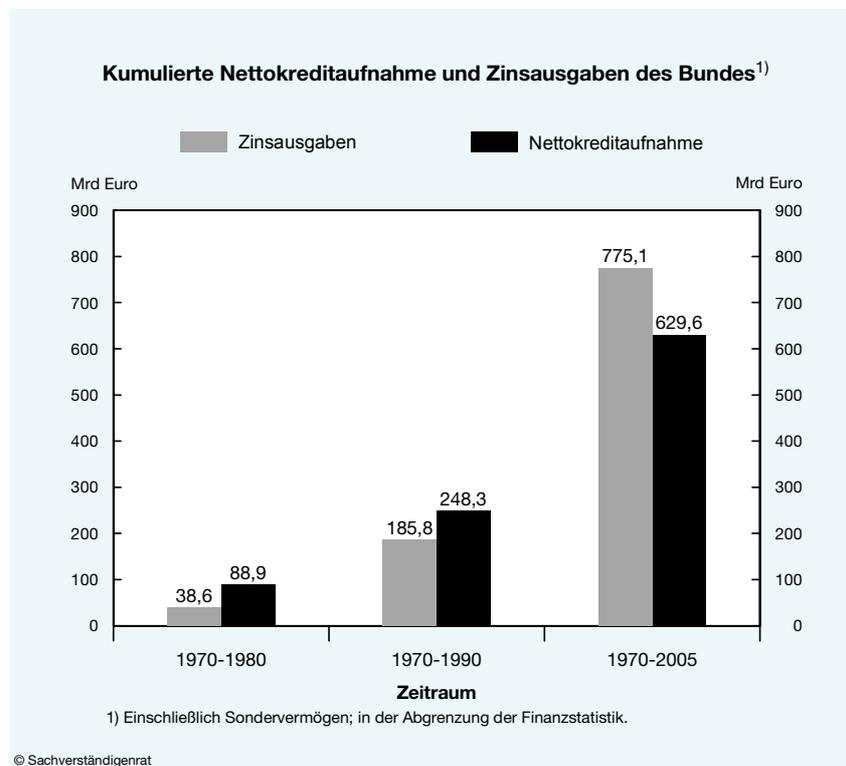
26. Das Primärdefizit ergibt sich aus der Differenz von Finanzierungsdefizit und Zinszahlungen (Kasten 2, Gleichung (4)). Betrachtet man diese „andere Seite“ des Primärsaldos, ergibt sich eine weitere informative Kennziffer. Eine höhere Kreditaufnahme verschafft zwar kurzfristig zusätzliche Haushaltsspielräume, die darauf zu leistenden Zinszahlungen führen dann in späteren Perioden allerdings zu einer Einengung der finanzpolitischen Handlungsspielräume. Auf die Dauer würden zusätzliche Spielräume durch die Kreditaufnahme nur dann bestehen, wenn die Nettokreditaufnahme dauerhaft die Zinsausgaben übersteige. Dann käme es aber zu einem ungebremsten Anstieg der Schuldenstandsquote, die letztlich zur Zahlungsunfähigkeit einer Gebietskörperschaft führen kann (Ziffer 53 ff.). Unter der Voraussetzung, dass die nominale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts den Nominalzins auf die staatlichen Schuldtitel nicht übersteigt, müssen in einem langfristigen Wachstumsgleichgewicht die staatlichen Zinszahlungen die Neuverschuldung übersteigen. Damit ist klar, dass durch eine staatliche Verschuldung überhaupt keine dauerhaften Haushaltsspielräume geschaffen werden können.

Vergleicht man für Bund und Länder jeweils die Zinszahlungen und die Nettokreditaufnahme – hier ist ein Vergleich der absoluten Größen unproblematisch, weil sie sich auf ein und dieselbe Gebietskörperschaft beziehen –, so zeigt sich, dass in fast allen Bundesländern die kumulierte Net-

tokreditaufnahme zwischen 1998 und 2005 über die entsprechenden Zinsausgaben auf die ausstehende öffentliche Schuld hinausgehen (Tabelle 2*, Anhang I). Wenn in einzelnen Ländern gleichwohl die Schuldenstandsquote zurückgegangen ist, lag dies daran, dass die Zuwachsrate des jeweiligen nominalen Bruttoinlandsprodukts über dem Nominalzins lag.

Kumuliert über die Zeiträume von 1970 bis 1980 beziehungsweise von 1970 bis 1990 überstieg auch beim Bund die Nettokreditaufnahme die Zinsausgaben (Schaubild 3).⁵⁾ Dies korrespondiert mit dem starken Anstieg der Schuldenstandsquote in diesen Zeiträumen. Zwar liegt die kumulierte Nettokreditaufnahme über den Gesamtzeitraum von 1970 bis 2005 unter den Zinsausgaben; dies hängt allerdings mit Sondereffekten zusammen, wie den zur Schuldentilgung eingesetzten UMTS-Erlösen oder der Kreditaufnahme der Treuhandanstalt, die zunächst dem Unternehmenssektor zugerechnet wurde, dann aber in den Erblastentilgungsfonds übertragen wurde und entsprechende Zinsbelastungen ausgelöst hat.

Schaubild 3



5. Kennziffern Zins-Steuer-Quote und Zins-Ausgaben-Quote

27. Eine auch vom Bundesverfassungsgericht verwendete Kennziffer stellt die **Zins-Steuer-Quote** dar. Sie zeigt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinszahlungen verwendet werden muss und somit nicht zur Finanzierung von Aufgaben zur Verfügung steht. Die Zins-Steuer-Quote soll mithin Auskunft über den Handlungsspielraum für Politikmaßnahmen geben, der in einem öffentlichen Haushalt – als das in Zahlen ausgedrückte Regierungsprogramm – vorhanden ist.

⁵⁾ Zur Vereinfachung wird von einer Diskontierung abgesehen.

Die Zins-Steuer-Quote gemäß Finanzstatistik variiert zwischen den Gebietskörperschaften sehr stark. Sie betrug für den Bund im Zeitraum der Jahre 1992 bis 2005 im Durchschnitt 20,0 vH und im Jahr 2005 rund 18,1 vH. Bei den Ländern lag sie im Jahr 2005 zwischen 4,9 vH in Bayern und 29,2 vH in Berlin (Tabelle 7). Sicherlich kann diese Kennziffer einen Anhaltspunkt für die Belastungen mit Zinszahlungen liefern, doch kann man keine Aussage darüber treffen, ab wann der absolute Wert der Zins-Steuer-Quote so hoch ist, dass er den Handlungsspielraum zu stark einschränkt. Dazu müssten auch andere Ausgaben in den Blick genommen werden. Zum Beispiel können hohe Personalausgaben den kurzfristigen Handlungsspielraum ebenfalls einschränken. Letztlich kann nur eine Zins-Steuer-Quote von nahe 100 vH als zu hoch angesehen werden, als Frühwarnindikator ist sie dann aber ungeeignet. Auch eine relative Betrachtung der Zins-Steuer-Quote etwa in Relation zum Durchschnitt der anderen Gebietskörperschaften ist sehr problematisch. Denn auch dann fehlt der Anhaltspunkt, ab wann eine überdurchschnittliche Zins-Steuer-Quote „gefährlich“ wird. Zudem versagt das relative Maß, wenn der Durchschnitt selbst ansteigt, also alle Gebietskörperschaften eine steigende Zins-Steuer-Quote aufweisen. Diese Kennziffer könnte einen Handlungsbedarf erst dann anzeigen, wenn es schon „zu spät“ ist.

Tabelle 7

Zins-Steuer-Quoten¹⁾ für Bund und Länder²⁾														
vH														
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Baden-Württemberg	7,9	8,2	8,6	8,2	7,9	8,1	7,5	6,8	6,5	6,8	7,3	7,5	7,3	7,5
Bayern	6,8	6,5	6,3	6,1	5,7	5,9	5,7	5,4	5,0	5,1	5,2	5,5	5,2	4,9
Berlin	10,5	11,6	11,5	14,4	18,9	21,4	22,3	22,3	22,6	25,8	28,6	29,2	28,6	29,2
Brandenburg	4,1	10,9	12,6	10,4	13,2	14,2	15,1	14,9	14,5	15,9	18,1	18,7	18,8	16,4
Bremen	29,7	33,6	34,0	33,4	33,9	30,0	31,8	28,5	27,2	31,7	29,2	26,1	26,7	27,6
Hamburg	12,9	13,8	14,7	15,4	15,3	16,1	14,6	13,4	12,9	14,7	14,9	14,0	13,4	13,6
Hessen	10,5	10,7	11,2	11,6	11,0	11,2	10,6	9,5	8,9	9,3	9,9	10,0	10,0	9,8
Mecklenburg-Vorpommern .	3,5	6,8	8,5	8,5	11,2	12,9	14,0	14,5	14,6	15,7	17,5	17,4	16,8	16,7
Niedersachsen	13,7	14,0	14,0	14,1	14,5	14,8	14,2	14,1	13,5	14,6	15,4	15,7	15,2	14,6
Nordrhein-Westfalen	12,7	12,9	13,2	12,7	12,5	12,8	12,2	11,7	11,4	12,9	12,5	13,2	12,6	12,0
Rheinland-Pfalz	13,6	13,7	14,0	13,2	13,3	14,0	13,7	13,2	13,4	14,7	15,0	15,1	14,2	14,1
Saarland	26,9	27,9	28,1	26,3	24,3	23,7	22,9	20,6	18,8	18,8	20,0	18,7	18,6	18,0
Sachsen	2,3	7,2	9,0	7,5	9,8	10,5	10,4	9,7	9,4	9,9	10,5	10,0	9,3	9,2
Sachsen-Anhalt	3,5	10,4	12,9	11,9	13,1	14,7	14,6	14,2	15,8	16,7	19,6	21,3	19,4	20,1
Schleswig-Holstein	15,4	16,1	15,8	15,3	15,8	15,9	15,7	15,3	15,4	15,7	15,8	15,1	15,8	14,9
Thüringen	3,8	8,9	10,9	9,7	12,7	14,1	14,4	14,5	14,4	16,0	17,6	17,1	17,2	17,8
Bund ³⁾	18,2	17,4	18,8	22,0	23,0	23,2	22,7	21,4	19,8	19,5	19,0	18,7	18,7	18,1

1) Zinsausgaben in Relation zu den Steuereinnahmen (in der Abgrenzung der Finanzstatistik). – 2) Einschließlich Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände. – 3) Einschließlich Sondervermögen.

Des Weiteren hängt die Zins-Steuer-Quote davon ab, ob und in welchem Umfang Finanzausgleichsleistungen oder Zahlungen von der Europäischen Union zu den Steuereinnahmen gezahlt werden. Zu diesen Verbuchungsproblemen im Rahmen des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs kommt noch, dass diese Indikatoren nur eine jährliche Momentaufnahme liefern und zudem sehr sensitiv auf vielfältige länderspezifische Politikaktionen reagieren, die in den vorliegenden Daten der Finanzstatistik nicht bereinigt werden.

Die gleichen Argumente, die gegen die absolute oder relative Betrachtung der Zins-Steuer-Quote sprechen, können auch gegen die Kennziffer **Zins-Ausgaben-Quote** angeführt werden. Die Zins-Ausgaben-Quote gibt den Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben an und beträgt in der Abgrenzung der Finanzstatistik zum Beispiel im Jahr 2005 für den Bund 13,1 vH. Für die Länder variiert sie zum Beispiel im Jahr 2005 zwischen 3,5 vH in Bayern und 12,1 vH in Bremen (Tabelle 8).

Tabelle 8

Zins-Ausgaben-Quoten ¹⁾ für Bund und Länder ²⁾														
vH														
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Baden-Württemberg	5,4	5,6	5,8	5,7	5,4	5,5	5,4	5,1	4,8	4,6	4,8	5,1	5,1	5,2
Bayern	4,5	4,4	4,2	4,1	3,7	3,9	4,0	3,9	3,7	3,5	3,4	3,5	3,6	3,5
Berlin	3,4	4,0	4,5	5,3	6,5	7,9	8,5	9,0	9,3	9,1	10,3	10,8	11,1	11,1
Brandenburg	0,9	2,6	3,6	4,6	5,2	5,7	6,1	6,5	6,7	7,1	7,2	7,7	8,3	7,3
Bremen	15,4	15,8	16,4	15,8	14,9	14,0	13,6	13,2	11,1	12,5	11,4	11,4	11,7	12,1
Hamburg	8,4	9,2	9,5	10,2	10,1	10,4	10,5	10,3	10,0	10,3	10,5	9,4	9,3	10,1
Hessen	7,2	7,2	7,4	7,6	7,3	7,4	7,6	7,1	6,8	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Mecklenburg-Vorpommern ..	0,8	1,6	2,3	3,4	3,9	5,0	5,6	6,1	6,5	6,7	6,8	6,9	7,0	6,8
Niedersachsen	8,3	8,4	8,3	8,6	8,9	9,3	9,1	9,3	8,9	8,7	8,9	8,8	9,1	8,9
Nordrhein-Westfalen	8,9	8,6	8,5	8,6	8,3	8,3	8,3	8,2	8,1	8,1	8,1	8,0	7,8	7,4
Rheinland-Pfalz	8,6	8,6	8,6	8,4	8,2	8,6	8,7	8,6	8,7	8,7	8,8	8,7	8,6	8,7
Saarland	15,1	15,2	15,3	14,4	13,4	13,3	13,0	12,1	11,3	10,7	10,5	10,2	10,1	10,3
Sachsen	0,5	1,9	2,8	3,4	3,9	4,5	4,8	4,7	4,5	4,9	4,6	4,4	4,3	4,3
Sachsen-Anhalt	0,8	2,5	3,6	4,9	5,3	5,7	6,2	6,3	7,0	7,3	7,9	8,3	8,2	8,5
Schleswig-Holstein	9,1	9,7	9,6	9,6	9,4	9,9	10,2	9,9	9,8	9,8	9,4	9,2	9,2	8,6
Thüringen	0,9	2,1	2,9	4,0	4,9	5,7	6,1	6,3	6,5	7,1	7,4	7,5	7,7	7,9
Bund ³⁾	13,0	11,9	12,8	15,3	15,3	15,6	14,9	15,4	15,1	14,6	13,7	13,4	13,5	13,1

1) Zinsausgaben in Relation zu den Ausgaben (in der Abgrenzung der Finanzstatistik). – 2) Einschließlich Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände. – 3) Einschließlich Sondervermögen.

6. Kennziffer implizite Staatsverschuldung

28. Neben der expliziten Staatsverschuldung weisen die öffentlichen Haushalte beträchtliche **implizite Schulden** auf, die unter anderem aus den Pensionsverpflichtungen oder zukünftigen Ansprüchen an die umlagefinanzierten Sozialversicherungen resultieren. In seinem Jahresgutachten 2003/04 (Ziffern 438 ff.; Ziffern 765 ff.) hatte der Sachverständigenrat für das Ausgangsjahr 2002 eine implizite Schuldenstandsquote von rund 270 vH und eine explizite Schuldenstandsquote von 60,8 vH berechnet. Das Konzept der Tragfähigkeitsberechnung fasst explizite und implizite Schulden – wenngleich qualitativ anderer Natur und deshalb nicht einfach addierbar – zu einer **Tragfähigkeitslücke** zusammen, die den finanzpolitischen und sozialpolitischen Handlungsbedarf beziffert, der zur Sicherstellung tragfähiger staatlicher Haushalte unabweisbar ist.

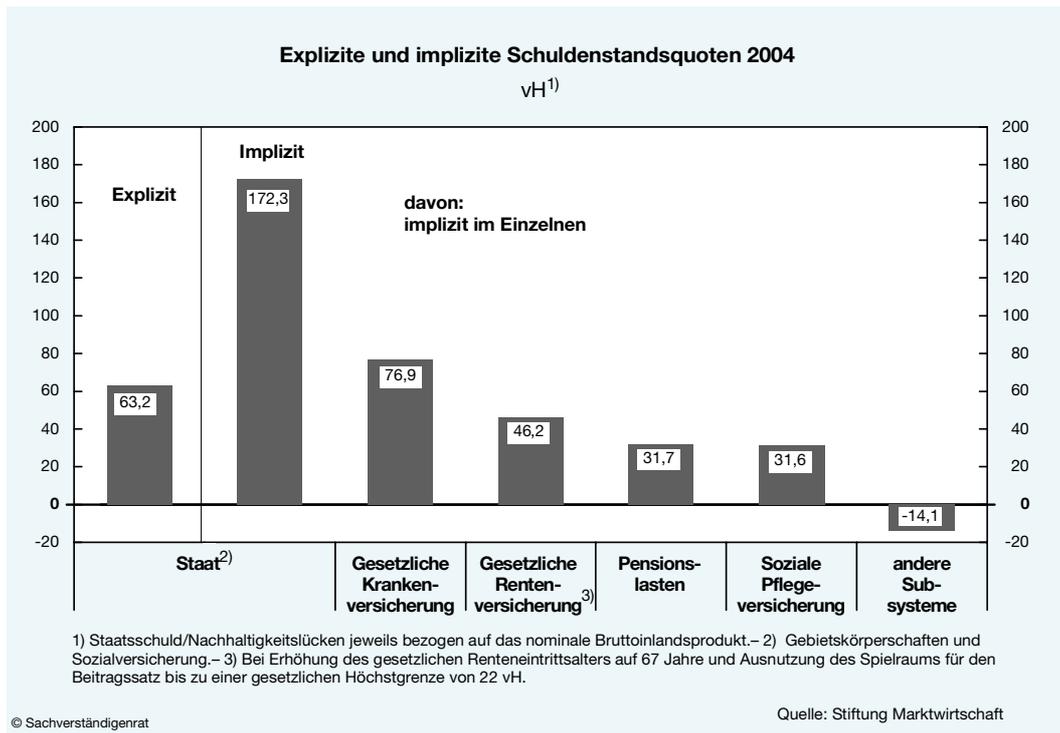
29. Tragfähigkeitslücken haben eine wichtige Signalfunktion, sind aber aus einer Reihe von Gründen mit Vorsicht zu interpretieren. Darauf hat der Sachverständigenrat ausdrücklich hingewiesen (JG 2003 Ziffer 454). So weisen explizite und implizite Schulden entscheidende Unter-

schiede auf, nicht zuletzt weil die Höhe der impliziten Schulden sehr sensibel auf die bei der Berechnung zugrunde gelegten Annahmen reagiert. Zudem können explizite Schulden letztlich nur durch nominale Rückzahlung an die Gläubiger abgebaut werden. Implizite Schulden dagegen können durch Reformmaßnahmen reduziert werden, ohne dass tatsächlich Geldströme fließen müssten. So könnte zum Beispiel eine Reform der Beamtenversorgung, die zu einer Reduktion zukünftiger Versorgungslasten führt, die Tragfähigkeitslücke erheblich vermindern, genauso wie es die Rentenreformen der jüngsten Vergangenheit – Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre – bereits getan haben. So zeigen dann auch neuere Berechnungen zur Tragfähigkeitslücke, die auf vergleichbarer methodischer Grundlage wie im Jahresgutachten 2003/04 vorgenommen wurden, dass die Tragfähigkeitslücke bezogen auf das Ausgangsjahr 2004 reduziert wurde. Die explizite Schuldenstandsquote wird mit 63,2 vH und die implizite Schuldenstandsquote mit 172,3 vH beziffert (Stiftung Marktwirtschaft, 2006).

Diese Berechnungen illustrieren auch, dass die impliziten Schulden zum allergrößten Teil in den Sozialversicherungen und in den zukünftigen Versorgungslasten für Beamte begründet sind (Schaubild 4). Der größte Teil des angezeigten Handlungsbedarfs entfällt mithin auf die Sozialversicherungen und nur hinsichtlich der Beamtenversorgung auf den allgemeinen Staatshaushalt. Damit ist klar, dass Maßnahmen zur Schließung der Tragfähigkeitslücke außer bei der Altersversorgung der Beamten vor allem in den Sozialversicherungen ansetzen müssen. Im Sozialversicherungssystem ist von vornherein ein Mechanismus integriert, der zur Schließung der Lücken führt, da die Sozialversicherungen gleichsam automatisch ihre Beitragssätze erhöhen müssen, wenn Finanzierungsschwierigkeiten auftreten. Freilich können die Anpassungserfordernisse bei den Sozialversicherungen auch Auswirkungen auf den allgemeinen Staatshaushalt haben, wenn zum Beispiel höhere Bundeszuschüsse erforderlich sein sollten oder die Sozialhilfe bei der Erbringung von Pflegeleistungen wieder stärker einbezogen werden würde.

30. Zwar können implizite Schulden, weil sie unverbrieft sind, einfacher durch gesetzgeberische Maßnahmen reduziert werden als explizite Schulden (JG 2003 Ziffer 439), trotzdem gibt es in beiden Fällen immer Personen, die die Last der Schuldentrückzahlung zu tragen haben. Bei der expliziten Verschuldung wären es heutige oder zukünftige Steuerzahler, bei einer Rückführung der impliziten Verschuldung wären es in den genannten Beispielen die Rentner und Pensionäre, die weniger Alterseinkommen haben. Deutlich wird dabei, dass die Angabe einer Tragfähigkeitslücke keinerlei Aussage über intergenerative oder intragenerative Verteilungswirkungen impliziert. Diese hängen von den konkreten Maßnahmen ab, die zur Schließung von Tragfähigkeitslücken ergriffen werden. So führt eine Rentenreform, die das Rentenniveau reduziert, dazu, dass Bestandsrentner und zukünftige Rentner belastet werden. Die Anhebung des Renteneintrittsalters für zukünftige Rentnerjahrgänge belastet die heutigen Bestandsrentner jedoch nicht. Bei Kombination geeigneter Maßnahmen ist also grundsätzlich vorstellbar, dass Maßnahmen zur Schließung einer Tragfähigkeitslücke gegenwärtige und zukünftige Generationen gleich belasten und es somit zu keiner intergenerativen Umverteilung kommt. Dieses Erkenntnis ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn es darum geht, Staatsverschuldung mit intergenerativen Verteilungsargumenten zu rechtfertigen (Ziffern 67 ff.). Die bloße Existenz einer Tragfähigkeitslücke läuft dieser Rechtfertigung nicht von vornherein zuwider.

Schaubild 4

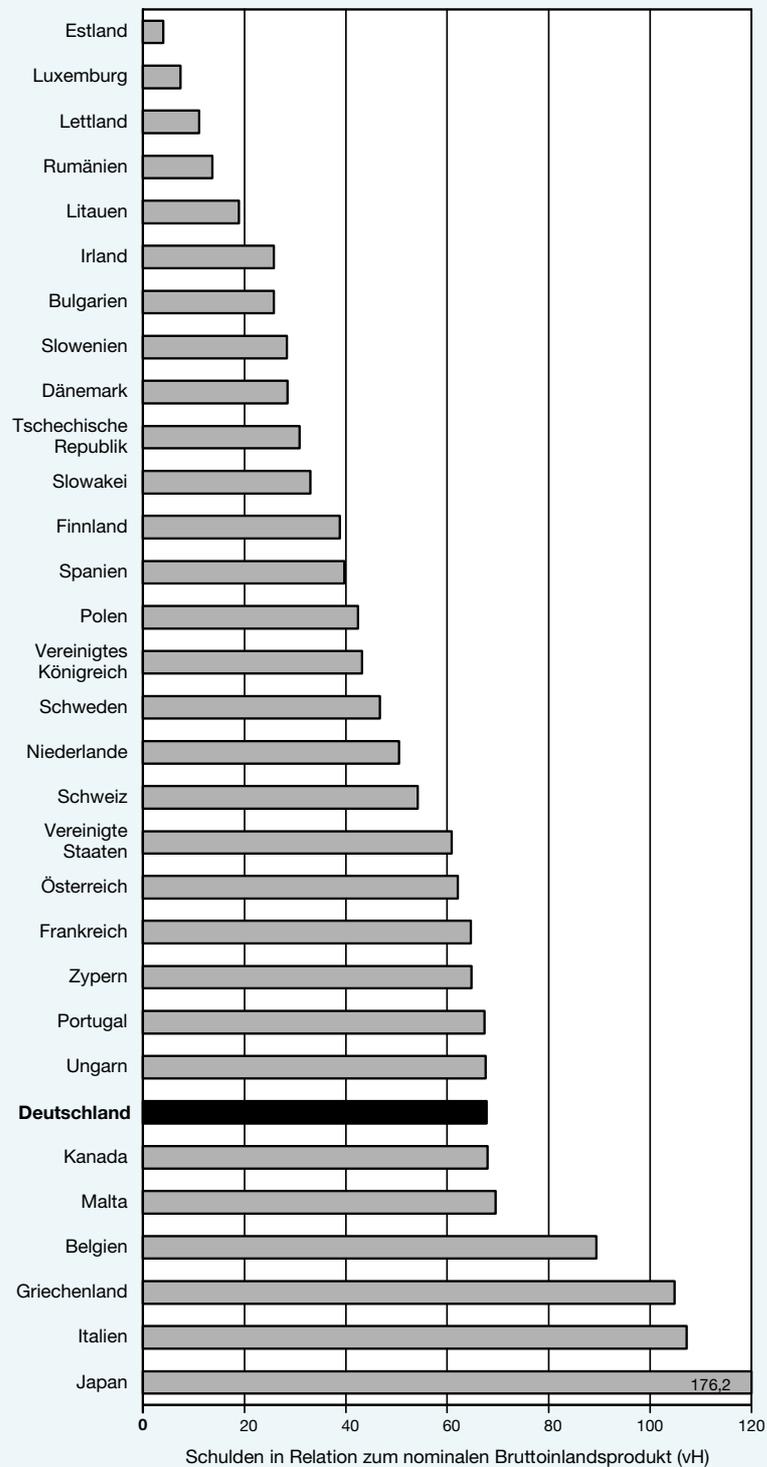


II. Staatsverschuldung im internationalen Vergleich

31. Auf der Grundlage der VGR lassen sich Defizite und Schuldenstände, jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, international vergleichen. Im Jahr 2006 wies Deutschland unter den 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union die fünfthöchste Schuldenstandsquote auf (Schaubild 5). Während die Entwicklung der Schuldenstandsquoten bei den „Spitzenreitern“ Griechenland, Italien und Belgien zwischen 2000 und 2006 rückläufig war – in Belgien um bemerkenswerte 18,3 Prozentpunkte –, war in Deutschland ein Anstieg um 8,1 Prozentpunkte festzustellen. In Österreich lag im Jahr 2000 die Schuldenstandsquote um 5,8 Prozentpunkte über der Deutschlands, im Jahr 2006 dagegen 5,7 Prozentpunkte darunter (Tabelle 7*, Anhang I).

32. Auch im Hinblick auf die gesamtstaatlichen Finanzierungssalden sieht die Situation aus deutscher Sicht nicht wesentlich besser aus (Schaubild 6). Vor allem aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung in Deutschland ging die Defizitquote im Jahr 2006 zwar erstmals nach vier Jahren wieder unter den Referenzwert von 3 vH zurück; Deutschland liegt aber immer noch 0,3 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Defizitquote im Euro-Raum und der EU-25 und 0,4 Prozentpunkte über dem Wert für die EU-15. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass nicht zuletzt aufgrund der Mehreinnahmen durch die Erhöhung des Regelsatzes der Umsatzsteuer die Defizitquote in Deutschland in diesem Jahr aus heutiger Sicht noch einmal deutlich geringer ausfallen wird als im Jahr 2006.

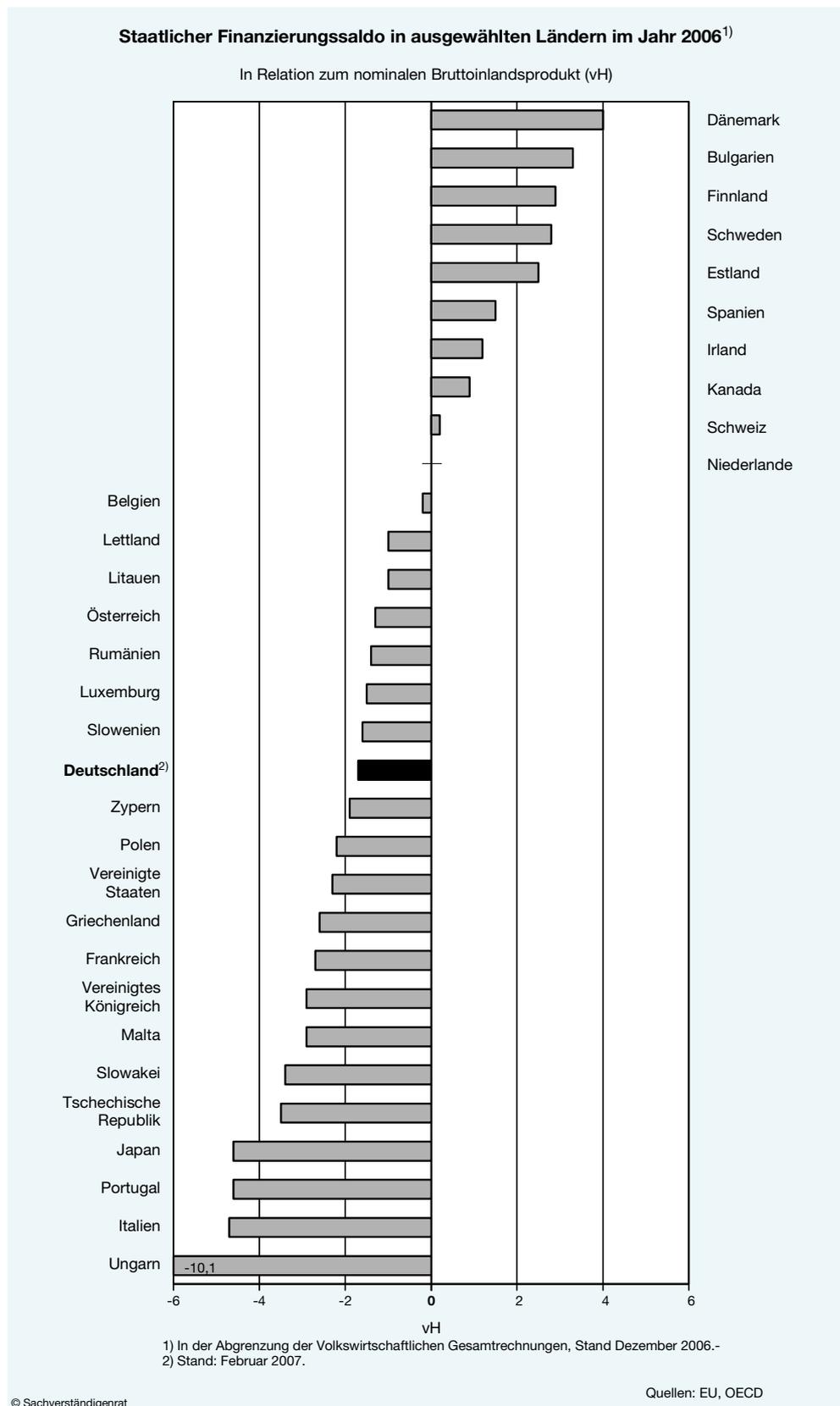
Schaubild 5

Schuldenstandsquoten des Staates für ausgewählte Länder im Jahr 2006¹⁾

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Stand Dezember 2006.

Quellen: EU, OECD

Schaubild 6



III. Fazit: Zur Aussagekraft von Verschuldungskennziffern

33. Die staatliche Verschuldung hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Die hier verwendeten Kennziffern deuten auf zunehmende Probleme hin, die im Zusammenhang mit der hohen Verschuldung bestehen. Doch diese Kennziffern können weder ausreichende Auskunft über die Verschuldungssituation einer Gebietskörperschaft liefern noch Informationen im Sinne eines Frühwarnsystems bereitstellen. Für sich genommen haben Niveau und Entwicklung von Schuldenstandsquote und Defizit- oder Kreditaufnahmequote nur eine begrenzte Aussagekraft. Von vornherein ist beispielsweise keineswegs klar, ob eine Schuldenstandsquote von 30 vH „besser“ oder „schlechter“ ist als eine von 70 vH, oder ob eine Kreditaufnahmequote von 3 vH zu „hoch“ oder zu „niedrig“ ist. Auch internationale Vergleiche lassen keinerlei normative Schlussfolgerungen zu. Sie zeigen im Wesentlichen, ob und in welchem Umfang ein Land vom Durchschnitt abweicht. Durchschnitte mögen suggestiv sein, einen normativen Gehalt haben sie nicht. Erst in Verbindung mit ökonomischen Theorien und darauf gründenden empirischen Untersuchungen lassen sich Aussagen über die Wirkungen und in Verbindung mit Werturteilen dann auch eine Beurteilung der Staatsverschuldung ableiten. Deshalb werden im folgenden Kapitel die Grundzüge der positiven und normativen Theorien zur Staatsverschuldung skizziert.

DRITTES KAPITEL

Warum nationale Verschuldungsgrenzen sinnvoll sind – Theorien zur Staatsverschuldung im Überblick –

34. Vor dem Hintergrund eines starken Anstiegs der staatlichen Verschuldung seit Beginn der siebziger Jahre erscheinen Forderungen nach einer Begrenzung der Staatsverschuldung unmittelbar plausibel. Gelegentlich wird sogar ein vollständiges Verbot der Staatsverschuldung gefordert. Dabei ist die Notwendigkeit einer **gesetzlichen Begrenzung** der staatlichen Kreditaufnahme oder des Schuldenstands, in der Regel in Relation zu bestimmten wirtschaftlichen Kennziffern, nicht von vornherein klar. Private Haushalte finanzieren einen Teil ihrer Konsumausgaben über Kreditaufnahme, und private Unternehmen nehmen Kredite zur Investitionsfinanzierung auf, ohne dass es explizite gesetzliche Obergrenzen für die private Kreditaufnahme gäbe. Sie wären auch ökonomisch kaum zu rechtfertigen. Geradezu unsinnig wäre ein gesetzliches Verbot einer privaten Kreditaufnahme. Offensichtlich muss es fundamentale Unterschiede zwischen einer privaten und einer staatlichen Kreditaufnahme geben, die in einem Fall gesetzliche Begrenzungen erfordern, im anderen aber nicht. Diese Unterschiede können letztlich nur in den als unerwünscht betrachteten Wirkungen liegen, die eine staatliche Kreditaufnahme im Gegensatz zu einer privaten hervorruft. Deshalb vermittelt dieses Kapitel zunächst einen Überblick über die **Wirkungen und die Erklärungsansätze einer staatlichen Verschuldung**. Dabei liegt der Schwerpunkt auf denjenigen Wirkungen, die für eine mögliche Begründung **nationaler Verschuldungsgrenzen** relevant sind. Argumente für länderübergreifende Schuldengrenzen wie sie der EG-Vertrag beziehungsweise der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt enthalten, werden nicht näher thematisiert.

Bei den Wirkungen der Staatsverschuldung ist zwischen einer langfristigen, strukturellen und einer kurzfristigen, konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme zu unterscheiden.

35. Die primären Unterschiede einer **langfristigen Kreditfinanzierung** eines Teils der öffentlichen Ausgaben bestehen **im Vergleich zur Steuerfinanzierung** in einer **intergenerativen Umverteilung** zu Lasten zukünftiger Generationen. Dies gilt unter der für Deutschland zutreffenden Konstellation, dass der Zinssatz (oder die Zinssätze) auf die umlaufenden öffentlichen Schuldtitel größer ist (sind) als die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Begrenzungen einer langfristig zulässigen Staatsverschuldung müssen deshalb letztlich aus intergenerativen Verteilungsurteilen abgeleitet werden. Ein wissenschaftlicher Konsens ist über Verteilungsfragen von vornherein nicht zu erwarten. Übereinstimmung dürfte allerdings dahingehend bestehen, dass es eine „Ausbeutung“ zukünftiger Generationen zu verhindern gilt. Insofern lassen sich Obergrenzen für eine dauerhafte staatliche Defizitquote und daraus abgeleitet eine dauerhafte Schuldenstandsquote begründen.

Trifft die Voraussetzung nicht zu, dass der Zinssatz dauerhaft die Wachstumsrate übersteigt, können Verschuldungsbegrenzungen nicht überzeugend begründet werden.

36. Die intergenerativen Umverteilungswirkungen einer veränderten staatlichen Verschuldung machen auch den wesentlichen Unterschied zu einer privaten Kreditaufnahme aus. Eine Kreditvergabe an private Haushalte wird nur erfolgen, wenn der Kreditnehmer selbst ausreichende Sicher-

heiten vorweisen kann, um die Zinsbelastung und die Rückzahlung des Kredits zu gewährleisten; eine Weitergabe der aus der Kreditaufnahme resultierenden zukünftigen Belastungen an unbeteiligte Dritte ist bei den Privaten nicht möglich. Im Gegensatz dazu kann der Staat auch unbeteiligte Dritte, etwa die zukünftigen Generationen, über zusätzliche Zwangsabgaben in Form von Steuern an der Finanzierung der Zinsbelastungen beteiligen. Begrenzungen einer staatlichen Verschuldung dienen demnach dazu, zukünftige Generationen als unbeteiligte Dritte vor einer übermäßigen Belastung durch heutige Generationen zu schützen.

37. Aus ökonomischer Sicht kommen als **Obergrenze** für eine langfristig zulässige Nettokreditaufnahme vor allem die **öffentlichen Nettoinvestitionen** in Frage. Staatliche Nettoinvestitionen erhöhen den öffentlichen Kapitalstock und damit das staatliche Vermögen; eine staatliche Verschuldung erhöht die Verbindlichkeiten. Bei Kreditfinanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen bleibt das staatliche Reinvermögen im Idealfall unverändert; im Hinblick auf die Vermögensposition kommt es zu keiner Belastung zukünftiger Generationen. Dies ist die ökonomische Rechtfertigung für eine **investitionsorientierte Verschuldung**.

38. Im Unterschied zu einer langfristigen, strukturellen Verschuldung erfolgt eine konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme vorübergehend. Sie wird entweder in einer der folgenden Perioden getilgt oder führt jedenfalls nicht zu einer dauerhaften Erhöhung der Schuldenstandsquote. Endogene Änderungen der Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte ergeben sich im Konjunkturzyklus über die so genannten **automatischen Stabilisatoren**. Unbestritten ist, dass die von den automatischen Stabilisatoren ausgehenden Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht durch Verschuldungsbegrenzungen behindert werden sollten. Insofern sind die sich im Konjunkturzyklus endogen ergebenden Finanzierungssalden unbeschränkt zuzulassen.

Weniger Übereinstimmung besteht in der Frage, ob die durch die automatischen Stabilisatoren ausgelösten Dämpfungseffekte durch eine **diskretionäre Fiskalpolitik** verstärkt werden können und sollten. Eine Reihe von Gründen spricht dafür, eine diskretionäre Fiskalpolitik unter bestimmten Bedingungen zuzulassen.

I. Wirkungen einer dauerhaften Staatsverschuldung

39. Am einfachsten lassen sich die möglichen Wirkungen einer staatlichen Neuverschuldung an Hand zweier Gleichungen verdeutlichen, einer Kapitalmarktgleichung und der staatlichen Budgetgleichung. Für den (umfassend definierten) Kapitalmarkt gilt die Beziehung:

$$\text{Private und staatliche Ersparnis} = \text{private und staatliche Investitionen} + \text{Nettokapitalexporte} \quad (1)$$

Innerhalb eines gegebenen Zeitraums stimmen die im Inland von den Privaten oder vom Staat gebildeten Ersparnisse mit der Summe aus privaten und staatlichen Investitionen im Inland und dem Saldo aus Kapitalexporten und Kapitalimporten, den Nettokapitalexporten, überein. Übersteigen die inländischen Ersparnisse die inländischen Investitionen, kommt es in Höhe der Differenz zu einem Erwerb von (zusätzlichem) Auslandsvermögen, das heißt zu Nettokapitalexporten. Wird hingegen im Inland insgesamt mehr investiert als gespart, muss die Differenz durch Zufluss (zusätzlichen) bislang im Ausland angelegten Kapitals, durch Nettokapitalimporte, gedeckt werden.

Die Nettokapitalexporte entsprechen dem Saldo der Kapitalbilanz, der bei Vernachlässigung von unentgeltlichen Vermögensübertragungen und Veränderungen der Währungsreserven zu Transaktionswerten mit dem Saldo der Leistungsbilanz identisch ist. Gleichung (1) kann entweder als Ex-post-Identität oder aber – in Verbindung mit Verhaltensfunktionen für die Ersparnisbildung und die Investitionstätigkeit – als Gleichgewichtsbedingung für den Kapitalmarkt (im weiten Sinne) interpretiert werden.

40. Ersetzt man in der obigen Gleichung die staatliche Ersparnis durch die definatorische Beziehung

$$\text{Staatliche Ersparnis} = \text{staatliche Investitionen} - \text{staatliche Nettokreditaufnahme} \quad (2)$$

kann man statt (1) auch schreiben:

$$\begin{aligned} \text{Private Ersparnis} = & \text{private Investitionen} + \text{staatliche Nettokreditaufnahme} \\ & + \text{Nettokapitalexporte} \end{aligned} \quad (3)$$

Diese Gleichung muss ebenfalls in jeder Periode gelten.

41. Die **Wirkungen** der Staatsverschuldung werden anhand von **Änderungen** der staatlichen Nettokreditaufnahme ermittelt. Bei einer Erhöhung der Neuverschuldung müssen nach Gleichung (3) entweder die privaten Ersparnisse zunehmen oder aber die privaten Investitionen oder die Nettokapitalexporte zurückgehen. Natürlich ist auch eine Kombination dieser Effekte möglich. In der Summe müssen sie jedenfalls der veränderten staatlichen Nettokreditaufnahme entsprechen. Ob und in welchem Umfang sich die private Ersparnisbildung, die private Investitionstätigkeit oder die Nettokapitalexporte ändern, hängt unter anderem von bestimmten Verhaltensreaktionen ab, aber auch davon, ob eine veränderte Nettokreditaufnahme mit veränderten staatlichen Einnahmen aus Steuern oder Gebühren oder mit veränderten Staatsausgaben einhergeht. Bei Betrachtung der **periodischen staatlichen Budgetgleichung** zeigt sich nämlich, dass eine isolierte Änderung der staatlichen Nettokreditaufnahme ohne gleichzeitige Variation der Einnahmen oder Ausgaben nicht möglich ist.

42. Eine staatliche Nettokreditaufnahme ist dann erforderlich, wenn die staatlichen Ausgaben – die Summe aus Staatskonsum, Investitionsausgaben und Zinsausgaben – die staatlichen Einnahmen als Summe aus Steuereinnahmen und Sonstigen Einnahmen (Gebühren etc.) übersteigen. Die periodische staatliche Budgetgleichung lautet demnach:⁶⁾

$$\begin{aligned} \text{Nettokreditaufnahme} = & (\text{Staatskonsum} + \text{staatliche Investitionen} + \text{Zinsausgaben}) \\ & - \text{Steuereinnahmen} - \text{Sonstige Einnahmen} \end{aligned} \quad (4)$$

⁶⁾ Vergleiche auch Gleichung (1) im Kasten 2 des zweiten Kapitels. Die Nettokreditaufnahme entspricht dem negativen Finanzierungssaldo; Unterschiede zwischen diesen beiden Größen werden hier vernachlässigt.

Eine Veränderung der staatlichen Nettokreditaufnahme geht zwangsläufig mit einer Änderung der Staatseinnahmen oder der staatlichen Ausgaben einher. Von den drei in einer Periode verfügbaren finanzpolitischen Instrumenten: Einnahmen, Primärausgaben als Summe von staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben sowie Nettokreditaufnahme – bei marktbestimmtem Zinssatz ergeben sich die Zinsausgaben endogen – können nur zwei unabhängig gewählt werden. In der Regel ergibt sich die Nettokreditaufnahme aus den Einnahme- und Ausgabenentscheidungen.

Im Folgenden werden die Wirkungen der Staatsverschuldung im Vergleich zur Steuerfinanzierung öffentlicher Ausgaben herausgearbeitet. Betrachtet werden also die **differentiellen** Wirkungen der Staatsverschuldung, das heißt die Wirkungen einer Kreditfinanzierung gegebener öffentlicher Ausgaben im Vergleich zu einer Steuerfinanzierung derselben Ausgaben. Gedanklich wird also unterstellt, dass zuerst über die Höhe der staatlichen Primärausgaben entschieden und anschließend die Finanzierungsfrage – Steuern versus Kreditaufnahme – gelöst wird. In der haushaltspolitischen Praxis kann und wird die Abfolge der Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben anders sein; darauf kommt es hier nicht an. Die Wahl des Finanzierungswegs der öffentlichen Ausgaben hängt dann von der Beurteilung der ausgelösten Wirkungen ab. Statt einer **Differentialinzidenz** könnte man auch von einer so genannten **Budgetinzidenz** ausgehen, bei der eine über Kreditaufnahme finanzierte Ausgabenerhöhung betrachtet wird. Allerdings weiß man dann nicht, ob die resultierenden Wirkungen eher von der Ausgabenseite oder von der speziellen Art der Einnahmeerhebung getrieben werden. Um das herauszufinden, kann man in einer weiteren Inzidenzanalyse unterstellen, dass eine identische Ausgabenerhöhung über zusätzliche Steuern finanziert wird. Beim Vergleich der beiden Budgetinzidenzen sind die Ausgabeneffekte identisch, die von den beiden Finanzierungswegen – Kreditaufnahme versus Steuern – ausgehenden Wirkungen aber möglicherweise unterschiedlich. Logisch ist der Vergleich zweier Budgetinzidenzen mit identischer Ausgabenerhöhung aber wieder mit einer Differentialinzidenz äquivalent. Für die Finanzierungsentscheidung ist es insofern grundsätzlich gleichgültig, ob von gegebenen oder veränderten staatlichen Primärausgaben ausgegangen wird. Für das Verständnis der Staatsschuldwirkungen ist es aber vorteilhaft, von einem gegebenen Zeitpfad für die Primärausgaben auszugehen, da sich so die von der Finanzierungsentscheidung ausgehenden Wirkungen analytisch von den Ausgabenwirkungen isolieren lassen. Deshalb wird zunächst von gegebenen Primärausgaben ausgegangen.

43. Angenommen, zu Beginn einer bestimmten Periode werden der Satz oder die Sätze einer bestimmten Steuer dauerhaft gesenkt, etwa der Einkommensteuer oder der Umsatzsteuer. Dies führt zu Steuermindereinnahmen. Bei unveränderten staatlichen Primärausgaben ist zur Einhaltung der staatlichen Budgetgleichung (4) eine höhere Nettokreditaufnahme erforderlich. Versieht man die in den folgenden Ziffern aus diesem Gedankenexperiment abgeleiteten Wirkungen mit umgekehrtem Vorzeichen, erhält man Aufschluss über die Effekte der zu Jahresbeginn 2007 in Kraft getretenen Erhöhung des Normalsatzes der Umsatzsteuer, soweit das Mehraufkommen zur Verringerung der Nettokreditaufnahme verwendet wird.

Wenn die Steuersatzsenkung auf Dauer erfolgt, muss auch die Erhöhung der Neuverschuldung dauerhaft angelegt sein. Es geht somit um die Ermittlung der **langfristigen Wirkungen einer dauerhaften Staatsverschuldung (strukturelle Staatsverschuldung)**. „Dauerhaft“ bedeutet dabei, dass es im Vergleich zur Situation vor der Steuersatzsenkung zu einer permanent höheren

Neuverschuldung in jeder der nachfolgenden Perioden kommt. Die Laufzeit der ausgegebenen öffentlichen Schuldtitel spielt dabei keine Rolle. Davon abzugrenzen ist eine vorübergehende, „einmalige“ Erhöhung oder Veränderung der Nettokreditaufnahme, die vor allem im Zusammenhang mit konjunkturellen Schwankungen auftritt oder vorgenommen wird. Darauf wird in den Ziffern 61 ff. eingegangen.

44. Von der beschriebenen Änderung im Finanzierungsmix gegebener staatlicher Primärausgaben gehen zwei unmittelbare Effekte auf die in Gleichung (3) enthaltenen Variablen aus. Auf der rechten Seite erhöht sich die Nettokreditaufnahme, auf der linken Seite die private Ersparnisbildung. Offen, aber von zentraler Bedeutung für die langfristigen Wirkungen der Staatsverschuldung ist, in welchem Umfang die private Ersparnisbildung zunimmt. Hier sind zwei Fälle denkbar.

Im ersten Fall nimmt die private Ersparnisbildung genau in Höhe der veränderten Nettokreditaufnahme zu. Die Kapitalmarktbeziehung (3) wird dann bei unveränderten privaten Investitionen und unveränderten Nettokapitalexporten eingehalten. Tatsächlich bleiben in diesem Fall sämtliche realen ökonomischen Größen unverändert. Im Vergleich zur Steuerfinanzierung gehen von einer Kreditfinanzierung keinerlei Wirkungen auf die Realwirtschaft aus; man spricht von einer **Neutralität der Staatsverschuldung** oder dem **Ricardianischen Äquivalenztheorem**, das im folgenden Abschnitt näher erläutert wird.

Im zweiten Fall nehmen die privaten Ersparnisse zu, aber in geringerem Umfang als die Nettokreditaufnahme. Konsequenz ist, dass zur Einhaltung der Gleichung (3) die privaten Investitionen oder die Nettokapitalexporte (oder beide) zurückgehen müssen. Die Wirkungen und die Beurteilung der höheren Nettokreditaufnahme hängen dann wesentlich davon ab, ob die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts den auf die öffentlichen Anleihen gezahlten Zinssatz dauerhaft übersteigt oder nicht (Ziffern 55 ff.).

1. Die Ricardianische Sichtweise: Neutralität der Staatsverschuldung

45. Bei gegebenen Präferenzen hängt die intertemporale Konsumplanung eines Haushalts wesentlich von der Höhe des verfügbaren Lebenseinkommens als Barwert der periodischen verfügbaren Einkommen ab und damit auch von der Höhe des Zinssatzes. Die in jeder Periode über den gesamten Lebenszyklus geplante Ersparnishöhe ergibt sich dann aus der Differenz zwischen dem periodischen verfügbaren Einkommen und dem geplanten Konsumniveau.

Die auf David Ricardo zurückgehende **Ricardianische Sichtweise** der Staatsverschuldung beruht auf der Hypothese, dass ein Wechsel in der Finanzierungsform gegebener staatlicher Primärausgaben das verfügbare Lebenseinkommen eines Haushalts unverändert lässt. Dahinter steht, etwas vereinfacht, die folgende Argumentation: In der Periode, in der Steuern gesenkt und die Nettokreditaufnahme erhöht werden, nimmt das verfügbare Einkommen eines Haushalts zu. In den Folgeperioden müssen die ausgegebenen Staatsanleihen verzinst werden, wobei der Gegenwartswert der zukünftigen Zinsausgaben und einer etwaigen Tilgung gerade der Höhe des aufgenommenen Kredits entspricht. Wenn die Zinsausgaben und die eventuelle Tilgung nicht dauerhaft über die Aufnahme neuer Kredite – dieser Fall wird in den Ziffern 53 ff. behandelt –, sondern über die Erhebung von Steuern finanziert werden, stimmt der Barwert der in zukünftigen Perioden erforder-

lichen Steuererhöhungen gerade mit dem Umfang der Steuersenkung in der Ausgangsperiode überein. Insgesamt bleibt das verfügbare Lebenseinkommen somit unverändert. Die veränderte Finanzierung der Staatsausgaben verschiebt die Steuererhebung von der Gegenwart in die Zukunft, hat aber keinen Einfluss auf den Barwert des Steueraufkommens. Bei unverändertem verfügbarem Lebenseinkommen bleibt auch die intertemporale Konsumplanung eines Haushalts unverändert. Die mit der Steuersenkung in der Ausgangsperiode einhergehende Erhöhung des verfügbaren Einkommens wird dann in vollem Umfang gespart, um aus den Sparerträgen und gegebenenfalls der Auflösung der (zusätzlich) gebildeten Ersparnisse die zukünftig zu leistenden höheren Steuerzahlungen zu finanzieren. Wenn eine höhere staatliche Nettokreditaufnahme zu einer identischen Zunahme der privaten Ersparnisbildung führt, werden gemäß Gleichung (3) weder die private Investitionstätigkeit noch die Nettokapitalexporte tangiert. Steuerfinanzierung und Kreditfinanzierung gegebener staatlicher Primärausgaben sind dann äquivalente Instrumente im Hinblick auf Konsum, Investitionen, Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen.

„Neutralität der Staatsverschuldung“ impliziert keine generelle Wirkungslosigkeit der Finanzpolitik. Eine kreditfinanzierte Ausweitung der staatlichen Ausgaben für Konsum oder Investitionen hat auch in einer Ricardianischen Modellwelt durchaus Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und das Bruttoinlandsprodukt. Dies liegt dann aber an der veränderten Ausgabenhöhe; gleichgültig ist es hingegen, ob die veränderten Ausgaben durch Kreditaufnahme oder Steuererhebung finanziert werden. In diesem Sinne ist die Kreditfinanzierung „neutral“ im Vergleich zur Steuerfinanzierung.

46. Die Ricardianische Sichtweise der Staatsverschuldung – die Ricardo selbst im Übrigen als unplausibel verworfen hat – beruht auf einer Reihe kritischer Annahmen, die hier nur kurz erwähnt, aber nicht weiter behandelt werden sollen. Konstitutiv für die Gültigkeit der Schuldenneutralität ist die Existenz eines altruistischen Erbschaftsmotivs. Dadurch erstreckt sich der Planungshorizont über die individuelle Lebensdauer hinaus; höhere Steuerbelastungen der Nachkommen zur Finanzierung von staatlichen Zinszahlungen würden bei altruistischem Erbschaftsmotiv durch die Hinterlassung höherer Erbschaften kompensiert. Bei anderen Erbschaftsmotiven gilt die behauptete Äquivalenz von Steuerfinanzierung und Kreditfinanzierung hingegen nicht. Sie gilt auch dann nicht, zumindest nicht in strenger Form, wenn Kreditrationierungen, verzerrende Steuern, Einkommensunsicherheit oder andere Unvollkommenheiten der realen Welt berücksichtigt werden. Die letztgenannten Einwände werden auch von den Vertretern der Ricardianischen Sichtweise akzeptiert. Sie sehen darin aber lediglich weniger wichtige „Effekte zweiter Ordnung“, die die Behauptung einer Äquivalenz von Steuer- und Kreditfinanzierung zwar in strenger Form, aber nicht in der Tendenz in Frage stellen. Die Ricardianische Sichtweise steht und fällt demnach mit der Gültigkeit der Hypothese, dass der Planungshorizont rationaler Individuen so lang ist, dass sämtliche in der Zukunft anfallenden Zinszahlungen einer höheren Nettokreditaufnahme (unter Einschluss einer möglichen Tilgung) im Entscheidungskalkül berücksichtigt werden.

47. Letztlich ist es damit eine empirische Frage, ob und inwieweit die Ricardianische Sichtweise zutrifft. Die meisten ökonometrischen Untersuchungen ziehen die Gültigkeit dieses Ansatzes in Zweifel, obgleich einzelne Analysen die Aussagen des Ricardianischen Äquivalenztheorems be-

stätigen. Für Deutschland hat der behauptete Eins-zu-eins-Zusammenhang von Änderungen der Nettokreditaufnahme und der privaten Ersparnisbildung jedoch keine Relevanz.

Aber selbst als bloß stilisiertes Konzept und damit unabhängig vom Vorliegen in der Realität ist das Ricardianische Äquivalenztheorem durchaus hilfreich für das Verständnis der Wirkungen der Staatsschuld: Es weist auf den engen Zusammenhang der Neuverschuldung mit künftigen Steuereinnahmen und damit Steuerzahlern hin, der gerade bei Nichtgeltung des Theorems zur Verschiebung von Lasten zwischen den Generationen führt, in erster Linie durch Zins- und Tilgungslasten der Staatsschuld, aber auch durch die mit ihrer Aufbringung verbundenen Zusatzlasten.

2. Die orthodoxe Sichtweise: Output- und Verteilungswirkungen

48. Die orthodoxe oder neoklassische Sichtweise der Staatsverschuldung geht von der Voraussetzung aus, dass die privaten Ersparnisse bei einer Änderung des Finanzierungsmix gegebener staatlicher Primärausgaben weniger stark zunehmen als die Nettokreditaufnahme. In diesem Fall müssen die privaten inländischen Investitionen oder die Nettokapitalexporte zurückgehen. Auch wenn die Transmissionskanäle unterschiedlich sind, sind die Wirkungen der Staatsverschuldung auf das Bruttonationaleinkommen letztlich unabhängig davon, ob die Anpassung über verringerte Inlands- oder Auslandsinvestitionen erfolgt: Das zukünftige Bruttonationaleinkommen je Einwohner wird zurückgehen und damit auch das inländische Konsumniveau und die individuelle Wohlfahrt. In jedem Fall wird sich während der Übergangsphase bis zur Erreichung eines neuen langfristigen Wachstumsgleichgewichts auch die Zuwachsrates des Bruttonationaleinkommens verringern; weniger klar ist, ob es auch zu einer dauerhaften Reduzierung der Potentialwachstumsrate kommt. Die semi-endogene Wachstumstheorie kommt zu dem Ergebnis, dass sich die langfristige Wachstumsrate nur sehr begrenzt durch Steuer- und Verschuldungspolitiken beeinflussen lässt (Arnold, 1997).

In welchem Umfang und zu welchen Anteilen es zu einem Rückgang der privaten inländischen Investitionen oder der Nettokapitalexporte als Folge einer höheren Staatsverschuldung kommt, ist a priori offen. Zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Wirkungsketten empfiehlt es sich, die beiden möglichen Anpassungskanäle getrennt zu behandeln.

49. Bei gegebenen Nettokapitalexporten (oder in einer geschlossenen Volkswirtschaft) wird die verbleibende Differenz zwischen der höheren Nettokreditaufnahme und der gestiegenen privaten Ersparnis vollständig über einen Rückgang der privaten Investitionstätigkeit ausgeglichen. Es kommt zu einem „Crowding-out“ privater Investitionen. Dies wird über steigende Zinssätze bewirkt, die aus dem staatlich induzierten Nachfrageüberhang nach Krediten resultieren. Der erforderliche Zinsanstieg hängt von der Zinselastizität der Investitionsnachfrage ab. Ist diese hinreichend groß, reicht schon ein geringer Anstieg des Zinssatzes aus, um die Lücke zwischen staatlicher Nettokreditnachfrage und privater Ersparnis zu schließen.

Geringere private Investitionen reduzieren den privaten Kapitalstock und damit das zukünftige Bruttoinlandsprodukt. Die Outputeffekte einer höheren Staatsverschuldung sind also eindeutig negativ. Dem entspricht, dass es im Hinblick auf die verfügbaren Einkommen und die Konsumniveaus zu einer **intergenerativen Umverteilung** zu Lasten zukünftiger Generationen kommt.

Weniger offensichtlich sind die intragenerativen Änderungen der **funktionalen Einkommensverteilung**. Zwar verschiebt sich die Faktorpreisrelation bei höherer Staatsverschuldung zugunsten des Faktors Kapital; gleichzeitig geht jedoch die Kapitalintensität zurück. Der Gesamteffekt auf die funktionale Einkommensverteilung hängt dann von der gesamtwirtschaftlichen Substitutionselastizität⁷⁾ zwischen Kapital und Arbeit ab. Ist diese gleich Eins, bleibt die Lohnquote trotz gesteigener staatlicher Verschuldung unverändert. Im Hinblick auf die **personelle Einkommensverteilung** ist festzustellen, dass von einem Übergang von der Steuer- zur Kreditfinanzierung tendenziell vor allem die Haushalte mit hoher Sparquote – das sind in der Regel die reicheren Haushalte – begünstigt werden (Tolkemitt, 1975).

50. Die zuvor abgeleiteten Effekte der Staatsverschuldung auf den inländischen Konsum und die intergenerative Umverteilung treten auch ein, wenn die Lücke zwischen erhöhter Nettokreditaufnahme und Ersparnisbildung vollständig über einen Rückgang der Nettokapitalexporte geschlossen wird. Dies wäre etwa für eine kleine offene Volkswirtschaft relevant, die sich einem gegebenen Weltmarktzins gegenüberstellt. Die gestiegene staatliche Nachfrage nach Krediten führt entweder dazu, dass Inländer Auslandsanlagen auflösen und stattdessen inländische Staatsschuldtitel erwerben, oder dass diese durch Ausländer erworben werden. In beiden Fällen kommt es zu einem Rückgang der Nettokapitalexporte oder einem Anstieg der Nettokapitalimporte. Dem veränderten Saldo der Kapitalbilanz steht eine Verschlechterung der Leistungsbilanz gegenüber. Diese wird in erster Linie durch Veränderung der grenzüberschreitenden Vermögenseinkommen getrieben, da mit dem Rückgang der Nettokapitalexporte eine Erhöhung der Nettozinszahlungen an das Ausland verbunden ist. Demgegenüber ist die Veränderung des Handelsbilanzsaldos nicht ganz klar. Während in der kurzen Frist von einer Verschlechterung der Handelsbilanz auszugehen ist, wird der Außenbeitrag langfristig und tendenziell in dem empirisch plausiblen Fall zunehmen, dass der Zinssatz die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts übersteigt. Die Verschlechterung der Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen dominiert aber die Verbesserung der Handelsbilanz, so dass ein möglicher positiver Leistungsbilanzsaldo kleiner oder ein negativer größer wird. Die Zunahme der Nettozinszahlungen an das Ausland reduziert das Bruttonationaleinkommen und über die zu ihrer Finanzierung zu erhebenden zusätzlichen Steuern tendenziell den inländischen Konsum. Auch in diesem Fall kommt es zu einer intergenerativen Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen.

51. Die Lastverschiebung in die Zukunft und damit einhergehend ein geringeres Bruttoinlandsprodukt oder Bruttonationaleinkommen je Einwohner stellen die wichtigsten Auswirkungen der Staatsverschuldung nach der orthodoxen Sichtweise der Staatsverschuldung dar. Dabei ist es grundsätzlich gleichgültig, ob eine verbleibende Kluft zwischen höherer Nettokreditaufnahme und privater Ersparnisbildung über den Rückgang von inländischen privaten Investitionen oder über verringerte Nettokapitalexporte geschlossen wird, auch wenn die Transmissionskanäle unterschiedlich sind. Während im einen Fall die Marktzinsen ansteigen und die privaten Investitionen verdrängt werden, kommt es im anderen Fall zu veränderten Salden der Kapital- und Leistungsbilanz und einer Zunahme der Nettozinszahlungen an das Ausland. Welcher dieser Effekte dominiert, ist eine empirische Frage (Kasten 3). Für Deutschland gibt es zwar nur wenige empirische

⁷⁾ Die Substitutionselastizität ist hier definiert als das Verhältnis von relativer Änderung der Kapitalintensität zur relativen Änderung der Relation von Lohnsatz und Zinssatz.

Untersuchungen zum Zusammenhang von Staatsverschuldung und langfristigen Zinsen, die ermittelten Effekte fallen aber relativ groß aus.

Kasten 3

Führt eine höhere Staatsverschuldung zu höheren Zinsen?

Die orthodoxe Sichtweise der Staatsverschuldung postuliert, dass eine höhere Nettokreditaufnahme entweder zu einer Zurückdrängung privater Investitionen („Crowding-out“) oder zu veränderten Nettokapitalexporten führt. Ein „Crowding-out“ privater Investitionen würde über mögliche Erhöhungen des Zinssatzes in Folge der gestiegenen staatlichen Kreditnachfrage bewirkt werden. Die Theorie lässt dabei offen, wie stark ein „Crowding-out“ im Vergleich zu veränderten Nettokapitalexporten ist. Insofern muss die Frage nach der Stärke des „Crowding-out“-Effekts beziehungsweise nach den Zinseffekten einer erhöhten Staatsverschuldung empirisch geklärt werden. Obwohl viele Studien auf eine positive Beziehung zwischen der Schuldenstandsquote beziehungsweise der Defizitquote und dem langfristigen Zinsniveau hindeuten, ist die Höhe des Einflusses jedoch alles andere als eindeutig. Die Ergebnisse werden dabei entscheidend von der Wahl der Schätzmethode, der Abgrenzung und Definition der Schuldenstände und Zinssätze sowie der Datenbasis beeinflusst.

Eine Möglichkeit, die Wirkungen der Staatsverschuldung auf die gesamte Volkswirtschaft zu bestimmen, bieten makroökonomische Modelle. Diese Modelle sind jedoch weniger geeignet, die spezifischen Zusammenhänge zwischen der Staatsverschuldung und dem Zinsniveau zu ermitteln. Daher werden zumeist Regressionsschätzungen – sowohl Zeitreihenregressionen für einzelne Länder als auch Panel-Schätzungen für mehrere Staaten – zur Quantifizierung dieses Effekts verwendet. Neben der Schuldenstandsquote (oder alternativ: der Defizitquote) werden in den Schätzmodellen weitere Kontrollvariablen (zum Beispiel Inflationsrate, Geldmenge und Kapitalzuflüsse) benötigt, um die Effekte der Fiskalpolitik von den sonstigen Einflussfaktoren zu isolieren. Schwierigkeiten bereitet hierbei insbesondere der Konjunkturzyklus: In einer Rezession erhöhen die automatischen Stabilisatoren das Defizit, während gleichzeitig die Zinsen wegen einer antizyklischen Geldpolitik sinken, so dass eine negative Beziehung zwischen der Verschuldung und dem Zinsniveau induziert wird, selbst wenn der tatsächliche Zusammenhang positiv ist. Eine Alternative zur Behebung dieses Identifikationsproblems besteht darin, die Beziehung zwischen langfristigen Prognosen für Zinsen und Budgetdefizite zu untersuchen, da zukünftige Werte vermutlich weniger von der Konjunktur beeinflusst werden, so dass der gegenläufige Effekt durch die antizyklische Geldpolitik eliminiert wird.

Die weitaus größte Zahl der Studien bezieht sich auf die **Vereinigten Staaten**. Die Ergebnisse der aktuellen Studien bestätigen zwar zumeist einen positiven Zusammenhang zwischen Verschuldung und Zinsen, der aber in der Höhe stark variiert. Für den Anstieg des Zinsniveaus in Folge einer Erhöhung der Defizitquote um einen Prozentpunkt weisen einige Studien auf Effekte in der Größenordnung von 20 bis 40 Basispunkten hin (Elmendorf, 1993; Dai und Philippon, 2006), während andere Untersuchungen zu deutlich höheren Werten im Bereich von 50 bis 100 Basispunkten gelangen (Cebula, 2000; Gale and Orszag, 2003). Für die Schuldenstandsquote liegen die berechneten Effekte insgesamt wesentlich niedriger, das heißt eine Erhöhung um einen Prozentpunkt

führt nur zu einer Zinssteigerung um 2 bis 6 Basispunkte (Brook, 2003; Engen und Hubbard, 2004). Die Untersuchung mit prognostizierten Haushaltsbudgets und erwarteten Zinssätzen ergibt eine Erhöhung der langfristigen Zinsen um 25 bis 30 Basispunkte als Reaktion auf einen Anstieg der Defizitquote um einen Prozentpunkt. Hier kann man zeigen, dass dies unter plausiblen Annahmen einer Zinssteigerung um 4 bis 5 Basispunkte bei einem Anstieg der Schuldenstandsquote um einen Prozentpunkt entspricht (Laubach, 2005).

Für **Europa** zeigen verschiedene Studien zwar ebenfalls einen signifikanten, jedoch gegenüber den Vereinigten Staaten kleineren Effekt der Fiskalpolitik an: Ein Anstieg der Defizitquote um einen Prozentpunkt führt zu einer Erhöhung der Zinssätze auf staatliche Wertpapiere um weniger als 10 Basispunkte (Bernoth et al., 2003; Codogno et al., 2003; Afonso und Strauch, 2003). Allerdings werden in diesen Untersuchungen in erster Linie die Zinsdifferenzen eines Landes zum europäischen Zinsniveau betrachtet. Dabei werden die Wirkungen auf das aggregierte Niveau vernachlässigt. In einer Währungsunion kommt es jedoch zu signifikanten Spill-over-Effekten von fiskalischen Schocks, so dass die Fiskalpolitik in einem Mitgliedsland sogar stärkere Wirkungen auf das Gesamtzinsniveau der Europäischen Währungsunion als auf die Zinsdifferenz eines Landes zu den anderen Mitgliedsländern haben kann. Unter Berücksichtigung dieser Spill-over-Effekte ergibt sich ein Anstieg der langfristigen Zinsen um 40 Basispunkte bei Erhöhung der Defizitquote um einen Prozentpunkt (Faini, 2005). Derartige Spill-over-Effekte sind jedoch nicht nur innerhalb der Währungsunion zu beobachten. Eine Expansion der Fiskalpolitik in den Vereinigten Staaten zum Beispiel hat über den US-Zinsanstieg gleichsam einen positiven Effekt auf das Zinsniveau in Deutschland, genauso wie ein Zinsanstieg in Deutschland auf die italienischen Zinssätze (Paesani et al., 2006). Bezüglich des Zusammenhangs zwischen der Schuldenstandsquote und dem Zinsniveau weisen Chinn und Frenkel (2003) für Europa eine Erhöhung der Zinsen um 7 bis 12 Basispunkte als Reaktion auf einen Anstieg der Schuldenstandsquote um einen Prozentpunkt nach.

Speziell für Deutschland stellen Paesani et al. (2006) in einer Studie für die Vereinigten Staaten, Italien und Deutschland einen signifikanten und vergleichsweise kräftigen Effekt eines fiskalischen Schocks fest: Ein Anstieg der Schuldenstandsquote um einen Prozentpunkt erhöht hier den langfristigen Zinssatz um 10 Basispunkte. Im Gegensatz zu dem Ergebnis für die Vereinigten Staaten scheinen in Deutschland nicht in erster Linie transitorische Effekte, sondern ebenso permanente Effekte gewirkt zu haben. Insbesondere die deutsche Vereinigung hat demgemäß in Folge der starken Ausweitung der Staatsverschuldung zu einer signifikanten und dauerhaften Verdrängung von privaten Investitionen geführt. Eine Studie von Cebula (2003) zeigt allerdings weiterhin, dass es schon in den Jahren vor der deutschen Vereinigung einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Defizitquote und den langfristigen Zinsen gab. Zudem zeigen bereits Bekanntmachungen von Defizitprognosen des Finanzministeriums Auswirkungen auf die Zinssätze und führen zu einer Veränderung der langfristigen Zinssätze um bis zu 0,27 Basispunkte binnen eines Tages (Knot und de Haan, 1999).

Eine internationale Panelstudie für 19 **OECD-Länder** einschließlich Deutschland bestätigt ebenfalls den positiven Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung und Zinssatz. Die Auswirkungen fallen mit einem Anstieg der realen langfristigen Zinssätze in Höhe von etwa 2 bis 5 Basispunkten je Prozentpunkt höherer Schuldenstandsquote jedoch eher gering aus (Kinoshita, 2006). Der Effekt

auf das Zinsniveau wird allerdings größer, wenn die Staatsverschuldung mit einem höheren Staatskonsum und nicht mit gestiegenen öffentlichen Investitionen einhergeht.

Zusammengefasst zeigt die neuere Literatur einen positiven Zusammenhang zwischen der Staatsverschuldung und dem Zinsniveau. Die Effekte sind in ihrer Höhe jedoch moderat, das heißt sie liegen im Bereich von 2 bis 12 Basispunkten bei Erhöhung der Schuldenstandsquote um einen Prozentpunkt, beziehungsweise zumeist zwischen 25 und 50 Basispunkten als Reaktion auf einen Anstieg der Defizitquote um einen Prozentpunkt. Für **Deutschland** gibt es bislang nur wenige empirische Studien; die bisher nachgewiesenen **Effekte** fallen allerdings **relativ groß** aus.

52. Die intergenerativen Umverteilungswirkungen der Staatsverschuldung rühren im Wesentlichen daher, dass zukünftige Generationen durch höhere Steuern zur Finanzierung der Zinslasten auf die ausstehende Staatsschuld beitragen, ohne jedoch von der ursprünglichen Steuersenkung profitiert zu haben. Die Höhe der Zinsbelastungen hängt wiederum vom staatlichen Schuldenstand ab, also der kumulierten Nettokreditaufnahme. Der Schuldenstand oder die **Schuldenstandsquote** sind demnach die **entscheidenden Größen**, von denen die intergenerativen Umverteilungswirkungen letztlich abhängen.

„Zukünftige“ Generationen sind dabei alle Generationen, die auf die „Einführungsgenerationen“ folgen, deren verfügbare (Lebens-)Einkommen durch den Wechsel der Finanzierungsform der staatlichen Ausgaben angestiegen sind. Auch die aktuell lebenden Generationen gehören aus Sicht der Vergangenheit zu den „zukünftigen“ Generationen und werden demgemäß von der früheren Nettokreditaufnahme belastet, soweit sie sich im aktuellen Schuldenstand niederschlägt. In einem langfristigen Wachstumsgleichgewicht mit konstanter Schuldenstandsquote und einer Defizitquote, die dem Produkt von nominaler Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts und der Schuldenstandsquote entspricht, werden sämtliche Generationen durch die zur Finanzierung der staatlichen Zinsausgaben erhobenen Steuern belastet. Es findet also eine Umverteilung im Vergleich zu den „Einführungsgenerationen“ statt. Das aktuelle und zukünftige Bruttoinlandsprodukt oder Bruttonationaleinkommen je Einwohner sind niedriger, als sie ohne die Staatsverschuldung wären. Ansonsten kommt es in einem gegebenen langfristigen Wachstumsgleichgewicht aber zu keiner weiteren intergenerativen Umverteilung, da das Verhältnis von Zinsausgaben beziehungsweise den zu ihrer Finanzierung erhobenen Steuern und den Bruttoeinkommen für alle Generationen dasselbe ist.

3. Ponzi-Spiele: Wohlfahrtsgewinne durch Staatsverschuldung?

53. Sowohl für die Ricardianische als auch für die orthodoxe Sichtweise der Staatsverschuldung ist die Erhebung von Steuern zur Finanzierung der Zinsausgaben auf die öffentliche Schuld konstitutiv. Von vornherein nicht auszuschließen ist aber auch die Möglichkeit, dass die Finanzierung der staatlichen Zinsausgaben in jeder Periode nicht über Steuern, sondern über Aufnahme zusätzlicher Kredite erfolgt. Wenn ein solches Finanzierungsverhalten möglich sein sollte – in der Lite-

ratur spricht man von einem „Ponzi-Spiel“⁸⁾ –, würden die „Einführungsgenerationen“ von einer verstärkten Kreditfinanzierung gegebener staatlicher Primärausgaben begünstigt, ohne dass nachfolgende Generationen jemals belastet würden. Die erhöhte Nettokreditaufnahme wäre effizient in dem Sinne, dass sich niemand verschlechtert, aber einige verbessern; eine Begrenzung der staatlichen Verschuldungsmöglichkeiten wäre in diesem Fall ökonomisch kontraproduktiv.

54. Ein einfaches Gedankenexperiment illustriert, unter welchen Bedingungen ein solches Ponzi-Spiel möglich ist. Ausgehend von einem ausgeglichenen Haushalt nimmt der Staat zu Beginn einer Periode $t = 0$ einen Kredit mit unendlicher Laufzeit in Höhe von B_0 zu einem konstanten jährlichen Zinssatz von i auf. In jeder Periode fallen dann auf diesen Kredit Zinsausgaben in Höhe von iB_0 an, die am Periodenende ausgezahlt und über erneute Kreditaufnahme finanziert werden sollen. Der jeweils zu Beginn einer Periode t ermittelte Schuldenstand entwickelt sich dann gemäß der Formel $B_0(1+i)^t$. Wenn Y_0 das nominale Bruttoinlandsprodukt der Periode 0 bezeichnet und m seine Wachstumsrate, erhält man für die Schuldenstandsquote in der Periode t den Ausdruck

$$\frac{B_t}{Y_t} = \frac{B_0}{Y_0} \left(\frac{1+i}{1+m} \right)^t.$$

Wenn die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts den Nominalzins übersteigt ($m > i$), konvergiert die Schuldenstandsquote gegen Null, und eine dem Ponzi-Spiel folgende Kreditaufnahme ist möglich und sinnvoll. Im umgekehrten Fall $m < i$ hingegen, explodiert die Schuldenstandsquote. Das Ponzi-Spiel funktioniert dann nicht dauerhaft, da potentielle Kreditgeber ab einem bestimmten Punkt eine weitere Kreditvergabe verweigern werden. Der Staat könnte dann seine Schulden nicht mehr bedienen, er wäre insolvent. Um eine staatliche Insolvenz zu vermeiden, muss im Fall $m < i$ ausgeschlossen werden, dass die staatlichen Zinsausgaben dauerhaft über Kreditaufnahme finanziert werden. Zumindest ein Teil der Zinsausgaben ist über Steuern zu finanzieren. Dies impliziert, dass die öffentlichen Haushalte (im Durchschnitt) Primärüberschüsse aufweisen müssen.

In einem verallgemeinerten Modellrahmen sind die Bedingungen für den Ausschluss eines Ponzi-Spiels komplizierter; aber darauf kommt es hier nicht an.

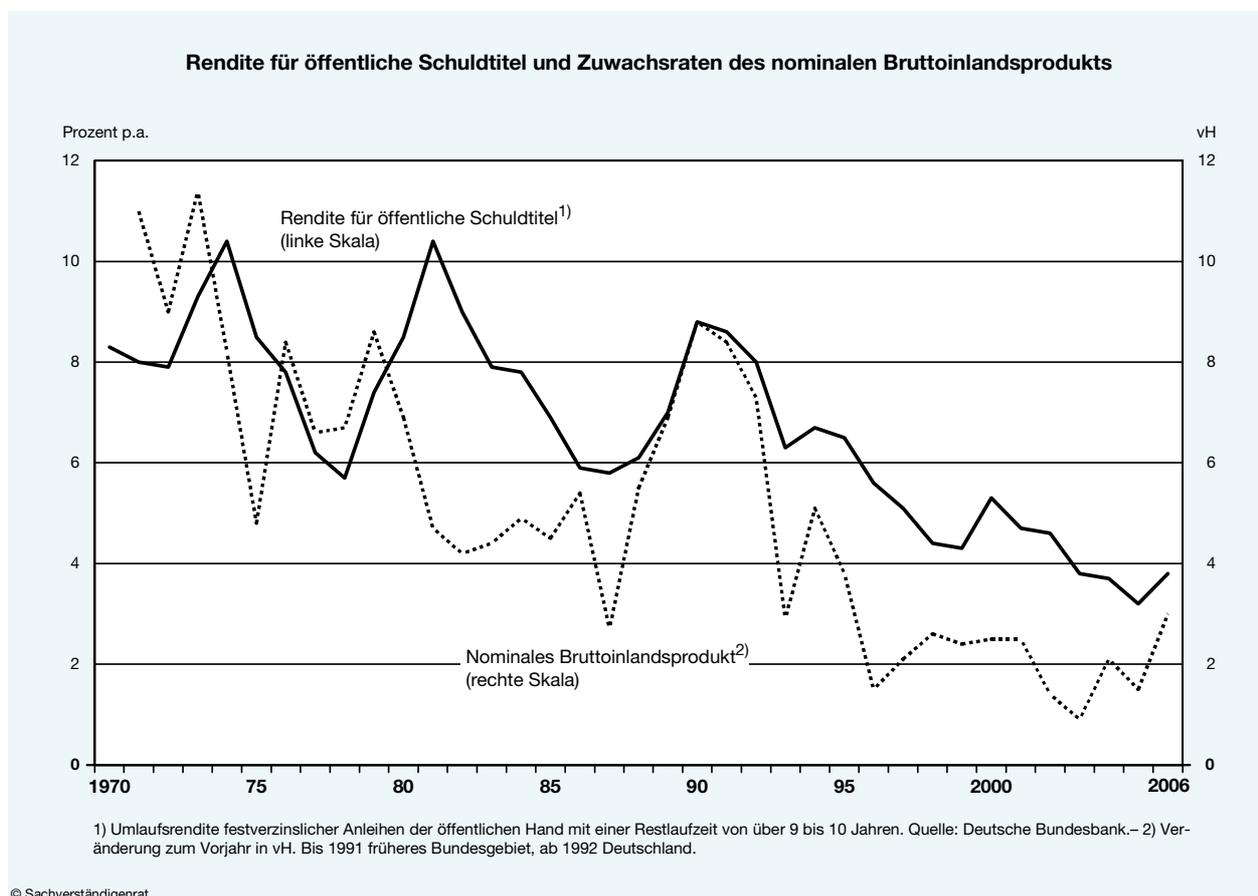
Die bisher diskutierte Ponzi-Bedingung, welche von konstanten Zinssätzen und Wachstumsraten ausgeht, kann auch unter verallgemeinerten Bedingungen hergeleitet werden und ergibt sich aus einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell (Bohn, 1995). Dabei wird, neben der Modellierung von zeitvariablen Zinssätzen und Wachstumsraten, insbesondere der Kapitalmarkt abgebildet. Das zentrale Ergebnis in solchen Modellen lautet zwar ebenfalls, dass die Staatsverschuldung in Periode t durch zukünftige Primärüberschüsse gedeckt sein muss. Allerdings wird nun Rückwirkungen, welche beispielsweise eine steigende Staatsverschuldung auf die Ökonomie hat, Rechnung getragen. Formal äußert sich dies darin, dass der Diskontfaktor für künftige Primärüberschüsse nicht wie implizit im einfachen obigen Modellrahmen konstant, sondern zeitvariabel ist. Insofern lässt sich die empirische Überprüfung der intertemporalen Budgetrestriktion (beziehungsweise die Berechnung der Tragfähigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen) unter realistischen Annahmen nicht mit der Hypothese eines konstanten Diskontfaktors durchführen. Ein Verfahren, das diesem Sachverhalt Rechnung trägt, ist beispielsweise der von Bohn (1998) entwickelte Nachhaltigkeitstest.

⁸⁾ Charles Ponzi hatte es in den 20er Jahren in den Vereinigten Staaten mit nach dem Schneeballsystem funktionierenden Geldgeschäften zu enormen Reichtum gebracht. Als das System platzte, kam Ponzi ins Gefängnis und starb schließlich verarmt in einem Obdachlosenasyll.

55. Die Relation von Zinssatz und Wachstumsrate ist von zentraler Bedeutung für die Beurteilung der staatlichen Verschuldung. Übersteigt die Wachstumsrate den Zinssatz, ist das Ponzi-Spiel unproblematisch und eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben wohlfahrtserhöhend. Für die Vereinigten Staaten trifft diese Voraussetzung in der Nachkriegszeit über lange Zeiträume zu, wenn auch nicht in allen Perioden. Dementsprechend kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden – Ball, Elmendorf und Mankiw (1998) gehen von einem Wert zwischen 80 vH und 90 vH aus –, dass sich Steuererhöhungen zur Finanzierung der Zinsausgaben auf die öffentliche Schuld vermeiden lassen und es trotz Ponzi-Finanzierung der öffentlichen Ausgaben zu einer zurückgehenden Schuldenstandsquote kommt. Selbst wenn die Ungleichung $m > i$ erfüllt ist, kann daraus nicht automatisch auf ein dynamisch ineffizientes Wachstumsgleichgewicht geschlossen werden. Dazu kommt es auf den Vergleich von m mit der Rendite des privaten Kapitalstocks an. Da diese gegenüber dem weitgehend risikolosen Zinssatz i einen Risikozuschlag enthält, kann der Staat im Prinzip trotz Vorliegens dynamischer Effizienz Steuererhöhungen zur Finanzierung der Zinsen auf die öffentliche Schuld vermeiden, ohne dass es zu einem Anstieg der Schuldenstandsquote kommt.

Für Deutschland stellt sich die Situation völlig anders dar. Unabhängig davon, wie man „den“ Zinssatz auf öffentliche Schultitel ermittelt, ob als Zinssatz für zehnjährige Anleihen oder einfach als Verhältnis der staatlichen Zinsausgaben und des Nominalwerts der ausstehenden Schuld, übersteigt der Zinssatz auf öffentliche Schultitel die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Schaubild 7 illustriert dies für den Zeitraum ab 1970.

Schaubild 7



Bezogen auf Deutschland lässt sich also eindeutig feststellen, dass ein staatliches Ponzi-Spiel zu einer explodierenden Schuldenstandsquote und letztlich einer staatlichen Insolvenz führen würde. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die öffentlichen Haushalte in Deutschland im Regelfall, aber nicht in jeder einzelnen Periode, Primärüberschüsse aufweisen müssen und die staatlichen Zinsausgaben zumindest zum Teil über Steuern finanziert werden müssen.

4. Zwischenfazit

56. Gemessen an den langfristigen Wirkungen ist eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben im Vergleich zur Steuerfinanzierung von vornherein weder gut noch schlecht. Für den Fall, dass der Zinssatz auf die öffentlichen Schuldtitel geringer ist als die Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts (Ponzi-Fall), wäre eine Kreditfinanzierung der Steuerfinanzierung sogar überlegen. Für Deutschland ist diese Konstellation aber empirisch bedeutungslos. Nicht auszuschließen ist auch, dass Steuer- und Kreditfinanzierung zu identischen langfristigen Wirkungen führen, Steuern und Kredite also wirkungsanalytisch äquivalente Finanzierungsinstrumente sind (Ricardianische Sichtweise). Auch diese Sichtweise der Staatsverschuldung hat für Deutschland eher keine Relevanz. Da sich beide Sichtweisen auf Deutschland nicht anwenden lassen, ergibt sich zwingend, dass eine Kreditfinanzierung gegebener öffentlicher Ausgaben im Vergleich zur Steuerfinanzierung zwangsläufig eine **intergenerative Umverteilung** in dem Sinne bewirkt, dass eine höhere Kreditfinanzierungsquote die so genannten „Einführungsgenerationen“ entlastet, aber zukünftige Generationen über höhere Steuern zur Finanzierung der Zinsen auf die erhöhte öffentliche Schuld belastet. Wenn die erhöhte staatliche Nettokreditaufnahme zu einer Verdrängung privater Investitionen führt, müssen die höheren Steuern aus einem geringeren zukünftigen Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen geleistet werden; kommt es hingegen zu einem Rückgang der Nettokapitalexporte, verringern sich die zukünftigen verfügbaren Einkommen der Inländer. So oder so bewirkt die Staatsverschuldung eine Lastenverschiebung in die Zukunft. Da diese von der Höhe der zukünftig anfallenden Zinsbelastungen abhängt, ist die intergenerative Umverteilung umso ausgeprägter, je höher der Schuldenstand beziehungsweise die Schuldenstandsquote und je höher der Zinssatz auf die öffentlichen Anleihen sind, wobei zwischen diesen Größen tendenziell ein positiver Zusammenhang besteht.

57. Die intergenerativen Umverteilungswirkungen einer veränderten staatlichen Verschuldung machen auch den wesentlichen Unterschied zu einer privaten Kreditaufnahme aus. Bei von Privaten aufgenommenen Krediten gilt tendenziell immer das Ricardianische Äquivalenztheorem. Eine Kreditvergabe an private Haushalte wird nur erfolgen, wenn der Kreditnehmer selbst ausreichende Sicherheiten vorweisen kann, um die Zinsbelastung und die Rückzahlung des Kredits zu gewährleisten. Bei perfekten Kapitalmärkten stimmen dann aber die Barwerte der Kreditzinsen und der Kreditrückzahlung mit der Kreditsumme überein, so dass das Lebenseinkommen unverändert bleibt. Bei der Unternehmensfinanzierung stellt das Modigliani-Miller-Theorem, das eine Indifferenz zwischen Kreditfinanzierung und Eigenfinanzierung postuliert, das Pendant zum Ricardianischen Äquivalenztheorem dar. Zwar gilt das Modigliani-Miller-Theorem unter realistischen Bedingungen nicht in strenger Form, etwa bei einer unterschiedlichen steuerlichen Behandlung bestimmter Finanzierungswege. Aber das entspricht den „Effekten zweiter Ordnung“, die auch beim Ricardianischen Äquivalenztheorem wirken und unstrittig sind. Der wesentliche Unterschied zwischen einer privaten und staatlichen Kreditaufnahme ist insofern der, dass eine Weitergabe der aus

der Kreditaufnahme resultierenden zukünftigen Belastungen an unbeteiligte Dritte bei den Privaten nicht möglich ist, wohl aber beim Staat, indem dieser über zusätzliche Zwangsabgaben in Form von Steuern zukünftige Generationen belastet. Die Möglichkeit einer Erhebung von Zwangsabgaben zur Bedienung und Rückzahlung der Staatsverschuldung bewirkt dementsprechend auch, dass Kapitalgeber – jedenfalls unter „normalen“ Umständen – auf einen Risikozuschlag bei der Verzinsung der öffentlichen Schuldtitel verzichten. Nur bei sehr hohen und weiter zunehmenden Schuldenstandsquoten ist zu befürchten, dass die letztlich erforderlichen Steuererhöhungen ebenso wenig möglich sind wie eine weitere staatliche Kreditaufnahme. Dann besteht die Gefahr, dass sich der Staat seinen Verpflichtungen durch Entwertung der Staatsschuld entzieht.

II. Erklärungsansätze der Staatsverschuldung

58. Wenn die Hauptwirkungen einer dauerhaften Staatsverschuldung in einer intergenerativen Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen bestehen, liegt es nahe, die in den meisten entwickelten Volkswirtschaften zu beobachtenden hohen Schuldenstandsquoten über normative intergenerative Verteilungsurteile zu erklären. In der Tat lässt sich mit intergenerativen Gerechtigkeitsüberlegungen eine investitionsorientierte Verschuldung mit langfristig positiver Schuldenstandsquote rechtfertigen. In vielen Ländern liegen die Schuldenstandsquoten aber weit über dem unter Bezug auf Verteilungsurteile zu rechtfertigenden Niveau. Allokative Begründungen für eine staatliche Verschuldung können die dauerhaft hohen Schuldenstandsquoten ebenfalls nicht erklären. Am überzeugendsten erscheinen demgegenüber noch polit-ökonomische Erklärungsansätze.

1. Allokative Erklärungsansätze

59. Unter den allokativen Erklärungsansätzen für eine staatliche Verschuldung kommt vor allem zwei Ansätzen größere Bedeutung zu: der Theorie der Steuerglättung („tax smoothing“) und dem Einsatz der Staatsverschuldung zur Glättung von konjunkturellen Schwankungen. Dabei besteht insofern ein enger Zusammenhang zwischen diesen beiden Ansätzen, als die Glättung konjunktureller Schwankungen als Unterfall der sich auch auf nicht konjunkturelle Einnahme- und Ausgabenschwankungen beziehenden „Tax-smoothing“-Theorie verstanden werden kann.

Daneben existiert eine Reihe weiterer effizienztheoretischer Begründungen der Staatsverschuldung. So lassen sich etwa staatliche Schuldtitel theoretisch so konzipieren, dass sie einen Ersatz für das Fehlen von Humankapitalmärkten darstellen (Huber, 1990). Aber nicht alles was in der Theorie richtig ist, muss auch für die Praxis Bedeutung haben.

„Tax Smoothing“

60. Der als „Tax smoothing“ bezeichneten Begründung einer staatlichen Verschuldung liegt eine einfache Idee zugrunde: Eine private Kreditaufnahme erfolgt in erster Linie zur intertemporalen Konsumglättung über den Lebenszyklus. Eine staatliche Verschuldung kann ganz analog die Funktion einer Glättung der Steuersätze oder der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote in der Zeit übernehmen. Steuern verursachen volkswirtschaftliche Kosten in Form von Zusatzlasten, die in erster Approximation quadratisch mit der Höhe der Steuersätze variieren. Eine staatliche Verschuldung (oder Überschussbildung) erlaubt es, die optimale zeitliche Verteilung dieser steuerlichen Zusatzlasten vorzunehmen. Statt zeitlich schwankende Steuersätze infolge einer un stetigen

Entwicklung der öffentlichen Ausgaben oder Einnahmen zu realisieren, ist unter Effizienzgesichtspunkten in der Regel eine gewisse Konstanz und Stetigkeit der Steuersätze vorteilhafter, die sich über eine Verschuldungspolitik erreichen lässt. Die „Tax-smoothing“-Theorie weist der Staatsverschuldung also eine Hilfsfunktion bei der Erreichung einer intertemporal optimalen Steuerpolitik zu. Mit diesem Ansatz lassen sich vorübergehende Finanzierungsdefizite und Finanzierungsüberschüsse begründen, nicht aber der in den meisten Ländern zu beobachtende dauerhafte Anstieg der Schuldenstandsquoten und ihr Verharren auf hohem Niveau erklären.

Glättung von konjunkturellen Schwankungen

61. Konjunkturelle Schwankungen äußern sich darin, dass das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt von seinem langfristigen Trendwert, dem Produktionspotential, abweicht. Im Falle eines Konjunkturabschwungs kommt es zu einer Unterauslastung des Produktionspotentials, einer negativen Output-Lücke.⁹⁾ Eine konjunkturelle Aufschwungsphase geht mit einer Überauslastung der Kapazitäten einher und führt zu einer positiven Output-Lücke. Die Ursachen konjunktureller Schwankungen können zum einen in angebotsseitig wirkenden exogenen Schocks wie insbesondere einer ungleichmäßigen technologischen Entwicklung in Kombination mit verzögerten Marktanpassungen liegen, zum anderen – und vermutlich wichtiger – in Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, etwa bei sich ändernden Erwartungen. Eine volatile gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist mit erhöhter Unsicherheit verbunden und dürfte die Risikobereitschaft von Investoren und Konsumenten negativ beeinflussen. Starke konjunkturelle Schwankungen können deshalb auch zu einem geringeren dauerhaften Wirtschaftswachstum führen. In der Tat wurde gezeigt, dass eine Stabilisierung der Output-Lücken auf niedrigem Niveau für sich genommen mit positiven Effekten auf das Produktionspotential verbunden ist (Aghion und Marinescu, 2006).

Zum Teil erfolgt eine Glättung der Konjunkturschwankungen automatisch über die so genannten **automatischen Stabilisatoren**. Die kritische Frage ist, ob durch eine aktive, **diskretionäre Finanz- oder Geldpolitik** eine darüber hinausgehende Glättung des Konjunkturverlaufs möglich ist und angestrebt werden sollte. Im Zusammenhang mit der Frage nach dem Sinn und der Ausgestaltung nationaler Verschuldungsgrenzen geht es dabei vor allem um die nationale Finanzpolitik, nicht um die bei der Europäischen Zentralbank liegende Geldpolitik.

Automatische Stabilisatoren

62. Die automatischen Stabilisierungswirkungen der öffentlichen Haushalte hängen mit den Eigenschaften des Steuer- und Transfersystems zusammen. In einem konjunkturellen Abschwung verringern sich mit dem unter das Produktionspotential fallenden Bruttoinlandsprodukt mehr oder weniger proportional die Steuereinnahmen (Ziffern 235 ff.), während die Staatsausgaben entweder unverändert bleiben oder sogar – wie im Fall arbeitsmarktbedingter Ausgaben – noch zunehmen. Ohne Zutun der Regierung kommt es gleichsam automatisch zu einem konjunkturbedingten Finanzierungsdefizit. Dieses konjunkturelle Finanzierungsdefizit stellt einen Nachfrageimpuls dar, der von den öffentlichen Haushalten im Konjunkturverlauf automatisch ausgeht. Ganz analog kommt

⁹⁾ Mit Output-Lücke ist hier die relative Output-Lücke gemeint, die sich als Differenz von tatsächlichem Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotential einer Periode im Verhältnis zum Produktionspotential dieser Periode ergibt (Ziffern 218 ff.).

es in konjunkturellen Aufschwungsphasen zu automatischen Finanzierungsüberschüssen, die eine bremsende Wirkung entfalten. Bei einem annähernd symmetrischen Konjunkturzyklus gleichen sich Finanzierungsdefizite und Finanzierungsüberschüsse im Zeitablauf in etwa aus, so dass es durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zu keinem wesentlichen Anstieg des Schuldenstands kommt.

Die automatischen Stabilisatoren führen zu einer endogenen Glättung des Konjunkturverlaufs. Eine Studie der OECD zeigt, dass die automatischen Stabilisatoren bei voller Wirksamkeit die konjunkturellen Schwankungen im Durchschnitt der Industrieländer um etwa ein Viertel vermindern (OECD, 2000). Für Deutschland wurde in dieser Studie mit einem Drittel eine etwas größere Stabilisierungswirkung berechnet. Eine neuere Studie der Deutschen Bundesbank stellt fest, dass die automatischen Stabilisatoren im Durchschnitt knapp ein Fünftel eines Schocks auf das Bruttoinlandprodukt in Höhe von 1 vH absorbieren (Scharnagl und Tödter, 2004).

Es besteht durchgängig Einigkeit, dass die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren nicht beschränkt werden sollten und die damit einher gehenden konjunkturellen Finanzierungssalden hinzunehmen sind.

63. Die Glättungseigenschaften der automatischen Stabilisatoren nehmen mit der Größe des Staatssektors und der Progressivität des Steuersystems zu. Je höher die Staatsquote, je großzügiger die Sozialtransfers und je progressiver das Steuersystem, desto geringer fallen tendenziell die Konjunkturschwankungen aus. Umgekehrt führen Reformen, die auf eine Zurückdrängung der Staats-tätigkeit, einen schlankeren Sozialstaat und eine weniger progressive Einkommensteuer zielen, zu geringeren automatischen Stabilisierungswirkungen. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass solche Reformen in die falsche Richtung gehen. Großzügige Sozialleistungssysteme führen häufig zu Fehlanreizen auf dem Arbeitsmarkt; progressive Steuersysteme haben negative Arbeitsangebotswirkungen; eine Ausweitung der Staatstätigkeit ist zwangsläufig mit einer höheren Steuerbelastung und in der Regel mit negativen Anreizeffekten auf Konsum und Investitionen verbunden. Man muss also abwägen zwischen den positiv zu beurteilenden automatischen Stabilisierungswirkungen, die von großzügigen Transfersystemen und progressiven Einkommensteuern ausgehen, und ihren negativ einzuschätzenden Fehlanreizen und Effizienzeffekten. Es wäre eine äußerst einseitige und reichlich veraltete ökonomische Betrachtungsweise, wollte man die Beurteilung des Steuer- und Transfersystems allein oder überwiegend an ihren Stabilisierungseigenschaften festmachen.

Diskretionäre Finanzpolitik

64. Eine noch stärkere Glättung des Konjunkturverlaufs könnte durch eine über die automatischen Stabilisatoren hinausgehende diskretionäre Finanzpolitik versucht werden. Eine solche Politik bietet sich vor allem dann an, wenn die Wirkung der automatischen Stabilisatoren gering ist oder wegen grundlegender Reformen des Steuer- und Transfersystems abgenommen hat. Gegen solche diskretionäre finanzpolitische Eingriffe mit dem Ziel einer kurzfristigen Nachfragesteuerung lässt sich aber eine Reihe von Einwänden formulieren. Wenn überhaupt sollten sie nur bei nachfrageseitig bedingten Konjunkturschwankungen ergriffen werden, nicht aber bei angebotsseitigen Schocks. Zwar ist selbst dann ihre Wirksamkeit theoretisch nicht in jedem Fall gesichert – in

einer Ricardianischen Welt wäre die Finanzpolitik weitgehend wirkungslos –, aktuelle empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen diskretionärer Finanzpolitik kommen im Regelfall allerdings zu den im Rahmen einer keynesianischen Modellwelt zu erwartenden Ergebnissen (JG 2003 Ziffern 800 ff.).

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die nationale Finanzpolitik in der Währungsunion grundsätzlich nur bei länderspezifischen Schocks auf die Binnennachfrage eingesetzt werden sollte. Im Falle symmetrischer Nachfrageschocks ist die Stabilisierungsrolle besser bei der Geldpolitik aufgehoben. Denn diese kann ihre Instrumente besser abgestimmt einsetzen als die Finanzpolitik, wengleich der kürzeren Dauer zwischen Erkennen eines Handlungserfordernisses und Umsetzung der entsprechenden Maßnahme eine längere Wirkungsverzögerung im Vergleich zur Finanzpolitik entgegensteht. Schließlich ist in einer Währungsunion zu beachten, dass der Erfolg der Zentralbank bei der Inflationsbekämpfung auch von der Solidität der Staatsfinanzen abhängt und nicht durch expansive Finanzpolitiken konterkariert werden sollte. So lässt sich unter bestimmten Annahmen zeigen, dass die Zentralbank das Preisniveau nur kontrollieren kann, wenn die Finanzpolitik sich regelgebunden verhält und die intertemporale Budgetrestriktion nicht verletzt („fiscal theory of the price level“).

65. Eine diskretionäre Stabilisierungspolitik sollte lediglich temporäre Maßnahmen einsetzen, um zyklische Schwankungen zu glätten. Tendenziell sind dabei die Multiplikatoren einer temporären Ausgabenerhöhung größer als die einer transitorischen Steuersenkung (Europäische Kommission, 2002). Ausgabenanpassungen sind zudem weniger dem Problem der Prozyklizität ausgesetzt als Steueränderungen, bei denen ein längerer legislativer Vorlauf notwendig ist. Eine Ausnahme bildet lediglich die Bestimmung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, nach der die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die Einkommensteuer für längstens ein Jahr um maximal 10 vH erhöhen oder senken kann.

Zeitliche Wirkungsverzögerungen sind ein grundsätzliches Problem jeder diskretionären Finanzpolitik. Sie sind zum einen auf die Zeitspanne zurückzuführen, die vergeht, bis eine diskretionäre finanzpolitische Maßnahme als notwendig erkannt, angemessen ausgestaltet und schließlich durchgesetzt wird. Zum anderen kommen die Wirkungen der dann eingesetzten Maßnahmen nicht sofort, sondern erst mit einer weiteren Verzögerung zur Geltung. Die Verzögerungswirkungen treten bei automatischen Stabilisatoren naturgemäß nur in sehr viel geringerem Ausmaß auf als bei diskretionären Maßnahmen. Letztere können allerdings gegenüber automatischen Stabilisatoren dann vorteilhaft sein, wenn die Ursache einer konjunkturellen Unterauslastung der Kapazitäten genau identifiziert werden kann. In diesem Fall kann diskretionäre Finanzpolitik im Prinzip gezielter als Stimulierungsmaßnahme ausgestaltet werden. Häufig kommt es jedoch zu weniger zielgerichteten Ausgestaltungen, die ein Grund für die vielfach vorgefundene geringe Effektivität von Finanzpolitik sein mögen. Wirken diskretionäre Maßnahmen aufgrund eines falsch eingeschätzten zeitlichen Wirkungszusammenhangs prozyklisch – das ist besonders häufig in Aufschwungsphasen der Fall (Manasse, 2006) –, dann verkehrt sich die intendierte Stabilisierungswirkung in ihr Gegenteil, und die Volatilität des Outputs steigt. Die höhere Volatilität hat nach empirischen Studien langfristig negative Folgen für das Wirtschaftswachstum (Fatás und Mihov, 2003).

66. Zusammengefasst kann eine diskretionäre Finanzpolitik als Ergänzung zu den automatischen Stabilisatoren durchaus sinnvoll sein und sollte deshalb nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Wegen vielfältiger Probleme – relativ geringe Multiplikatoreffekte, Schwierigkeiten bei der Identifikation der einer konjunkturellen Schwäche zugrunde liegenden Schocks, die Gefahr prozyklischer Wirkungen und zunehmender Volatilität – sollte eine diskretionäre Finanzpolitik mit dem Ziel einer stärkeren Glättung des Konjunkturzyklus abgesehen von Ausnahmesituationen bei Eintritt eines starken wirtschaftlichen Abschwungs (Ziffern 143, 164) eher sparsam eingesetzt und die finanzpolitische Stabilisierungsfunktion im Regelfall den automatischen Stabilisatoren überlassen werden.

2. Distributive Erklärungsansätze: Die Goldene Regel der Finanzpolitik

67. Nach der orthodoxen Sichtweise führt eine Kreditfinanzierung gegebener öffentlicher Ausgaben, im Vergleich zur Steuerfinanzierung, zu einer intergenerativen Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen. Die Schlussfolgerung ist aber unabhängig von der Annahme, dass die Staatsausgaben gegeben sind. Auch bei einer Erhöhung staatlicher Ausgaben stellt sich die Frage nach der Finanzierung über Steuern oder Kredite. Wiederum gilt, dass die Kreditfinanzierung eines höheren Ausgabenpfads zukünftige Generationen stärker belastet als die Steuerfinanzierung. Dabei ist es völlig gleichgültig, welche öffentlichen Ausgaben erhöht werden, ob staatliche Konsumausgaben oder öffentliche Investitionsausgaben: Zwar mögen öffentliche Investitionen die gesamtwirtschaftliche Produktivität erhöhen, aber dies ist unabhängig von der Form ihrer Finanzierung. Unterschiedliche Finanzierungswege – Steuern, Kreditaufnahme oder auch Kürzungen konsumtiver Staatsausgaben – bewirken dann zusätzliche Effekte, anhand derer über die Wahl des Finanzierungswegs entschieden werden kann. Etwas vereinfacht ausgedrückt sollte die Entscheidung über die **Höhe der öffentlichen Investitionen** unter **allokativen** Gesichtspunkten getroffen werden, während für die **Entscheidung zwischen einer Kreditfinanzierung und Steuerfinanzierung** in erster Linie **distributive Überlegungen** relevant sind.

68. Eine Umverteilung zu Lasten zukünftiger Generationen kann unter Verteilungsgesichtspunkten erwünscht sein. Im Normalfall verfügen aufeinanderfolgende Generationen über ein jeweils höheres Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. Spätere Generationen sind in diesem Sinne „reicher“ als frühere. Dies liegt an der Weitergabe und Akkumulation technischen Wissens, aber auch an den Produktivitätseffekten öffentlicher Investitionen. Produktive öffentliche Investitionen erhöhen für sich genommen das zukünftige Produktionspotential je Einwohner, machen zukünftige Generationen also wohlhabender. So wie innerhalb einer Periode durch das Steuer- und Transfersystem von „Reich“ zu „Arm“ umverteilt wird, kann grundsätzlich auch eine intergenerative Umverteilung zu Lasten der zukünftigen, reicheren Generationen gerechtfertigt werden. Die staatliche Verschuldung ist dabei ein geeignetes wirtschaftspolitisches Instrument zur Erreichung der gewünschten intergenerativen Umverteilungseffekte.

69. Die Analogie zwischen intragenerativer und intergenerativer Umverteilung hat aber Grenzen. Eine zu starke intragenerative Umverteilung zu Lasten reichere Haushalte wird auf unmittelbaren Widerstand der Betroffenen stoßen, der in effizienzschädigenden Ausweichreaktionen und politischer Einflussnahme zum Ausdruck kommt. Im Gegensatz dazu sind zukünftige Generationen an der heutigen politischen Willensbildung nicht direkt, sondern günstigstenfalls indirekt über

das Wahlverhalten der gegenwärtig lebenden Eltern- oder Großelterngenerationen beteiligt. Auch fallen mögliche Ausweichreaktionen auf höhere Steuern erst in ferner Zukunft an und werden bei den heutigen politischen Entscheidungen möglicherweise weniger stark berücksichtigt als direkt eintretende Standortverlagerungen oder andere Vermeidungsstrategien. Tendenziell besteht also die Gefahr, dass es zu einer übermäßigen intergenerativen Umverteilung und einer Ausbeutung zukünftiger Generationen durch die gegenwärtige Politik kommt. Dieser Gefahr lässt sich am besten dadurch vorbeugen, dass die öffentliche Verschuldung bestimmten Grenzen unterworfen wird.

70. Als obere Grenze für eine dauerhaft zulässige Neuverschuldung bieten sich aus ökonomischer Sicht am ehesten die öffentlichen Investitionsausgaben an. Die **Goldene Regel der Finanzpolitik** postuliert dementsprechend, dass öffentliche Investitionen über Kreditaufnahme finanziert werden sollten. Eine solche investitionsorientierte Verschuldung gewährleistet im Prinzip, dass es zu einer gleichmäßigen Verteilung von Belastungen und Entlastungen über die verschiedenen Generationen hinweg kommt (Heijdra und Meijdam, 2002). Es besteht also eine gewisse intertemporale Äquivalenz zwischen den Vermögenszuwächsen, die aus den öffentlichen Investitionen resultieren, und den Belastungen, die auf die Kreditaufnahme zur Finanzierung der Vermögenszuwächse zurückzuführen sind. Durch eine investitionsorientierte Verschuldung wird folglich eine Ausbeutung zukünftiger durch gegenwärtige Generationen verhindert. Vermögenszuwächse werden aber nur von den Nettoinvestitionen, jedoch nicht von den Ersatzinvestitionen verursacht. Deshalb sind die **Nettoinvestitionen** als **Obergrenze** für die zulässige Nettokreditaufnahme anzusetzen.

71. Grundsätzlich sollten alle Nettoinvestitionen in die Ermittlung der Obergrenze für die staatliche Nettokreditaufnahme eingehen, die den Lebensstandard zukünftiger Generationen verbessern. Das wirft in der Praxis schwierige Fragen der Abgrenzung auf. Bei einer engeren Auslegung des Investitionsbegriffs könnte man nur solche Nettoinvestitionen einbeziehen, von denen nachweisbare positive Produktivitätseffekte ausgehen. Aber selbst die Messung der Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen liefert keine eindeutigen Ergebnisse. Neuere empirische Untersuchungen im Rahmen von vektorautoregressiven Modellen kommen allerdings speziell für Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Ertragsrate öffentlicher Investitionen vergleichsweise hoch ist und sich öffentliche Investitionen möglicherweise sogar selbst finanzieren (Kasten 4).

Kasten 4

Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen

Ein zentrales Argument bei der Rechtfertigung einer investitionsorientierten Verschuldungsgrenze im Sinne der Goldenen Regel der Finanzpolitik ist der mit investiven Ausgaben verbundene, zukünftigen Generationen zufließende Ertrag. Mit Blick auf klassische öffentliche Investitionsprojekte wie Infrastrukturmaßnahmen oder Gebäude ist das Vorliegen solcher Erträge zwar plausibel, ihre Höhe ist aber letztlich eine empirisch zu beantwortende Frage. Die Produktivitätseffekte des öffentlichen Kapitalstocks waren in den vergangenen Jahren ein eingehend untersuchter und durchaus kontrovers diskutierter Forschungsgegenstand, wobei über die Ertragsrate des aggregierten öffentlichen Kapitalstocks hinaus noch weitere und ergänzende Fragestellungen betrachtet

wurden. Dazu zählen beispielsweise, ob sich der Produktivitätseffekt unmittelbar oder eher indirekt durch die Erhöhung der Produktivität der anderen Faktoren, insbesondere des privaten Kapitalstocks und des Faktors Arbeit, einstellt und ob sich Unterkategorien der öffentlichen Investitionen identifizieren lassen, deren Ertragsrate besonders hoch ist. Wirtschaftspolitisch bedeutsam sind zudem die kurzfristigen, konjunkturellen Effekte investiver Ausgaben: Fallen diese ähnlich aus wie bei den übrigen Staatsausgaben, dann wären Investitionen ein besonders geeignetes Stabilisierungsinstrument antizyklischer Fiskalpolitik, da sie sowohl kurzfristig als auch langfristig positive Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt hätten. Die Lage der öffentlichen Haushalte und der nach wie vor bestehende strukturelle Konsolidierungsbedarf schließlich werfen die Frage nach möglichen Selbstfinanzierungseffekten öffentlicher Investitionen auf, mithin ob Einschnitte bei den investiven Ausgaben ungeachtet ihrer Wachstumseffekte einen sinnvollen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten oder ob öffentliche Investitionen nicht vielmehr eine Ausgabenkategorie darstellen, die in längerfristiger Perspektive ihre Finanzierung gleichsam automatisch sicherstellt und deshalb im Fall einer Kürzung die zukünftige Haushaltslage nicht verbessert und unter Umständen sogar verschlechtert.

Die wachstumstheoretischen Überlegungen zur Goldenen Regel der Finanzpolitik unterstellen zumindest implizit eine Produktionsfunktion, in die neben privatem Kapital, Arbeit und technischem Wissen noch öffentliches Kapital eingeht. Es liegt daher nahe, für eine empirische Überprüfung der Erträge öffentlicher Investitionen diesen Ansatz eins zu eins zu übertragen und eine Produktionsfunktion, oder alternativ eine Kostenfunktion, zu schätzen. Die so ermittelte Produktionselastizität des öffentlichen Kapitalstocks ist dann ein Maß für dessen gesamtwirtschaftlichen Ertrag. Dieser ursprünglich auch in einer Reihe von empirischen Untersuchungen verfolgte Ansatz (exemplarisch Aschauer 1989a, 1989b) weist aber eine Reihe methodischer Probleme auf (Demetriades und Mamuneas, 2000; Perotti, 2004; IMF, 2004): Erstens sind die in einer Produktionsfunktion verwendeten privaten Einsatzfaktoren und der Output beide endogen, so dass die Schätzung verzerrt ist; dies lässt sich auch nicht durch den Übergang zu einer Kostenfunktion lösen, da auf der betrachteten hochaggregierten Ebene und somit anders als bei der Betrachtung eines Unternehmens die Faktorpreise ebenfalls endogen sein dürften. Zweitens stellt die mit der Verwendung einer Produktions- oder Kostenfunktion verbundene Festlegung auf eine bestimmte funktionale Form eine erhebliche Beschränkung der im Modell zugelassenen Interaktionen zwischen den Variablen dar. Drittens ist bei Verwendung einer Produktions- oder Kostenfunktion der primäre Wirkungskanal öffentlicher Investitionen der eines Inputfaktors für den privaten Sektor. Staatsausgaben – egal ob konsumtiv oder investiv – können über Vermögenseffekte sowie intra- und intertemporale Substitutionseffekte aber zusätzliche Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt haben, die in diesem Modelltyp nicht erfasst werden, ganz abgesehen von den kurzfristigen Nachfrageeffekten, wie sie in neukeynesianischen Modellen auftreten. Viertens schließlich vernachlässigen die meist statischen Schätzgleichungen in den Niveaus der Variablen nicht nur die Zeitstruktur der Wirkung öffentlicher Ausgaben auf das Bruttoinlandsprodukt und andere Aggregate, sondern können aufgrund gemeinsamer Trends in den Variablen auch zu Scheinkorrelationen führen.

Dem Problem der Scheinkorrelation lässt sich zwar durch die Verwendung von Querschnittsdaten oder Paneldaten begegnen, doch besteht dann die Gefahr, dass die Ergebnisse von anderen Besonderheiten der Beobachtungseinheiten (Länder, Bundesstaaten) getrieben werden. Entsprechend fal-

len bei einer Schätzung in Differenzen beziehungsweise der Verwendung fixer Effekte die vormals signifikant positiven Effekte öffentlicher Investitionen auf das Bruttoinlandsprodukt häufig weg (Perotti, 2004; anders jedoch Demetriades und Mamuneas, 2000, sowie Kamps, 2006).

Neuere Untersuchungen verwenden als Reaktion auf diese Kritik und die in der Praxis aufgetretenen Probleme daher vektorautoregressive Modelle (VAR-Modelle) oder vektorautoregressive Fehlerkorrekturmodelle (VEC-Modelle); im Folgenden herangezogene Beispiele sind die Studien von Kamps (2005), Mitnik und Neumann (2001), Pereira (2000), Pereira und Fátima de Pinho (2006) sowie Perotti (2004). Diese Verfahren erlauben die simultane Betrachtung sowohl der kurzfristigen als auch der mittelfristigen oder langfristigen Reaktion der in das Modell aufgenommenen Variablen, behandeln diese alle gleichermaßen als endogen, verwenden bis auf die Linearitätsannahme eine vergleichsweise flexible funktionale Form und ermöglichen es insbesondere im Rahmen von VEC-Modellen, der Nichtstationarität der Reihen und dem Vorliegen langfristiger Gleichgewichtsbeziehungen zwischen einzelnen Variablen (Kointegrationsbeziehungen) statistisch adäquat Rechnung zu tragen.

Ein grundsätzlicheres, verfahrenübergreifendes Problem der Quantifizierung von Produktivitätseffekten des öffentlichen Kapitalstocks ist, dass häufig in den Schätzungen keine Daten für den Kapitalstock unter Berücksichtigung von Abschreibungen, sondern nur für den Bruttokapitalstock oder nur die Investitionen des Staates zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass auch andere, nicht als investiv verbuchte Ausgaben positive Wachstumseffekte haben können und mit Blick auf die Goldene Regel der Finanzpolitik die gemessenen Investitionen in diesem Sinne zu eng abgegrenzt sein können.

Die Ergebnisse aus der Schätzung von Produktionsfunktionen ermitteln häufig sehr hohe Produktionselastizitäten für den öffentlichen Kapitalstock mit Werten von bis zu 0,8 (IMF, 2004), so dass ein Anstieg der öffentlichen Investitionen selbst bei Konstanz der übrigen Faktoren zu einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts in fast der gleichen Höhe führen würde. Insignifikante oder sogar negative Elastizitäten für den privaten Kapitalstock und Schätzwerte für den Faktor Arbeit größer als eins belegen zugleich aber auch die Relevanz der genannten methodischen Bedenken gegen diesen Ansatz; der aus derartigen Untersuchungen abgeleitete stark positive Produktivitätseffekt des öffentlichen Kapitalstocks muss daher mit mehr als der üblichen Vorsicht interpretiert werden (Kamps, 2006). Dies gilt um so mehr, als mit VAR-Modellen operierende Studien in der Summe zu einer immer noch positiven, insgesamt aber etwas differenzierteren Einschätzung der Wirkung öffentlicher Investitionen gelangen (Kamps, 2005; Mitnik und Neumann, 2001; Pereira, 2000; Pereira und de Fátima Pinho, 2006; Perotti, 2004). Zwar findet sich meist ein positiver Effekt der öffentlichen Investitionen (oder des öffentlichen Kapitalstocks) auf das Bruttoinlandsprodukt. Indes ist der langfristige Effekt nicht immer signifikant von null verschieden, oder die Signifikanz lässt sich, wie in der Studie von Pereira und de Fátima Pinho (2006), die für die meisten Länder des Euroraums positive und teils sehr hohe Outputeffekte ermittelt, nicht beurteilen. Im direkten Vergleich der Wirkung des Staatskonsums und der öffentlicher Investitionen zeigt Perotti (2004) darüber hinaus, dass in den meisten der betrachteten Länder das Bruttoinlandsprodukt stärker auf die staatlichen Konsumausgaben reagiert. Dieses spezifische Ergebnis dürfte indes unter anderem von den betrachteten Ländern und der Struktur ihrer Staatsausgaben sowie dem Bestand des öffentlichen Kapitalstocks abhängen. So erhöht eine budgetneutrale marginale Umschichtung von

konsumtiven zu investiven Staatsausgaben tendenziell in denjenigen Ländern das Bruttoinlandsprodukt am stärksten, in denen im Ausgangszustand der Anteil der konsumtiven Staatsausgaben hoch ist (Mittnik und Neumann, 2001). Hinsichtlich der Zusammensetzung der öffentlichen Investitionen kommt Pereira (2000) für die Vereinigten Staaten zu dem Schluss, dass Ausgaben für die Energieträgerinfrastruktur und die Wasserversorgung, für öffentliche Verkehrswege (ohne Straßenbau) sowie für Gebäude eine überdurchschnittliche, für den Straßenbau hingegen eine unterdurchschnittliche Ertragsrate haben.

Für die öffentlichen und die privaten Investitionen wird überwiegend ein komplementärer Zusammenhang ermittelt, wobei es kurzfristig auch zur Verdrängung privater Investitionen kommen kann (Kamps, 2005) und mögliche Abhängigkeiten von der Art der Finanzierung nicht betrachtet werden. Dieser Befund belegt jedenfalls die Notwendigkeit, in empirischen Untersuchungen zu den Produktivitäts- und Wachstumseffekten öffentlicher Investitionen zusätzlich den mittelbaren Effekten auf die anderen Produktionsfaktoren Rechnung zu tragen. Die Beschäftigungseffekte der öffentlichen Investitionen sind insgesamt kleiner als die Auswirkungen auf die privaten Investitionen und weisen im Vergleich der verschiedenen Studien und betrachteten Länder kein eindeutiges Muster auf.

Langfristige Selbstfinanzierungseffekte öffentlicher Investitionen werden von Pereira und de Fátima Pinho (2006) und von Perotti (2004) untersucht, indem die kumulierten Effekte (auf das Bruttoinlandsprodukt) mit der kumulierten Zunahme der öffentlichen Investitionen normiert und mit den aggregierten effektiven Steuersätzen der jeweiligen Länder kombiniert werden. Auch wenn mit diesem vereinfachten, zudem auf hochaggregierten makroökonomischen Ansätzen basierenden Vorgehen Selbstfinanzierungseffekte nur näherungsweise abgeleitet werden können, bietet es doch einen Anhaltspunkt, die Existenz solcher Effekte empirisch nachzuprüfen. Während Perotti (2004) im Einklang mit der in seiner Untersuchung ermittelten verhaltenen Einschätzung der Effekte öffentlicher Investitionen auf das Bruttoinlandsprodukt das Vorliegen von Selbstfinanzierungseffekten eher verwirft, liefert die auf einer anderen Ländergruppe basierende Studie von Pereira und de Fátima Pinho (2006) Indizien dafür, dass sich öffentliche Investitionen zumindest in einigen Ländern langfristig selbst finanzieren und Kürzungen an dieser Stelle insofern die öffentlichen Haushalte allenfalls kurzfristig entlasten.

Über diese allgemeinen Ergebnisse hinaus lassen einige der Untersuchungen Rückschlüsse speziell auf die **Produktivität öffentlicher Investitionen in Deutschland** zu, wenn auch teils nur auf der Basis von Daten für das frühere Bundesgebiet vor der deutschen Vereinigung. Auffällig ist, dass die ermittelten positiven Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt häufig besonders stark und nachhaltig ausfallen (Mittnik und Neumann, 2001; Pereira und de Fátima Pinho, 2006; Perotti, 2004), und zwar selbst wenn in anderen mit der gleichen Methode untersuchten Ländern wesentlich schwächere Reaktionen gemessen werden (Perotti, 2004). So beläuft sich die von Pereira und de Fátima Pinho (2006) geschätzte Ertragsrate öffentlicher Investitionen auf 10,3 vH, während sie in den anderen betrachteten Mitgliedsländern der Eurozone in der Größenordnung von 7 vH oder kleiner liegt. Darüber hinaus fallen auch bei der Beschäftigtenzahl und den privaten Investitionen die für Deutschland gemessenen Effekte tendenziell stärker, das heißt numerisch größer und auf einem höheren Signifikanzniveau, aus. Dies schlägt sich auch in der Einschätzung zu Selbstfinan-

zierungseffekten öffentlicher Investitionen nieder, die sowohl von Pereira und de Fátima Pinho (2006) als auch von Perotti (2004) für Deutschland festgestellt werden.

Festzuhalten bleibt damit, dass es auch auf der Basis von Studien, die mit aktuellen Daten und neueren ökonometrischen Methoden arbeiten, insgesamt weiterhin Evidenz für positive Produktivitätseffekte des öffentlichen Kapitalstocks oder öffentlicher Investitionen gibt, die allerdings niedriger ausfallen als in früheren Untersuchungen. Deutschland zählt dabei aber zu den Ländern, in denen die Ertragsrate öffentlicher Investitionen noch vergleichsweise hoch und damit eine Kreditfinanzierung dieser investiven Ausgaben, wie sie die Goldene Regel der Finanzpolitik ermöglicht, durchaus zu rechtfertigen gewesen ist.

72. Auch wenn sich eine investitionsorientierte Verschuldung gemäß der Goldenen Regel der Finanzpolitik unter Bezug auf intergenerative Verteilungsüberlegungen begründen lässt, können distributive Erklärungsansätze den tendenziellen Anstieg der Schuldenstandsquoten in vielen Industrieländern bei gleichzeitigem Rückgang der öffentlichen Investitionsquoten nicht erklären. Dazu sind am ehesten noch polit-ökonomische Ansätze in der Lage.

3. Polit-ökonomische Erklärungsansätze

73. Polit-ökonomischen Ansätzen zur Erklärung der Staatsverschuldung liegt im Kern ein ähnlicher Ausgangspunkt zugrunde wie der oben skizzierten orthodoxen Sichtweise (Ziffern 48 ff.). Waren es dort die privaten Haushalte, die die langfristigen Konsequenzen einer erhöhten Nettokreditaufnahme unvollständig internalisierten, sind es hier die auf Wiederwahl bedachten Politiker, die der kurzen Frist eine größere Bedeutung beimessen als der langen. Durch eine staatliche Verschuldung lässt sich die Budgetrestriktion in der kurzen Frist, etwa einer Wahlperiode, lockern. Zwar steht dem eine Einschränkung in der Zukunft gegenüber – die intertemporale staatliche Budgetbeschränkung muss eingehalten und daher die zusätzliche Zinslast über Steuern oder Ausgabenkürzungen finanziert werden –, aber dieser Einschränkung wird weniger Gewicht beigemessen, etwa weil die davon betroffenen zukünftigen Generationen heute nicht wahlberechtigt sind oder weil mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in Zukunft eine andere Regierung im Amt sein wird. In dieser allgemeinen Form vermag die Argumentation allerdings nicht zu überzeugen. Sie trifft schon allein deshalb nicht zu, weil Regierungen ja durchaus langfristig wirkende Entscheidungen treffen, die vor allem zukünftige Generationen begünstigen, etwa Maßnahmen im Bereich der Klimapolitik oder zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme. Mit etwas differenzierterer Argumentation lässt sich gleichwohl zeigen, dass die Verschuldungsneigung in repräsentativen Demokratien mit der Zahl und der Polarisierung der Koalitionsparteien in einer Regierung zunimmt und umso größer ist, je kürzer die Amtszeit und eine wahrscheinliche Abwahl einer Regierung sind.

74. Diese Behauptungen leuchten intuitiv ein, lassen sich aber auch in formalen Modellen zeigen und sind empirisch abgesichert.¹⁰⁾ Natürlich gelten sie nicht in jedem Einzelfall, aber in der Tendenz.

¹⁰⁾ Etwa Alesina und Tabellini (1990), Persson und Tabellini (2000, Kapitel 13) sowie Franzese (1998).

Könnte eine einmal gewählte Regierung sicher sein, dass sie auf Dauer im Amt bliebe, würde sie – bei stilisierter Betrachtung – sämtliche zukünftige Konsequenzen ihrer gegenwärtigen Entscheidungen berücksichtigen. Tatsächlich muss sie aber davon ausgehen, dass sie mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit abgewählt wird und die neue Regierung dann eine andere Politik verfolgt. Dies bedeutet zum einen, dass die jetzige Regierung zukünftige Kosten ihrer Entscheidungen nicht in vollem Umfang internalisiert und die Staatsverschuldung übermäßig ausweitet. Zum anderen kann die Staatsverschuldung aber auch strategisch eingesetzt werden, um den Handlungsspielraum der nachfolgenden Regierungen einzuschränken. Auf große Koalitionen mit zwei in etwa gleich starken Partnern, denen nur kleinere Oppositionsparteien gegenüber stehen, trifft diese Behauptung deshalb nicht zu, weil einer der Koalitionspartner mit Sicherheit auch an zukünftigen Regierungen beteiligt sein wird. Schließlich kann eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben auch Ausdruck einer regierungsinternen Koordinationschwäche sein. Wenn die Zahl der Koalitionsparteien groß ist und ihre politischen Ziele unterschiedlich sind, kann sich eine Ausdehnung der staatlichen Verschuldung als kleinster gemeinsamer Nenner erweisen.

75. Polit-ökonomische Erklärungsansätze machen deutlich, warum es in repräsentativen Demokratien selbst dann zu hohen Schuldenstandsquoten kommen kann, wenn die dadurch ausgelösten intergenerativen Umverteilungswirkungen eher negativ beurteilt werden. Dies führt unmittelbar zu der Frage, wie einer möglichen exzessiven Verschuldungsneigung von Regierungen Einhalt geboten werden kann. Als naheliegende Antwort drängen sich gesetzliche oder verfassungsmäßige Verschuldungsgrenzen auf, um den diskretionären Handlungsspielraum der Politik einzudämmen. Offen bleibt dabei aber, wie genau diese Verschuldungsgrenzen aussehen und wie eng die Grenzen einer staatlichen Nettokreditaufnahme gezogen werden sollen. Ein vollständiges Verbot einer staatlichen Neuverschuldung unabhängig von der konjunkturellen Situation wäre offensichtlich unsinnig. Aber auch ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichenes Budget erscheint zu eng. Vielmehr lässt sich unter Bezug auf intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen eine nach oben durch die staatlichen Nettoinvestitionen begrenzte dauerhafte Staatsverschuldung begründen.

III. Fazit: Ökonomische Rechtfertigung von nationalen Verschuldungsgrenzen

76. Unter der für Deutschland zutreffenden Konstellation, dass der Zinssatz auf die umlaufenden öffentlichen Schuldtitel größer ist als die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts, führt eine permanente Kreditfinanzierung eines Teils der öffentlichen Ausgaben im Vergleich zur Steuerfinanzierung zu einer **intergenerativen Umverteilung**. Diese zeigt sich darin, dass den so genannten „Einführungsgenerationen“ im Vergleich zur Steuerfinanzierung ein höheres verfügbares Einkommen zufließt, allen nachfolgenden Generationen aber ein geringeres. Nach der orthodoxen Sichtweise sind dies die primären Effekte einer Staatsverschuldung. Begrenzungen einer langfristig zulässigen nationalen Staatsverschuldung müssen deshalb letztlich aus intergenerativen Verteilungsurteilen abgeleitet werden. Ein wissenschaftlicher Konsens ist über Verteilungsfragen von vornherein nicht zu erwarten. Übereinstimmung dürfte allerdings dahingehend bestehen, dass es eine „Ausbeutung“ zukünftiger Generationen zu verhindern gilt. Insofern lassen sich Obergrenzen für eine dauerhafte staatliche Defizitquote, und daraus abgeleitet, eine dauerhafte Schuldenstandsquote begründen.

77. Aus ökonomischer Sicht kommen als **Obergrenze** für eine langfristig zulässige Nettokreditaufnahme am ehesten noch die **öffentlichen Nettoinvestitionen** in Frage. Diese Obergrenze muss nicht zwangsläufig ausgeschöpft werden. Als Grenzfall könnte auch ein vollständiges Verbot einer langfristigen Neuverschuldung in Erwägung gezogen werden. Allerdings müsste dann gezeigt werden, warum das einer solchen „Ecklösung“ implizit zugrunde liegende intergenerative Verteilungsurteil besondere Vorzüge aufweisen soll – das aber dürfte wissenschaftlich kaum möglich sein. Alternativ könnte das Verbot einer Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen auch an praktischen Problemen bei der Abgrenzung des Investitionsbegriffs oder an Unsicherheiten über die Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen festgemacht werden. Nicht ganz klar ist aber, warum das Problem einer adäquaten Abgrenzung des Investitionsbegriffs dadurch gelöst sein soll, dass man sämtliche Investitionen von einer Kreditfinanzierung ausschließt, oder warum die implizite Annahme von Produktivitätseffekten von Null, mit der man sicher falsch liegt, besser sein soll, als eine ungenaue Schätzung, mit der man in etwa richtig liegt. Sinnvoll erscheint es demgegenüber, eine enge Abgrenzung der öffentlichen Nettoinvestitionen zu wählen, dann aber gemäß der Goldenen Regel der Finanzpolitik eine dauerhafte Kreditfinanzierung in diesem engen Rahmen zuzulassen.

78. Neben einer dauerhaften Kreditfinanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen sind in jedem Fall kurzfristige Finanzierungsdefizite oder Finanzierungsüberschüsse zuzulassen, die dem Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren entsprechen. Diese sollten auch nicht begrenzt werden. Schwierigkeiten kann es allerdings bei der praktischen Ermittlung des Ausmaßes dieser konjunkturell bedingten Finanzierungssalden geben. Schließlich sind bestimmte Situationen denkbar, die eine diskretionäre Finanzpolitik mit entsprechenden kurzfristigen Verschuldungsmöglichkeiten erfordern. Hier sind wiederum Begrenzungen erforderlich, die solche diskretionären Eingriffe auf möglichst genau definierte Ausnahmetatbestände begrenzen oder gewährleisten, dass aus der kurzfristigen keine dauerhafte staatliche Verschuldung wird.

79. In Deutschland gibt es mit Artikel 115 Grundgesetz eine investitionsorientierte Verschuldungsgrenze, die Spielraum für eine konjunkturelle Verschuldung eröffnet. Auf Ebene der Bundesländer existieren in den Landesverfassungen analoge Bestimmungen. Allerdings haben diese Vorschriften bislang nicht zu einer wirksamen Verschuldungsbegrenzung geführt. Die konzeptionellen Mängel dieser gesetzlichen Bestimmungen werden im nächsten Kapitel erläutert, bevor in einem weiteren Kapitel mögliche Wege für eine Neufassung des Artikel 115 Grundgesetz und der entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen aufgezeigt werden, die eine ökonomisch vertretbare Begrenzung der Staatsverschuldung gewährleisten.

VIERTES KAPITEL

Verschuldungsregeln in Deutschland: Bestandsaufnahme und Mängel

80. In Deutschland gelten zahlreiche Vorschriften, die die Kreditaufnahme reglementieren. Dabei sind die nationalen Regeln teilweise für die einzelnen Gliederungsebenen des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) unterschiedlich. Relevant auf der Ebene des Bundes und der Länder sind die grundgesetzlichen Regelungen (Artikel 109 Grundgesetz und Artikel 115 Grundgesetz), die Regelungen im Haushaltsgrundsätzegesetz, im Stabilitätsgesetz sowie Vorschriften in den Landesverfassungen und Haushaltsordnungen. Zudem gelten für den Gesamtstaat die auf Europäischer Ebene vereinbarten Verschuldungsgrenzen des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Zusammen ergibt sich ein Konvolut an Regelungen, die ihr eigentliches Ziel, die Kreditaufnahme des Staates zu begrenzen, aus den verschiedensten Gründen verfehlen.

I. Verfassungsrechtliche Verschuldungsbegrenzungen für Bund und Länder

1. Kreditbegrenzung auf der Ebene des Bundes

Artikel 115 Grundgesetz: Entstehung und Inhalt

81. Verfassungsrechtlich kodifizierte Kreditbegrenzungsvorschriften haben in Deutschland eine lange Tradition. Die wichtigste Kreditbegrenzungsvorschrift auf Bundesebene ist der Artikel 115 Grundgesetz, der inhaltsgleich oder in ähnlicher Form auch in fast allen Landesverfassungen wiederzufinden ist. Seit dem Jahr 1969 hat Artikel 115 Grundgesetz folgenden Wortlaut:

„(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.“

Man kann Absatz 1 des Artikel 115 Grundgesetz in drei Teile untergliedern:

- **Gesetzesvorbehalt:** Für die Kreditaufnahme ist ein Bundesgesetz erforderlich.
- **Objektbezogenheit** der Verschuldung: Die Kredite dürfen die im Haushalt veranschlagten Investitionen nicht überschreiten. Damit hat das Konzept der investitionsorientierten Verschuldung Eingang in das Grundgesetz gefunden.
- **Ausnahmeklausel:** Ausnahmen vom Junktum zwischen Verschuldung und öffentlichen Investitionen sind nur zur Abwehr der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

82. Die alte Fassung des Artikel 115 Grundgesetz aus dem Jahre 1949 enthielt nur den **Gesetzesvorbehalt und die Objektbezogenheit** der Verschuldung. Danach durften im Wege des Kredits „Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden“. Die Objektbezogenheit betraf also nicht die Investitionen, sondern werbende Zwecke. Unter werbenden Zwecken versteht man dabei „rentable“ Ausgaben im privatwirtschaftlichen Sinn (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1980). Allerdings wurde der

Begriff der werbenden Zwecke sehr weit ausgelegt, so dass eine tatsächliche Begrenzung der Kreditaufnahme durch die bis zum Jahr 1969 geltende Fassung des Artikel 115 Grundgesetz nicht erreicht werden konnte (Bundesverfassungsgericht, 1989). Auch der außerordentliche Bedarf konnte sehr weit interpretiert werden, so dass auch in dieser Hinsicht eine wirksame Begrenzung der Kreditaufnahme verfehlt wurde.

Die in der Verfassung kodifizierte Objektbezogenheit und der Gesetzesvorbehalt haben verfassungsrechtliche Vorbilder. So sah zum Beispiel die bayerische Verfassung aus dem Jahr 1818 bei Vermehrung der Staatsschuld die Zustimmung der Volksvertretung und eine Beschränkung der höheren Staatsschuld auf bestimmte und dringende außerordentliche Staatsbedürfnisse vor. Die Verfassung des Deutschen Reichs aus dem Jahr 1871 machte die Kreditaufnahme von einem „außerordentlichen Bedürfnis“ abhängig. Auch die Weimarer Verfassung aus dem Jahr 1919 beschränkte die Kreditaufnahme auf einen außerordentlichen Bedarf und werbende Zwecke und diente im Jahr 1949 als Vorbild für die alte Fassung des Artikel 115 Grundgesetz.

83. Mit der Verfassungsreform im Jahr 1969 (im Rahmen der so genannten Haushalts- und Finanzreform) wurde die ausschließliche Objektbezogenheit der öffentlichen Kreditaufnahme aufgegeben und durch eine situationsbezogene Betrachtungsweise ersetzt. Die Kreditaufnahme wurde dem „keynesianischen Gedankengut“ folgend in den Dienst der wirtschaftslenkenden Finanzpolitik gestellt und die **Ausnahmeklausel** eingeführt, was die Abkehr von der „bedarfsdeckenden“ Finanzpolitik und die Hinwendung zu einer stärkeren Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen Budgetfunktion bedeutete (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 1980, S. 328). Zudem wurde von dem Begriff der Ausgaben für werbende Zwecke abgerückt und stattdessen der Begriff der Ausgaben für Investitionen eingefügt. Die Konkretisierung der Objektbezogenheit auf die Investitionsausgaben kann dabei als Eingrenzung der Kreditmöglichkeiten interpretiert werden.

Zusammenhang von Artikel 115 Grundgesetz mit Artikel 109 Grundgesetz

84. Artikel 115 Grundgesetz muss im Zusammenhang mit Artikel 109 Grundgesetz gesehen werden. Letzterer verpflichtet den Gesetzgeber, im Rahmen seiner Haushaltswirtschaft das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu beachten. Dieser Stabilisierungsauftrag entfaltet auch eine normative Wirkung für die öffentliche Kreditaufnahme. Je nach gesamtwirtschaftlicher Situation kann er eine Kreditaufnahme rechtfertigen oder aber begrenzen. So kann es in einer konjunkturellen Aufschwungphase angebracht sein, dass die Kreditaufnahme hinter den Investitionsausgaben zurückbleibt. Die Kreditgrenze des Artikel 115 Grundgesetz darf also nur insoweit ausgenutzt werden, wie dies mit den Anforderungen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vereinbar ist. Auch das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass es zur Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geboten sein kann, beispielsweise die Kreditaufnahme gering zu halten oder eine im gesamtwirtschaftlichen Interesse eingegangene erhebliche Verschuldung zurückzuführen (Bundesverfassungsgericht, 1989). Ebenso impliziert Artikel 109 Grundgesetz aber auch eine Untergrenze für die staatliche Kreditaufnahme, wenn ansonsten Ausgabenkürzungen als relevante Alternative zur Kreditaufnahme eine Parallelpolitik bedeuten und eine Ungleichgewichtssituation noch verstärken würden (Isensee und Kirchhof, 1990).

Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Kreditgrenze des Artikel 115 Grundgesetz

85. Da Artikel 115 Grundgesetz einen großen Interpretationsspielraum aufweist und einige unbestimmte Begriffe wie zum Beispiel die Investitionen oder das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht enthält, war er in der Vergangenheit mehrmals Gegenstand von Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht. Zuletzt wurde von den damaligen Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP eine Klage gegen den Bundeshaushalt 2004 eingereicht, in dem die vorgesehene Nettokreditaufnahme die veranschlagten Investitionsausgaben um 4,7 Mrd Euro überschritt (JG 2006 Ziffer 391). Das Bundesverfassungsgericht hatte in den achtziger Jahren schon einmal über eine Klage der Bundestagsfraktion von CDU/CSU gegen das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 1981 zu befinden, in welchem der Umfang der Kreditermächtigungen die Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen um 1,869 Mrd DM überstieg. Das Urteil wurde im Jahr 1989, also acht Jahre später getroffen und enthält Konkretisierungsanforderungen an den Gesetzgeber und Beschränkungen bei der Auslegung des Artikel 115 Grundgesetz.

Kerninhalte des Urteils aus dem Jahr 1989

86. Das Bundesverfassungsgericht entschied im Jahr 1989, dass der Bundeshaushaltsplan für das Jahr 1981 mit dem Grundgesetz vereinbar war. Allerdings wurden dem Gesetzgeber durch das Urteil im Hinblick auf die zukünftige Haushaltspolitik auch Beschränkungen und Darlegungslasten auferlegt sowie eine Konkretisierung bislang unbestimmter Rechtsbegriffe im Zusammenhang mit Artikel 115 Grundgesetz angemahnt.

Grundsätzlich stellt das Bundesverfassungsgericht zunächst fest, dass eine Kreditaufnahme, die die Regelgrenze von Artikel 115 Grundgesetz überschreitet, nach Umfang und Verwendung erstens final darauf gerichtet und zweitens **geeignet** sein muss, eine gegebenenfalls festgestellte Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

Bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, und bei der Einschätzung, ob eine höhere Kreditaufnahme zur Abwehr der Störung geeignet ist, kommt dem Gesetzgeber ein **Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum** zu. Einschätzung und Beurteilung müssen allerdings frei von Willkür sein, und „sie müssen aufgrund der vorliegenden wirtschaftlichen Daten und vor dem Hintergrund der Aussagen der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung (Finanzplanungsrat, Konjunkturrat, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutsche Bundesbank) und der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar erscheinen“ (Bundesverfassungsgericht, 1989). Letztlich obliegen laut Bundesverfassungsgericht im Streitfall Prüfung und Beurteilung der Frage, ob die Einschätzung des Gesetzgebers im gegebenen Fall nachvollziehbar und vertretbar gewesen sei, dem Gericht selbst.

87. Ferner trifft den Gesetzgeber eine **Darlegungslast** im Hinblick auf die Erfüllung der Voraussetzungen zur Anwendung der Ausnahmeklausel und auf die der Anwendung zugrunde liegende Einschätzung. Im Einzelnen hat der Gesetzgeber Folgendes darzulegen:

- die Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist,
- die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme die Störung abzuwehren,
- die Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, und
- ob der Gesetzgeber in seiner Einschätzung mit den Organen der finanz- und wirtschaftspolitischen Willensbildung (zum Beispiel dem Sachverständigenrat) übereinstimmt beziehungsweise aus welchen Gründen er abweicht.

88. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hilft auch, die bisher unbestimmten Rechtsbegriffe des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (und dessen Störung) sowie des Investitionsbegriffs zu präzisieren, wenngleich das Urteil selbst keine Begriffsbestimmung vornimmt. Dem **gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht** wird eine zweifache Bedeutung zugesprochen: Zum einen ist eine eingetretene oder drohende Störung die Voraussetzung für die Anwendung des Ausnahmetatbestands des Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz, zum anderen ist die Wiederherstellung des Gleichgewichts selbst Ziel und Zweck der Ausnahmeregel. Hinsichtlich der Definition des Gleichgewichtsbegriffs bezieht sich das Gericht auf das Stabilitätsgesetz aus dem Jahr 1967, in dem das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht mit den vier Teilzielen Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand sowie außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum umschrieben wird. Andererseits wird aber auch darauf hingewiesen, dass „der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen unbestimmten Verfassungsbegriff dar[stellt], der einen in der Zeit hinein offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer, gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften ... enthält“ (Bundesverfassungsgericht, 1989). Weiter wird ausgeführt, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht dynamisch zu verstehen, also ständigen Veränderungen unterworfen sei, und dass nicht die volle Erfüllung aller Ziele zu jeglichem Zeitpunkt, sondern eine „relativ-optimale Gleichgewichtslage“ angestrebt werden soll. Von zentraler Bedeutung ist schließlich die Feststellung, dass es für die Annahme einer Störungslage „weniger auf die zu einzelnen Komponenten gegebenen Daten als die darin erkennbaren Entwicklungstendenzen“ ankomme. Gerade im Hinblick auf eine mögliche Verfehlung des Beschäftigungsziels verwehrt es das Gericht dem Haushaltsgesetzgeber damit ausdrücklich, lediglich auf eine unverändert hohe Arbeitslosenquote oder ähnliches zu verweisen.

89. Bezüglich des **Investitionsbegriffs** rügte das Gericht das Versäumnis des Gesetzgebers, dass eine haushaltsrechtlich nachvollziehbare Definition zum damaligen Zeitpunkt nicht existierte. An den Gesetzgeber erging deswegen explizit der Auftrag, neben der oben beschriebenen Darlegungslast für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Artikel 115 Grundgesetz auch den Investitionsbegriff in Gesetzesform zu präzisieren. Einer weiten Auslegung des Begriffs setzte das Gericht Grenzen, indem es betonte, dass die „investiven Ausgaben“ im Sinne von Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz nicht weiter verstanden werden dürften als in der bis dahin verfolgten Staatspraxis, die – ohne gesetzliche Präzisierung – die im Gruppierungsplan des Haushalts ausgewiesenen Ausgaben für Baumaßnahmen und die Sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen als investive Ausgaben interpretierte. Für eine Einbeziehung von Ausgaben für Bildung und Ausbildung (Humankapital) oder von investiven Verteidigungsausgaben sah das Bundesverfassungsgericht nicht nur keinen Anhaltspunkt, eine solche Ausweitung würde nach Auffassung des Gerichtes der normativen Intention von Artikel 115 Grundgesetz im Gegen-

teil sogar zuwiderlaufen. Das Bundesverfassungsgericht ließ mithin dem Gesetzgeber bei der Erfüllung des erteilten Regelungsauftrags nur die Möglichkeit, den Investitionsbegriff enger zu fassen als in der bis dahin gängigen Staatspraxis. Im Einzelnen sollte der Investitionsbegriff so präzisiert werden, „dass er seiner Funktion möglichst gerecht werden kann, einer Staatsverschuldung vorzubeugen, die den Bundeshaushalt für die Zukunft zu stark belastet und den notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber, dessen diese zur Lösung der dann vordringlichen Probleme bedürfen, über Gebühr beschneidet“ (Bundesverfassungsgericht, 1989).

Umsetzung des Urteils durch den Gesetzgeber

90. Dem Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichtes bezüglich des **Investitionsbegriffs** wurde im Jahr 1990 mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) und dem Vierten Gesetz zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung (BHO) entsprochen. In beiden Gesetzen wird der Begriff der öffentlichen Investitionen wortgleich definiert. Die Definition selbst entspricht ganz weitgehend dem bis dahin in der Staatspraxis verwendeten Investitionsbegriff (Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans) und hat folgenden Wortlaut (§ 10 Absatz 3, Nr. 2 HGrG und § 13 Absatz 3, Nr. 2 BHO):

Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für:

- a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
- e) Darlehen,
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.

91. Dem Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichtes hinsichtlich der **Darlegungslast** wurde durch eine Neufassung von § 18 Absatz 1 BHO entsprochen:

„Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht,
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.“

92. Damit kam der Gesetzgeber nur in drei von vier Punkten den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes nach. Die geforderte Darlegung, ob der Gesetzgeber im konkreten Fall einer Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel mit den Organen der finanz- und wirtschaftspolitischen Wil-

lensbildung (zum Beispiel dem Sachverständigenrat) übereinstimme – beziehungsweise aus welchen Gründen er abweiche – wurde bislang nicht kodifiziert.

Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 115 Grundgesetz

Abgrenzung des Investitionsbegriffs

93. Wie sich bereits aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1989 ersehen lässt, stellt die Definition des Investitionsbegriffs ein zentrales Problem bei der praktischen Umsetzung von Artikel 115 Grundgesetz dar. Denn das Grundgesetz nimmt keine exakte Bestimmung des Investitionsbegriffs vor. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zwar auf den so bezeichneten „allgemeinen volkswirtschaftlichen Investitionsbegriff“ Bezug genommen, unter welchem sämtliche öffentliche Ausgaben für Maßnahmen zusammengefasst werden könnten, „die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren und verbessern“. Gleichzeitig hat das Gericht aber auch auf die mit diesem Begriff verbundene „sehr weite Ausdehnung zulässiger Kreditaufnahmen“ hingewiesen und den Gesetzgeber beauftragt, den im Zusammenhang mit Artikel 115 Grundgesetz anzuwendenden Investitionsbegriff zu „präzisieren“. Im Jahr 1990 wurden daraufhin die entsprechenden Passagen des Haushaltsgrundsatzgesetzes (§ 10 Absatz 3 HGrG) sowie der Bundeshaushaltsordnung (§ 13 Absatz 3 BHO) angepasst.

94. Grundsätzlich ist zweifelhaft, ob eine an der bloßen Richtung oder am Zweck einer bestimmten Ausgabe anknüpfende Definition des Investitionsbegriffs – wie sie der Gruppierungsplan öffentlicher Haushalte notwendigerweise vornehmen muss – geeignet ist, der Intention von Artikel 115 Grundgesetz zu entsprechen. Unter ökonomischen Gesichtspunkten kommt es zur Beurteilung der intergenerativen Belastungswirkungen vielmehr darauf an, ob die als investiv klassifizierte Ausgabe zu einer Vermögensmehrung oder einem höheren Ertrag führt (Ziffern 120 ff.). Entsprechend darf eine investitionsorientierte Verschuldung nur die Kreditfinanzierung von Nettoinvestitionen zulassen, die das Vermögen mehren. Deshalb bestehen die **Mängel des Investitionsbegriffs** im Rahmen von Artikel 115 Grundgesetz insbesondere darin, dass von einem Bruttoinvestitionsbegriff ausgegangen wird, Abschreibungen also unberücksichtigt bleiben. Ebenso werden Privatisierungserlöse, die das Vermögen des Staates reduzieren, nicht gegengerechnet. Außerdem werden Darlehensrückzahlungen nicht als investitionsmindernd berücksichtigt, Darlehensvergaben aber als investitions erhöhend. Zudem besteht die Gefahr von Doppelzählungen, soweit die Gebietskörperschaften Investitionszuschüsse an andere staatliche Ebenen gewähren, diese aber nicht dazu verpflichtet sind, die empfangenen Zuschüsse bei der Berechnung der Ausgaben für Investitionen abzuziehen. Allerdings berücksichtigen Bund und einige Länder derzeit schon zur Ermittlung der Kreditobergrenze nur die eigenfinanzierten Investitionen. Schließlich besteht ein weiterer Mangel darin, dass auch Investitionszuschüsse an das Ausland als Investitionen klassifiziert werden können, obwohl damit kein Vermögen im Inland geschaffen wird.

Kreditbegrenzung nur für die Haushaltsaufstellung?

95. Im Wortlaut nimmt Artikel 115 Grundgesetz auf die „veranschlagten Ausgaben für Investitionen“ Bezug, woraus regelmäßig abgeleitet wird, dass die Kreditbegrenzung nur für die **Haushaltsaufstellung** und nicht für den Haushaltsvollzug gilt. Tatsächlich kann die Kreditbegren-

zungsfunktion des Grundgesetzes dann aber dadurch unterlaufen werden, dass im Haushaltsvollzug eintretende Finanzierungslücken unter Verwendung von nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen aus den Vorjahren durch zusätzliche Verschuldung geschlossen werden. Dies läuft der normativen Intention von Artikel 115 Grundgesetz eindeutig zuwider. Stattdessen müsste Artikel 115 Grundgesetz über seinen gegenwärtigen Wortlaut hinaus im gesamten Haushaltsvollzug zu beachten sein, wenn er nicht zu „einer bloßen formalen Ordnungsvorschrift ohne inhaltliche Bindungswirkung“ abgewertet werden soll (Isensee und Kirchhof, 1990). Es entfele dann auch der Anreiz, zunächst in der Tendenz höhere Einnahmen und geringere Ausgaben im Haushalt zu veranschlagen, damit das bei Haushaltsaufstellung ausgewiesene Defizit geringer ausfällt.

Unbestimmtheit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

96. Unklar ist zum einen, wie die „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, deren Feststellung nach Maßgabe des Grundgesetzes eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregel darstellt, zu definieren und im Einzelfall zu bewerten ist. Dies erhöht den subjektiven Bewertungs- und Gestaltungsspielraum der Finanzpolitik und schränkt die Möglichkeiten zur verfassungsrechtlichen Überprüfung haushaltspolitischer Entscheidungen stark ein. Problematisch ist zum anderen, dass bei der zusätzlichen Kreditaufnahme aufgrund einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die konjunkturbedingten Finanzierungsdefizite, also die zusätzliche Verschuldung aufgrund der Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren, und die Defizite aufgrund darüber hinausgehender diskretionärer stabilisierungspolitischer Maßnahmen vermischt werden.

Fehlende Obergrenze bei Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel

97. Ist die Ausnahmeklausel des Artikel 115 Grundgesetz erst einmal in Anspruch genommen, besteht für den Haushaltsgesetzgeber keine Kreditbegrenzung mehr, und Artikel 115 Grundgesetz verfehlt in diesem Fall vollends sein eigentliches Ziel, die öffentliche Kreditaufnahme zu beschränken. Zwar könnte grundsätzlich aus der dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Darlegungspflicht, dass die erhöhte Kreditaufnahme auch zur Abwehr der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet ist, eine Kreditbegrenzung abgeleitet werden; bislang ist diese Vorgabe aber derart locker interpretiert und umgesetzt worden, dass sie keinerlei defizitbeschränkende Wirkung gehabt hat. Die fehlende Obergrenze bei Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel erzeugt zudem Anreize, den im Nachtragshaushalt vorgesehenen Umfang der zusätzlichen Kreditaufnahme zu übertreiben, weil sich entstandene **Restkreditermächtigungen** in das nächste Haushaltsjahr übertragen lassen. Nicht zuletzt der Bundesrechnungshof plädiert deshalb regelmäßig dafür, eine Übertragung von Restkreditermächtigungen in kommende Haushaltsjahre gänzlich zu versagen.¹¹⁾

Keine Regelung zur Rückführung in „guten Zeiten“

98. Die Ausnahmeregelung sieht eine erhöhte Kreditaufnahme in Zeiten einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vor. Diese Störung ist in der Praxis typischerweise auf kon-

¹¹⁾ Bemerkenswert ist, dass der Bundesminister der Finanzen Anfang des Jahres 2007 freiwillig auf die Hälfte der Restkreditermächtigungen aus den Vorjahren in Höhe von insgesamt 20 Mrd Euro verzichtete.

junkturelle Schwächephasen zurückzuführen. Artikel 115 Grundgesetz ist allerdings insofern asymmetrisch, als er in konjunkturell guten Zeiten keine Rückführung der Kredite beziehungsweise Überschüsse vorschreibt.

Mangelnde Sanktionswirkung bei Nichteinhaltung

99. Eine Schwierigkeit bei der praktischen Anwendung von Artikel 115 Grundgesetz besteht schließlich darin, dass selbst bei einem festgestellten Verfassungsverstoß keine direkten Sanktionen drohen. Diese könnten allenfalls indirekt durch die Wahlentscheidung bei den nächsten Bundestagswahlen erfolgen. Da der Verstoß gegen das Grundgesetz vom Bundesverfassungsgericht erfahrungsgemäß aber erst mit einiger Verzögerung festgestellt wird, stellt auch das Wählervotum keine unmittelbare Sanktionsmöglichkeit dar.

2. Kreditbegrenzung auf der Ebene der Bundesländer

100. Die Bundesländer als eigenständige Gliedstaaten verfügen über eine verfassungsrechtlich garantierte Haushaltsautonomie. Doch sind die Länder ebenso wie der Bund an die Verpflichtung des Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz gebunden, bei der Haushaltsaufstellung den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Auch das Haushaltsgrundsätzegesetz gilt für die Länder. Zudem existieren in den Verfassungen sämtlicher Bundesländer dem Artikel 115 Grundgesetz entsprechende Kreditbegrenzungen.

Haushaltsgrundsätzegesetz und Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

101. Das Haushaltsgrundsätzegesetz und das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz gelten für den Bund und die Länder. In § 2 Haushaltsgrundsätzegesetz wird die Vorschrift des Artikel 109 Grundgesetz gleichlautend wiederholt, und in § 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz werden die Länder darauf verpflichtet, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Zudem wird im Haushaltsgrundsätzegesetz der Investitionsbegriff definiert, so dass alle Länder, die in ihren Kreditbegrenzungsvorschriften auf die Investitionen rekurren, an diese Begriffsdefinition gebunden sind.

Landesverfassungen

102. Die Kreditbegrenzungen in den Landesverfassungen stimmen teilweise mit den Regelungen des Artikel 115 Grundgesetz überein (Tabelle 9). In den Verfassungen der Länder Baden-Württemberg (Artikel 84), Berlin (Artikel 87), Bremen (Artikel 131a), Rheinland-Pfalz (Artikel 117) und Sachsen (Artikel 95) wurde sogar der Wortlaut aus Artikel 115 Grundgesetz identisch übernommen. In 13 Ländern ist im **Normalfall** die Kreditaufnahme auf die Höhe der Ausgaben für Investitionen begrenzt. In zwei Bundesländern (Hamburg und Hessen) existiert noch die alte Regelung des Artikel 115 Grundgesetz vor der Finanzreform aus dem Jahr 1969, in dem die Kreditaufnahme für werbende Zwecke und bei außerordentlichem Bedarf erlaubt war. In der Verfassung Bayerns findet sich ausschließlich der Bezug auf den außerordentlichen Bedarf. Während die werbenden Zwecke meist im Sinne von Investitionen interpretiert werden (Hessischer Rechnungshof, 2003) ist der Begriff des außerordentlichen Bedarfs auslegungsanfällig (Schemmel, 2006). Zum Beispiel liegt nach der Interpretation des Hessischen Rechnungshofs ein „außerordentlicher

Tabelle 9

Kreditbegrenzungen in den Verfassungen der Bundesländer

Bundesland	Normalfall (Objektbezogenheit)			Ausnahmefall		
	Investitionen (Artikel 115 GG nach 1969)	Werbende Zwecke und außerordentlicher Bedarf (Artikel 115 GG vor 1969)	Besonderheiten	Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes	Sonstiges
Baden-Württemberg (Artikel 84)	X			X		
Bayern (Artikel 82)		X	Nur außerordentlicher Bedarf			
Berlin (Artikel 87)	X			X		
Brandenburg (Artikel 103 und 101)	X			X		Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und künftiger Generationen (im Gleichgewichtsbegriff impliziert)
Bremen (Artikel 131a)	X			X		
Hamburg (Artikel 72)		X				
Hessen (Artikel 141)		X				
Mecklenburg-Vorpommern (Artikel 65)	X		Eigenfinanzierte Investitionen	X	X	
Niedersachsen (Artikel 71)	X			X		Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen
Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)	X		Entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts			
Rheinland-Pfalz (Artikel 117)	X			X		
Saarland (Artikel 108)	X			X		Außerordentlicher Bedarf
Sachsen (Artikel 95)	X			X		
Sachsen-Anhalt (Artikel 99)	X		Investitionen sind auch Aufwendungen für den Schutz und für die Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen	X		
Schleswig-Holstein (Artikel 53)	X			X	X	
Thüringen (Artikel 98)	X			X	X	

Bedarf“ unter der Voraussetzung vor, dass die zu finanzierende Aufgabe keine laufend oder kurzfristig wiederkehrenden Ausgaben erfordert und nicht zum allgemeinen Verwaltungsbedarf gehört (Hessischer Rechnungshof, 2003). Eine Ausweitung des Kreditspielraums im Vergleich zur Regelung des Artikel 115 Grundgesetz kann man in der Verfassung von Sachsen-Anhalt erkennen, wo zu den Investitionen auch Aufwendungen für den Schutz und für die Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen gezählt werden. Da der Investitionsbegriff aber im Haushaltsgrundsatzgesetz geregelt wird und die Länder daran gebunden sind, dürfte dieser Erweiterung des Investitionsbegriffs keine große Bedeutung zukommen. Eher eine Einschränkung des Kreditspielraums ergibt sich dagegen für Mecklenburg-Vorpommern, da dort nur „eigenfinanzierte“ Investitionen die Aufnahme von Krediten ermöglichen.

103. Außer in den Ländern Hessen, Hamburg und Bayern, für die noch die alte Kreditbegrenzungsregel vor der Finanzreform des Jahres 1969 gilt, sehen alle Landesverfassungen eine **Ausnahmeklausel** vor, die eine Überschreitung des Kreditrahmens ermöglicht. In zwölf Verfassungen wird als Ausnahmesituation genauso wie in Artikel 115 Grundgesetz die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts genannt. In drei Ländern (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen) wird zusätzlich als Ausnahmesituation noch die Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes zugelassen, was grundsätzlich eine Ausweitung der Kreditmöglichkeiten zu eröffnen scheint, da die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung ähnlich wie der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sehr interpretationsanfällig ist. Die konkrete Nennung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes in der Verfassung ist jedoch eigentlich nicht notwendig (Niedersächsischer Staatsgerichtshof, 1997).¹²⁾ Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf Länderebene kann sich nämlich – wenn überhaupt – nur auf das Beschäftigungsziel und das Wachstumsziel beziehen, da ein einzelnes Bundesland kaum in der Lage ist, das Preisniveau oder das außenwirtschaftliche Gleichgewicht zu beeinflussen. Zudem sind alle Länder über Artikel 109 Grundgesetz dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht verpflichtet. Mithin dürfen die Ausnahmetatbestände nicht mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Konflikt stehen. Der Ausweitung der Ausnahmetatbestände in einigen Verfassungen kommt deshalb faktisch keine Bedeutung zu (Schemmel, 2006). Ebenso dürften die zusätzlichen Ausnahmeklauseln Brandenburgs (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gegenwärtiger und zukünftiger Generationen), Niedersachsens (Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen) und des Saarlands (außerordentlicher Bedarf) nicht zu Gunsten einer erhöhten Kreditaufnahme interpretiert werden.

Landeshaushaltsordnungen

104. Trotz abweichender Regelungen in den Landesverfassungen begrenzen sämtliche Landeshaushaltsordnungen die Kreditaufnahme im Normalfall auf die Höhe der Investitionen. Der Investitionsbegriff ist zwar nicht in allen Landeshaushaltsordnungen mit dem Investitionsbegriff in der Bundeshaushaltsordnung und dem Haushaltsgrundsatzgesetz identisch. Da letzteres aber gegenüber den Gesetzen der Länder Vorrang hat, wird faktisch ein einheitlicher Investitionsbegriff verwendet. In Bayern ist sogar in der Haushaltsordnung vorgesehen, dass der Haushaltsplan regel-

¹²⁾ So war in Niedersachsen zunächst geplant, einen entsprechenden Zusatz einzuführen, was dann aber verworfen wurde, weil damit keine inhaltliche Veränderung verbunden gewesen wäre.

mäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden soll. Hinsichtlich der Ausnahmeregel stimmen die meisten Landeshaushaltsordnungen mit der Bundeshaushaltsordnung überein, wenngleich in einigen Landeshaushaltsordnungen die jeweils bestehenden Erweiterungen in der Landesverfassung (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein) übernommen oder die im Zuge des Bundesverfassungsgerichtsurteils aus dem Jahr 1989 in die Bundeshaushaltsordnung (§18 BHO) eingefügte Darlegungspflichten nicht übernommen wurden (Schemmel, 2006).

Fehlende Wirksamkeit der Kreditbegrenzungen auf Länderebene

105. Die bei Artikel 115 Grundgesetz beschriebenen Mängel treffen in analoger Weise auch für die entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen zu und haben dazu geführt, dass auf Länderebene genauso wie auf Bundesebene eine wirkliche Kreditaufnahmebegrenzung nicht erreicht werden konnte. Die Kreditgrenzen wurden in den letzten Jahren in vielen Ländern nicht oder nur aufgrund von massiven Vermögensveräußerungen eingehalten. Zusätzlich problematisch ist bei den Ländern, dass sich die Ausnahmesituation in den Länderverfassungen auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bezieht, dies aber auf Landesebene nur wenig sinnvoll ist, besonders wenn es sich um ein kleines Bundesland oder einen Stadtstaat handelt. Dass eine zusätzlich Kreditaufnahme dann dazu geeignet sein soll, diese Störung abzuwehren, ist auf Landesebene noch schwieriger zu rechtfertigen als für den Bund.

Anders als beim Bund waren die Landeshaushaltsgesetze schon oft Gegenstand von verfassungsgerichtlichen Überprüfungen und wurden teilweise auch schon als verfassungswidrig eingestuft. So wurden die Haushaltsgesetze Nordrhein-Westfalens der Jahre 2001 und 2002 vom Landesverfassungsgericht als verfassungswidrig gewertet, weil zur Einhaltung der Verschuldungsgrenze zuvor kreditfinanzierte Rücklagen aufgelöst worden waren. Ebenso wurde die Verfassungswidrigkeit der Haushaltsgesetze Mecklenburg-Vorpommerns der Jahre 2003 und 2005 festgestellt. Doch diese Urteile, also höchstrichterlich festgestellte Verfassungsbrüche, blieben weitgehend ohne Konsequenzen.

Die fehlenden Sanktionen bei Nichteinhaltung der Kreditbegrenzungsvorschriften sind letztlich für die zum Beispiel vom Landesrechnungshof Schleswig-Holsteins beklagte „bedenkliche Erosion des Rechtsbewusstseins und der Rechtstreue“ verantwortlich. So wurde in Schleswig-Holstein im Jahr 2005 die Kreditobergrenze bei der Haushaltsaufstellung zwar überschritten, auf eine Begründung für die Überschreitung wurde vom Haushaltsgesetzgeber aber gänzlich verzichtet.

Somit sind die Mängel der Verschuldungsbegrenzung auf Länderebene identisch mit denen auf Bundesebene und betreffen erstens eine – meist über den Investitionsbegriff auftretende – zu weite Verschuldungsmöglichkeit im Normalfall, zweitens eine wenig konkretisierte Ausnahmевorschrift, die leicht in Richtung Kreditausweitung ausgelegt werden kann und drittens nicht vorhandene Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung.

3. Kreditbegrenzung auf der Ebene der Gemeinden

106. Die Kreditaufnahme der Gemeinden wird in den einzelnen Bundesländern durch die Gemeindeordnungen und Haushaltssatzungen geregelt. Meist findet sich auch hier die Möglichkeit,

Kredite im Vermögenshaushalt zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen in Anspruch zu nehmen (zum Beispiel § 103 Hessische Gemeindeordnung oder § 86 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen). Zudem ist es möglich, im Verwaltungshaushalt Kassenverstärkungskredite aufzunehmen, die grundsätzlich wieder zurückgeführt werden müssen. Da dies in der Praxis aber nicht oder unzureichend erfolgt, haben sich Kassenverstärkungskredite zu einem Verschuldungsinstrument für die Kommunen entwickelt.

II. Kreditbegrenzung des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie Nationaler Stabilitätspakt

1. Die Bestimmungen des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts

107. Auf der europäischen Ebene sind die Regelungen des Artikel 104 EG-Vertrag gemeinsam mit den Bestimmungen des Protokolls Nr. 5 im EG-Vertrag (**Maastricht-Vertrag**) und ihre Präzisierung durch die Regelungen des **Stabilitäts- und Wachstumspakts** (EG-Verordnungen 1467/97 und 1466/97) beziehungsweise der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts aus dem Jahr 2005 (EG-Verordnungen Nr. 1055/05 und 1056/05) verpflichtend. Insofern bilden die Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zusammen mit den Regelungen des Protokolls ein neues geschlossenes Regelwerk für die Anwendung des Artikel 104 EG-Vertrag. Nach Artikel 104 Absatz 1 EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Das Protokoll Nr. 5 im EG-Vertrag schreibt vor, dass das Haushaltsdefizit des Gesamtstaats auf 3 vH und die Staatsverschuldung auf 60 vH, jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, begrenzt werden. Gemäß Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichten sich die Mitgliedstaaten darüber hinaus, das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses in einer konjunkturellen Normalsituation einzuhalten („*close-to-balance-or-in-surplus*“).

Diese europäischen Verschuldungsbegrenzungsregeln sind gegenüber nationalem Recht vorrangig. Allerdings werden durch die Bestimmungen auf europäischer Ebene die nationalen Kreditbegrenzungsvorschriften nicht außer Kraft gesetzt, zumal sich diese häufig nicht auf den Gesamtstaat, sondern die einzelnen staatlichen Ebenen beziehen. Insofern besteht zwar einerseits die Gefahr von Inkonsistenzen im gesamten geltenden Regelwerk der Verschuldungsbegrenzung, andererseits dienen sowohl die europäischen als auch die nationalen Bestimmungen letztlich dem gleichen Zweck, eine dauerhaft tragfähige Finanzpolitik zu sichern. Mithin kann man sie in diesem Sinne als sich ergänzende Vorschriften mit einer gemeinsamen Zielsetzung interpretieren.

108. Der Europäische **Stabilitäts- und Wachstumspakt** gliedert sich in einen präventiven und in einen korrigierenden Teil. Mit Hilfe des präventiven Teils soll finanzpolitischen Fehlentwicklungen frühzeitig entgegengewirkt werden. Hierbei ist insbesondere die jährliche Mindestrückführung des Defizits um 0,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zu nennen. In konjunkturell guten Zeiten, definiert als eine Situation mit positiver Outputlücke, soll die Defizitrückführung sogar noch höher ausfallen. Demgegenüber regelt der korrigierende Teil des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts die mit einer Überschreitung der Zielvorgaben einhergehende explizite Rückführung der Defizite und als Ultima Ratio den Sanktionsmechanismus.

Eine Überschreitung der 3-vH-Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ist nur in Ausnahmefällen zulässig. Hierzu zählen außergewöhnliche Ereignisse wie Naturkatastrophen sowie ein schwerwiegender Abschwung, gekennzeichnet durch einen starken Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um mindestens 2 vH innerhalb eines Jahres. Die Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2005 hat allerdings die vorliegenden Ausnahmetatbestände in ihrer Anwendung flexibilisiert und zusätzlich den Ausnahmenkatalog erweitert (JG 2005 Ziffern 657 ff.). Abgesehen davon hat die Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, zumindest in Teilbereichen, eine stärkere Fokussierung auf das eigentliche Ziel der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erfahren.

109. Grundsätzlich kann die einfache und transparente Regel des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts deshalb kritisiert werden, weil – abgesehen vom ökonomischen Zusammenhang zwischen Defizitquote, Schuldenstandsquote und der Wachstumsrate – die Grenzwerte (3 vH und 60 vH) relativ beliebig gewählt wurden und für alle Länder gleichermaßen Geltung haben. Kritisiert wurde der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt aber vor allem wegen der mangelnden Flexibilität der Bestimmungen im Hinblick auf die vorliegenden Ausnahmesituationen. Richtig ist indes, dass die vorliegenden Grenzwerte und die damit verbundenen Ausnahmeregelungen keinesfalls als sehr rigide anzusehen sind. Vielmehr gilt für die ursprünglichen Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (JG 2003 Ziffern 412 ff., 437), und noch mehr für den reformierten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, gerade das Gegenteil. Auch die oft als Problem bezeichnete zu geringe Berücksichtigung der länderspezifischen Gegebenheiten stellt tatsächlich keinen Nachteil dar (JG 2005 Ziffer 660). Im Gegenteil: Die Gefahr, dass damit Tür und Tor für länderspezifische Handlungsspielräume geöffnet werden, die im Zusammenhang mit Haushaltsfragen sowieso ihre kreative Anwendung finden, ist durchaus polit-ökonomisch begründbar.

Ein Problem der Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts könnte die unter Umständen prozyklische Wirkung einer vorgeschriebenen Haushaltskonsolidierung sein. Dem wurde teilweise im reformierten Stabilitätspakt durch eine flexiblere Ausgestaltung des Konsolidierungsprozesses Rechnung getragen. Außerdem haben die bisherigen Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, mit Ausnahme von Portugal, bislang zu keiner prozyklischen Finanzpolitik im Euro-Raum geführt (JG 2005 Ziffern 653 ff.).

Die größte Schwäche des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ist weniger in den ökonomisch recht kruden Grenzwerten zu sehen, sondern vielmehr in der unzureichenden Implementierung und Durchsetzung der rechtlichen Bestimmungen im Ecofin-Rat. Denn trotz der klaren Regelungen im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt eröffnet der Entscheidungsprozess im Ecofin-Rat vielfältige Umgehungsmöglichkeiten (JG 2005 Ziffern 657 ff.).

2. Nationaler Stabilitätspakt

110. Die europäischen Verschuldungsbegrenzungsregeln des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts gelten für den Gesamtstaat, also auch für die Bundesländer. Für die Einhaltung und mögliche Strafzahlungen „haftet“ dagegen nur der Bund. Deshalb ist ein nationaler Stabilitätspakt erforderlich, der zum einen für die Mitwirkung der Bundesländer

bei der Einhaltung der Kreditgrenzen sorgt und zum anderen mögliche Strafzahlungen auch auf die Länder aufteilt.

111. Im März 2002 wurde im Finanzplanungsrat die Regelung vereinbart, dass in den Jahren 2003 bis 2006 das zulässige Verschuldungsvolumen, das sich aus der Defizitgrenze von 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ergibt, vom Bund (einschließlich der Sozialversicherung) zu 45 vH und von den Ländern und Kommunen zu 55 vH ausgeschöpft werden darf. Um die **Einhaltung der Haushaltsdisziplin** im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sicherzustellen, wurde zudem im Jahr 2002 das Haushaltsgrundsätzegesetz um den § 51a erweitert, der im Wesentlichen eine vom Finanzplanungsrat empfohlene Ausgabenlinie für Bund und Länder vorsieht:

(1) Bund und Länder kommen ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach und streben eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an.

(2) Der Finanzplanungsrat gibt unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Absatz 3 des Maßstäbengesetzes. Der Finanzplanungsrat erörtert auf dieser Grundlage die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung, insbesondere der Ausgaben und der Finanzierungssalden von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände, mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

(3) Entspricht die Haushaltsdisziplin der Gebietskörperschaften nicht hinreichend den Vorgaben nach den Absätzen 1 und 2, erörtert der Finanzplanungsrat die Gründe und gibt Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin.

Problematisch an der Vereinbarung einer **Ausgabenlinie** ist, dass damit nicht unbedingt die Einhaltung der Defizitgrenzen gewährleistet werden kann. Selbst wenn die Ausgabenlinie eingehalten wird, kann es zu einer Erhöhung des Defizits kommen, wenn sich die Einnahmen schwach entwickeln (Deutsche Bundesbank, 2005). Ein Gesetzentwurf aus dem Jahr 1995, der eine Aufteilung des zulässigen Defizits auf Bund und Länder festlegen sollte, ist am Widerstand der Länder gescheitert, wohl auch deshalb, weil die Länder ob der bestehenden Haftung des Bundes keinen Anreiz hatten, ihre Haushaltsautonomie durch ein solches Gesetz einzuschränken. Nachteilig ist zudem, dass die Ausgabenlinie für den Bund und die Ländergesamtheit festgelegt wird. Eine Begrenzung für die einzelnen Länder gibt es nicht. Schließlich sind die Empfehlungen des Finanzplanungsrates unverbindlich und ziehen bei Nichteinhaltung keine Sanktionen nach sich.

112. Im Rahmen der Föderalismusreform wurde die **Aufteilung von möglichen Strafzahlungen** an die Europäische Union bei Verstößen gegen den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt im Grundgesetz kodifiziert, indem an **Artikel 109 Grundgesetz** ein Absatz 5 angefügt wurde:

„(5) Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind von Bund und Ländern gemeinsam zu erfüllen. Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Die Ländergesamtheit trägt solidarisch 35 vom Hundert der auf die Länder entfallenden Lasten entsprechend ihrer Einwohnerzahl; 65 vom Hundert der auf die Länder ent-

fallenden Lasten tragen die Länder entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Im Rahmen des Föderalismusreform-Begleitgesetzes wurde zudem das „Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (**Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz – SZAG**)“ beschlossen, das die im Grundgesetz festgelegte Aufteilung im Verhältnis 65 vH zu 35 vH wiederholt und zudem den Verursachungsbeitrag näher definiert. Der Länderanteil wird zu 65 vH gemäß dem Anteil des jeweiligen Landes am gesamten Finanzierungsdefizit der Länder (Verursachungsbeitrag) und 35 vH gemäß der Einwohnerzahl aufgeteilt (Solidarbeitrag). Länder ohne Defizit müssen keinen Verursachungsbeitrag leisten.

113. Weder der Schlüssel für die vertikale Aufteilung der Sanktionszahlungen auf Bund und Länder noch der für die Bemessung von Solidarbeitrag und Verursachungsbeitrag bei der horizontalen Aufteilung auf die einzelnen Länder lassen sich ökonomisch begründen. Auch läuft die Etablierung eines an der jeweiligen Einwohnerzahl orientierten und von der tatsächlichen Defizitentwicklung unabhängigen „Solidarbeitrags“ der einzelnen Länder naturgemäß dem Verursachungsprinzip und dem Versuch, auf Seiten der Länder Anreize zur Vermeidung übermäßiger Defizite zu verankern, zuwider (JG 2006 Ziffer 462). Die nun kodifizierte Verteilung von Sanktionszahlungen an die Europäische Union als Konsequenz übermäßiger öffentlicher Defizite stellt ein notwendiges, aber keineswegs das zentrale Element eines nationalen Stabilitätspakts dar. Wichtiger ist, die Entstehung übermäßiger Defizite von vornherein zu verhindern (JG 2006 Ziffer 463), und dies ebenfalls durch gesetzliche Regelungen und eindeutige Sanktionen bei Nichteinhaltung sicherzustellen.

III. Fazit: Unwirksame Verschuldungsgrenzen erfordern neues Schuldenbegrenzungskonzept

114. Die Existenz von zahlreichen Kreditbegrenzungsvorschriften sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene zeigt, dass es einen breiten Konsens darüber gibt, dass solche Begrenzungen gewünscht und erforderlich sind. Die wichtigste und maßgebliche Vorschrift zur Verschuldungsbegrenzung auf nationaler Ebene ist die des Artikel 115 Grundgesetz, die direkt zwar nur für den Bund gilt, aber Vorbild für ähnliche Regelungen in fast allen Landesverfassungen ist. Damit gelten die Mängel des Artikel 115 Grundgesetz grundsätzlich auch für die Kreditbegrenzungsvorschriften der Länder. Diese Mängel bestehen **erstens** in einem zu weit abgegrenzten Investitionsbegriff, der eine zu hohe Verschuldung schon in der „Normalsituation“ erlaubt. **Zweitens** ist die Ausnahmesituation bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu unkonkret gefasst, so dass eine Berufung auf die Ausnahmesituation zu leicht möglich ist und die Ausnahme deshalb eher zur Regel wird. An diesem Einfallstor für die zunehmende Kreditaufnahme hat auch das Bundesverfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 1989, das dem Gesetzgeber eine Darlegungslast auferlegt, nichts geändert. Bei der Kreditaufnahme in der Ausnahmesituation wird zudem die Verschuldung aufgrund des Wirksamwerdens der automatischen Stabilisatoren und aufgrund einer diskretionären aktiven antizyklischen Fiskalpolitik vermischt. Ferner gibt es bei einer festgestellten Ausnahmesituation keinerlei Kreditbegrenzung mehr, ebenso wenig eine Rückführungsvorschrift. **Drittens** fehlt es an Sanktionsmechanismen, die bei einem festgestellten Verstoß gegen die Regelung des Artikel 115 Grundgesetz griffen und deshalb einen abschreckenden Charakter hätten. Diese Mängel haben in ihrer Gesamtheit dazu geführt, dass die Kreditbegrenzungsregeln nicht gewirkt haben, zumindest nicht dahingehend, dass die Kreditaufnahme wirklich eingedämmt wurde. Deshalb bedarf es einer Verbesserung der Kreditbegrenzungsregeln und zwar im Hinblick darauf,

dass die Kreditaufnahme stärker und eindeutiger reglementiert wird und Ausnahmen auch solche bleiben und nicht zur Regel werden. Dabei müssen die auf europäischer Ebene gültigen Kreditbegrenzungsvorschriften des Maastricht-Vertrags und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts als gegeben angenommen werden. Reformen müssen mithin bei den Kreditbegrenzungsregeln auf nationaler Ebene angesetzt werden, weil nur hier Gestaltungsmöglichkeiten bestehen. Gleichwohl gilt es, die nationalen Regelungen in den europäischen Regelungsrahmen so einzusetzen, dass möglichst wenige Inkonsistenzen auftreten.

FÜNFTES KAPITEL

Neuregelung der nationalen Verschuldungsgrenzen – Ein Vorschlag in drei Modulen –

115. Wie im vierten Kapitel erläutert, weist Artikel 115 Grundgesetz in der gegenwärtigen Fassung zwei fundamentale Probleme auf (Ziffern 93 ff.): Zum einen ist der durch das Haushaltsgrundsätzegesetz bestimmte Investitionsbegriff aus ökonomischer Sicht als Obergrenze für die im **Regelfall** zulässige Neuverschuldung des Bundes ungeeignet. Dies gilt *mutatis mutandis* auch für die Bundesländer. Zu kritisieren ist zum anderen, dass der **Ausnahmefall** an dem unpraktikablen Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festmacht und der Nettokreditaufnahme überdies bei Inanspruchnahme dieser in der Praxis weit gefassten Ausnahmeklausel *de facto* nach oben keine Grenzen gesetzt sind. Im Hinblick auf die entsprechenden Ausnahmeregelungen in den Landesverfassungen ist von vornherein zweifelhaft, ob eine Nettokreditaufnahme der Länder überhaupt zur Abwehr der Störung eines „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ beitragen kann.

Zur Beseitigung dieser Mängel empfiehlt der Sachverständigenrat eine aus **drei Modulen** bestehende **Schuldenbegrenzung**, die als wesentliche Bestandteile eine langfristige (Modul 1) und eine kurzfristige, überwiegend konjunkturell bedingte Verschuldungskomponente (Modul 2) beinhaltet. Die Unterscheidung von langfristiger und kurzfristiger Neuverschuldung hat von vornherein nichts mit der Laufzeit der ausgegebenen Schuldtitel zu tun; „langfristig“ bezieht sich vielmehr darauf, dass in jeder Periode eine bestimmte Nettokreditaufnahme erfolgt, während es sich bei einer kurzfristigen Neuverschuldung um eine „einmalige“ Kreditaufnahme in einzelnen Perioden handelt, der in der Regel Überschüsse in anderen Perioden gegenüberstehen. Während Modul 1 auf eine Begrenzung der Schuldenstandsquote hinausläuft, bewirkt Modul 2 letztlich eine Stabilisierung des Schuldenstands. Schließlich enthält Modul 3 Vorschläge für Verfahrensregeln und Sanktionen, die die Einhaltung der in den beiden anderen Modulen enthaltenen Bestimmungen gewährleisten. Die einzelnen Module sind aufeinander abgestimmt, können aber auch weitgehend unabhängig voneinander umgesetzt werden.

116. Modul 1 hält grundsätzlich an der in Artikel 115 Grundgesetz verankerten investitionsorientierten Verschuldung fest. Sie entspricht der Goldenen Regel der Finanzpolitik, die sich ökonomisch gut begründen lässt. Allerdings muss der geltende Investitionsbegriff durch die Berücksichtigung von Investitionseinnahmen und Abschreibungen korrigiert werden. Die hier vorgeschlagene Begrenzung der langfristigen Nettokreditaufnahme durch einen präzisierten Nettoinvestitionsbegriff erfordert nur eine kleinere Änderung in Artikel 115 Grundgesetz und den entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen. Die Details sind im Haushaltsgrundsätzegesetz und den Haushaltsordnungen zu regeln. Bei im Zeitablauf stetiger Nettoinvestitionsquote führt die investitionsorientierte Verschuldung nach Modul 1 zu einer langfristig konstanten Schuldenstandsquote. Bei Fortschreibung der durchschnittlichen Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften aus den vergangenen Jahren ergäbe sich langfristig eine gesamtstaatliche Schuldenstandsquote von etwas unter 40 vH.

117. Die in **Modul 2** zur Diskussion gestellte „Schuldenschranke“ beschränkt die kurzfristig zulässige Neuverschuldung im Wesentlichen auf sich im Konjunkturverlauf automatisch ergebende Finanzierungsdefizite und Finanzierungsüberschüsse. Über einen längeren Zeitraum führt dies für

sich genommen in etwa zu einer Stabilisierung des Schuldenstands. Für bestimmte außergewöhnliche Situationen wie Naturkatastrophen oder ausgeprägte konjunkturelle Schwächephasen („Rezessionen“) sind Ausnahmeregelungen vorgesehen. Finanzierungsdefizite, die über die aus außergewöhnlichen Ereignissen oder dem Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren resultierende Kreditaufnahme hinausgehen, sind in späteren Perioden zurückzuführen. Bei Umsetzung der in Modul 2 zur Diskussion gestellten „Schuldenschranke“ wäre die Ausnahmebestimmung in Absatz 1 Satz 2 zweiter Halbsatz des Artikel 115 Grundgesetz zu streichen und durch eine Bestimmung zu ersetzen, welche bedingt, dass die staatlichen Ausgaben abzüglich der Nettoinvestitionen auf Dauer den Einnahmen entsprechen sollen. Auch die vergleichbaren Passagen in den Verfassungen der Bundesländer wären anzupassen.

118. Die in den ersten beiden Modulen entwickelten Verschuldungsgrenzen bleiben solange Stückwerk, wie sie nicht durch Mechanismen, die ihre Einhaltung gewährleisten, flankiert werden; dies zeigen schon die Erfahrungen mit Artikel 115 Grundgesetz und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. In **Modul 3** wird daher ein auf Bund und Länder abgestimmtes Regelwerk vorgestellt, das anhaltende Überschreitungen der Verschuldungsgrenzen der Module 1 und 2 abgestuft nach der Schwere des Verstoßes ahndet und bis hin zu finanziellen Sanktionen reicht. Die Übernahme eines solchen Sanktionsmechanismus, der ebenfalls Anpassungen in den Verfassungen von Bund und Ländern sowie im einfachen Bundes- und Landesrecht erfordert, ist damit der Lackmustest für die Bereitschaft der Politik, die Neuverschuldung wirksam zu begrenzen.

I. Modul 1: Goldene Regel – Langfristige, objektbezogene Verschuldungsbegrenzung

119. In Abschnitt II des dritten Kapitels wurde dargelegt, dass die **Nettoinvestitionen** eine sinnvolle **Obergrenze** für die langfristig zulässige Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern darstellen (Goldene Regel der Finanzpolitik). Mit einer solchen Obergrenze ist ein strukturell ausgeglichener Haushalt ebenso vereinbar wie eine vollständige Ausschöpfung des langfristig zulässigen Kreditpielraums. Der dem Artikel 115 Grundgesetz gegenwärtig zugrunde liegende und in der Bundeshaushaltsordnung und dem Haushaltsgrundsätzegesetz präzisierte Investitionsbegriff ist allerdings im Hinblick auf die Goldene Regel zu weit gefasst; neben der Berücksichtigung von Abschreibungen ist er um eine Reihe weiterer Posten zu korrigieren. Unter Zugrundelegung eines eng definierten Nettoinvestitionsbegriffs sprechen aus Sicht des Sachverständigenrates gute ökonomische Gründe dafür, die noch näher abzugrenzenden Nettoinvestitionen einer Periode über Kreditaufnahme zu finanzieren (Ziffern 67 ff. und JG 2006 Ziffern 405 ff.). Für den langfristigen Finanzierungssaldo einer Gebietskörperschaft gilt dann die Beziehung:¹³⁾

$$\text{Langfristige Nettokreditaufnahme} \leq \text{Nettoinvestitionen} = \text{Investitionsausgaben} - \text{Investitionseinnahmen} - \text{kalkulatorische Abschreibungen}$$

¹³⁾ Dabei sind vereinfachend einige kleinere Posten vernachlässigt (Ziffer 123)

120. Der objektbezogenen Verschuldungsbegrenzung nach der Goldenen Regel liegen intergenerative Verteilungsüberlegungen zugrunde: Die Idee ist, dass sich die durch die höhere Verschuldung hervorgerufenen **Belastungen** und die durch öffentliche Investitionen bewirkten **Vorteile** für zukünftige Generationen in etwa **ausgleichen**. Die Belastungen und Entlastungen zukünftiger Generationen können sich dabei auf die Vermögensposition oder auf die Einkommensposition beziehen.

Bei einer vermögensorientierten Betrachtung gewährleistet eine Kreditfinanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen, dass das staatliche Reinvermögen unverändert bleibt. Aufeinanderfolgende Generationen verfügen dementsprechend über dasselbe Ausgangsvermögen. Bei einer einkommensorientierten Betrachtung werden die aus einer Kreditfinanzierung von Investitionen resultierenden Belastungen in Form von für den Zinsdienst aufzubringenden Steuern den Investitionserträgen gegenübergestellt. Der Goldenen Regel liegt die Vorstellung zugrunde, dass sich aus der Kreditaufnahme resultierende höhere Steuern und Erträge der öffentlichen Investitionen in etwa entsprechen und durch die Kreditfinanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen somit keine intergenerative Einkommensumverteilung bewirkt wird. Bei einer Barwertbetrachtung führen beide Betrachtungsweisen im Idealfall zu identischen Ergebnissen. Im Zusammenhang mit der Goldenen Regel ist schließlich die Behandlung von staatlichen Bildungsausgaben zu klären.

Vermögensorientierte Interpretation der Goldenen Regel

121. Im Hinblick auf die **staatliche Reinvermögensposition** werden zukünftige Generationen bei einer Kreditfinanzierung der Nettoinvestitionen öffentlicher Gebietskörperschaften weder benachteiligt noch bevorzugt. In Höhe der Nettoinvestitionen kommt es zu einem Vermögenszuwachs, während durch die Neuverschuldung die staatlichen Verbindlichkeiten zunehmen; insgesamt bleibt das staatliche Reinvermögen unverändert.

Eine auf die Konstanthaltung des staatlichen Reinvermögens zielende Anwendung der Goldenen Regel würde wesentlich erleichtert, wenn in der öffentlichen Rechnungslegung zu einer doppelten Buchführung („Doppik“) übergegangen würde. Orientierungshilfe könnten die „*International Public Sector Accounting Standards*“ (IPSAS) bieten, die eine Jahresabschlussrechnung empfehlen, bestehend aus einer Vermögensrechnung, einer Ergebnisrechnung, einer Rechnung über die Veränderung der staatlichen Nettoposition sowie einer Finanzrechnung (Adam, 2004). Eine Reihe von Ländern und von internationalen Organisationen ist bereits zu einer an den IPSAS orientierten Rechnungslegung im öffentlichen Sektor übergegangen.

122. In Deutschland zeichnet sich zumindest auf Bundesebene ein Übergang zur doppelten Buchführung im Haushaltswesen nicht ab. Zwar enthält die jährlich vom Bundesministerium der Finanzen zu erstellende Jahresrechnung neben der Haushaltsrechnung auch eine Vermögensrechnung. Im Hinblick auf eine vermögensorientierte Anwendung der Goldenen Regel hat diese jedoch keinerlei Informationswert, da Vermögenswerte und Verbindlichkeiten des Bundes nur unvollständig und zum Teil auch gar nicht ausgewiesen werden. Haushaltsreformen in Richtung Doppik sind allerdings bei einigen Bundesländern zu verzeichnen. Als erstes Bundesland hat Hamburg im Jahr 2006 eine Eröffnungsbilanz mit umfassender Darstellung seines Vermögens und seiner Schulden vorgelegt, die im Jahr 2007 durch eine Ergebnisrechnung ergänzt werden soll.

123. Um im geltenden Haushaltsrecht eine der Goldenen Regel der Finanzpolitik entsprechende, objektbezogene Verschuldungsbegrenzung zu erreichen, muss der in der Bundeshaushaltsordnung und im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegte **Investitionsbegriff** durch folgende **Korrekturen** angepasst werden:

- **Abschreibungen herausrechnen:** Ersatzinvestitionen in Höhe der Abschreibungen gleichen den Werteverzehr des staatlichen Vermögens aus, führen also nicht zu einer Erhöhung des staatlichen Reinvermögens. Sie sind deshalb über Steuern, nicht aber über Kreditaufnahme zu finanzieren. Andernfalls können langlebige öffentliche Investitionsgüter in mehrfachem Umfang über Kredite finanziert werden. Es käme zu Belastungen zukünftiger Generationen, ohne dass diesen ein Vermögensaufbau gegenüberstünde.
- **Investitionseinnahmen gegenrechnen:** Der gegenwärtige Investitionsbegriff schließt unter anderem den Erwerb von Beteiligungen oder die Vergabe von Darlehen ein. Nach der goldenen Regel ist eine Kreditfinanzierung dieser Transaktionen konsequent, weil so das staatliche Reinvermögen unverändert bleibt: Die erworbenen Beteiligungen erhöhen das Aktivvermögen, durch die zusätzliche Kreditaufnahme nehmen die Verbindlichkeiten in gleichem Umfang zu. Im Gegenzug müssen dann aber Investitionseinnahmen zur Schuldentilgung eingesetzt werden. **Investitionseinnahmen sind definiert** als Einnahmen aus Desinvestitionen zuzüglich der Zuweisungen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen von anderen öffentlichen Stellen. Eine erhöhte Schuldentilgung ist äquivalent mit einer entsprechend verringerten Nettokreditaufnahme. Die geringere Nettokreditaufnahme wird durch Kürzung der Investitionsausgaben um die Investitionseinnahmen bei der Bestimmung der Obergrenze für die Nettokreditaufnahme erreicht. Ausgehend vom Investitionsbegriff des Haushaltsgrundsätzegesetzes (beziehungsweise der Bundeshaushaltsordnung) erfordert die Goldene Regel der Finanzpolitik deshalb eine
 - **Gegenrechnung von Privatisierungserlösen oder Erlösen aus vergleichbaren Transaktionen,** wie der Veräußerung staatlicher Forderungen aus Zahlungsverpflichtungen der Russischen Föderation im Jahr 2004 (JG 2004 Ziffer 278). Einsparungen bei den Zuschüssen des Bundes, die aufgrund der Aktivierung von Ansprüchen der Postbeamtenversorgungskasse entstanden (JG 2005 Ziffer 359), sind Investitionseinnahmen äquivalent und als solche zu behandeln;
 - **Gegenrechnung von Darlehensrückzahlungen,** etwa der vorzeitigen Rückzahlung von Schulden der Russischen Föderation oder Polens im Jahr 2005 (JG 2005 Ziffer 379).

Durch die explizite Berücksichtigung der Investitionseinnahmen ist eine **Vermeidung von Doppelzahlungen** gewährleistet: Wenn mit Zuschüssen einer Gebietskörperschaft die Investitionsausgaben anderer Gebietskörperschaften finanziert werden, kann es grundsätzlich zu Doppelzahlungen der Investitionen kommen, die die Kreditaufnahmemöglichkeiten in gesamtstaatlicher Betrachtung ausweiten. Es empfiehlt sich, die entsprechenden Ausgaben nur den Investitionen der finanzierenden Gebietskörperschaft zuzurechnen, also nur **eigenfinanzierte Investitionen** für die Kreditfinanzierung zuzulassen. Der Bund und einige Länder berücksichtigen derzeit schon zur Ermittlung der Kreditobergrenze nur die eigenfinanzierten Investitionen. Trotzdem ist bei der Ermittlung der Kreditobergrenze die ausschließliche Berücksichtigung eigen-

finanzierter Investitionen derzeit nicht verbindlich und damit die Möglichkeit der Doppelzählung gegeben.

- **Investitionszuschüsse an das Ausland herausrechnen:** Die Zuschüsse für Investitionsausgaben enthalten gegenwärtig mit der Gruppierungsnummer 896 auch Zuschüsse für Investitionen an das Ausland. Da mit den durch diese Zuschüsse verbundenen Investitionen kein Vermögenszuwachs im Inland verbunden ist, sind diese Zuschüsse aus den Investitionsausgaben herauszurechnen.

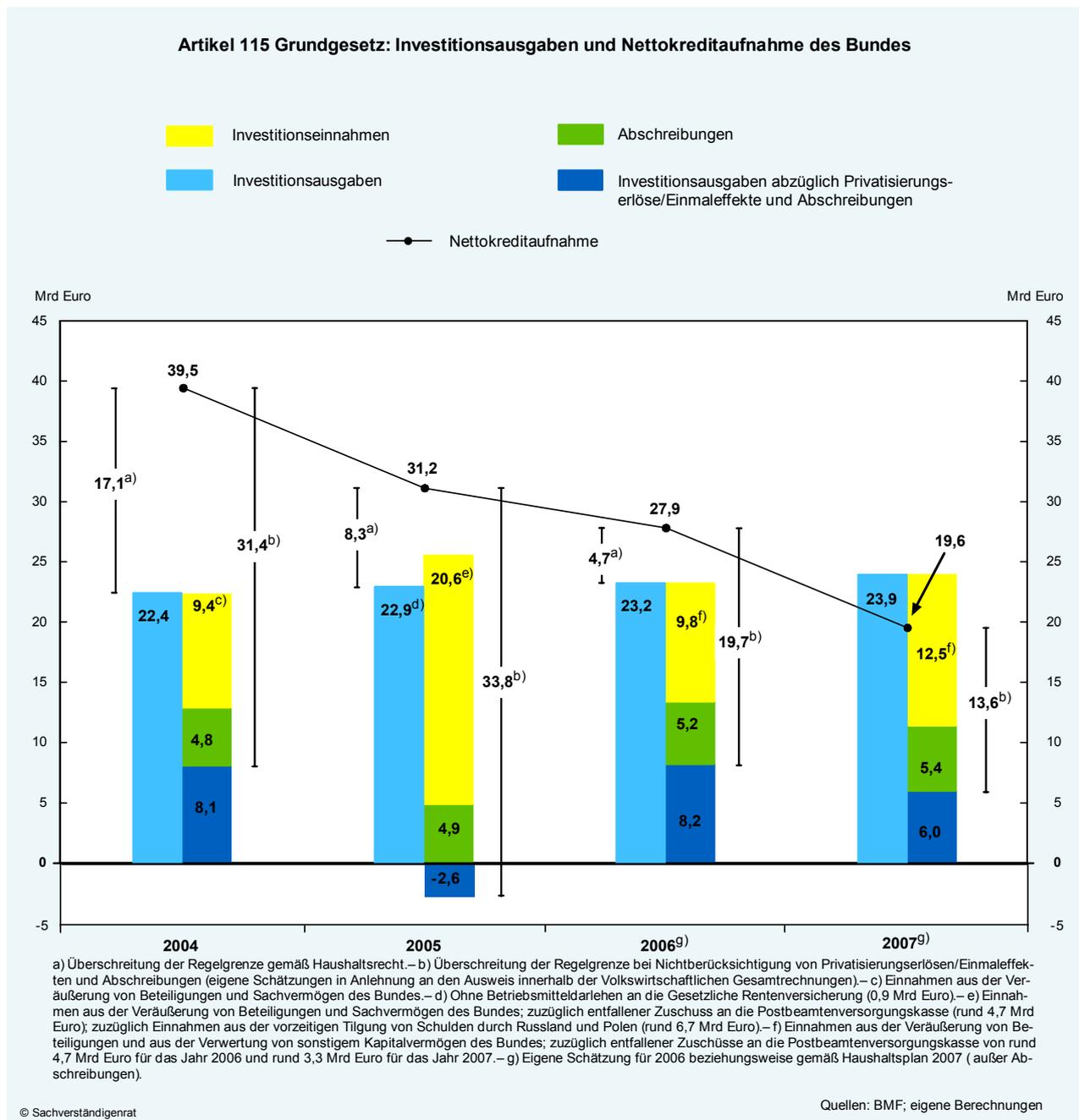
Die um die Investitionszuschüsse an Private und das Ausland bereinigten Investitionsausgaben abzüglich der Investitionseinnahmen und der Abschreibungen werden im Folgenden als **Nettoinvestitionen** bezeichnet.

124. Die Eliminierung von Doppelzählungen, die Herausrechnung von Investitionszuschüssen an Private oder das Ausland und die vollständige Gegenrechnung von Investitionseinnahmen bei der Abgrenzung des für die Goldene Regel relevanten Nettoinvestitionsbegriffs sind vergleichsweise unproblematisch. Demgegenüber bereitet die Berücksichtigung von Abschreibungen gewisse konzeptionelle Probleme, da Angaben über die Höhe der Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock nur in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, nicht aber in der Abgrenzung der Finanzstatistik ausgewiesen werden. Überdies liegen Informationen über Abschreibungen auf das Sachkapital der Bundesländer nur für die Ländergesamtheit, nicht aber für die einzelnen Bundesländer vor. Bei einem generellen Übergang zu einer doppischen Rechnungslegung wäre auch dieses Problem gelöst, da die Ergebnisrechnung die Abschreibungen als laufenden Aufwand ausweisen würde. Einstweilen muss man sich mit Hilfskonstruktionen begnügen. Vorgeschlagen wird hier, für Bund und Ländergesamtheit die Vermischung von Investitionsausgaben nach Finanzstatistik und Abschreibungen nach Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Kauf zu nehmen. Die Aufteilung der für die Länder insgesamt ausgewiesenen Abschreibungen auf die einzelnen Bundesländer kann nach den Anteilen der länderspezifischen Bruttoinvestitionsausgaben an den gesamten Investitionsausgaben der Länder erfolgen (Ziffer 172). Das ist unpräzise, aber immer noch besser als eine vollständige Vernachlässigung von Abschreibungen.

125. Zur Illustration sind in Schaubild 8 für die Bundeshaushalte der Jahre 2004 bis 2007 einmal die Investitionsausgaben in der geltenden Fassung des Haushaltsgrundsätzegesetzes ausgewiesen (hellblaue Balken, links) und zum anderen die nach Abzug der Investitionseinnahmen in Form von Privatisierungserlösen und vergleichbarer Einmaleffekte (gelbe Flächen) sowie der Abschreibungen (grüne Flächen) verbleibenden Nettoinvestitionen, die nach der dem Modul 1 zugrunde liegenden Konzept einer investitionsorientierten Verschuldung über Kreditaufnahme finanziert werden können (dunkelblaue Flächen).¹⁴⁾ Letztere waren im Jahr 2005 sogar negativ, weil der Bund in jenem Jahr durch die umfangreiche Aktivierung von Beteiligungen und durch andere Einmaleffekte Vermögen abgebaut hat. Die positive Differenz zwischen der ebenfalls angegebenen Nettokreditaufnahme und den Investitionsausgaben gibt die Überschreitung der Regelgrenze des Artikel 115

¹⁴⁾ Dabei handelt es sich für die Jahre 2004 bis 2006 um die tatsächlichen und für das Jahr 2007 um die veranschlagten Werte.

Schaubild 8



Grundgesetz im Haushaltsvollzug nach geltendem Recht an. Bei Zugrundelegung eines Nettoinvestitionsbegriffs wären die Abweichungen zwischen der tatsächlichen oder geplanten Nettokreditaufnahme und der nach einer investitionsorientierten Verschuldung zulässigen erheblich größer. Natürlich kann man die im Rahmen bestimmter gesetzlicher Regelungen erfolgte Nettokreditaufnahme nicht unter Zugrundelegung eines veränderten Investitionsbegriffs beurteilen. Insofern illustriert das Schaubild vor allem, dass der in diesem Modul als Obergrenze für eine Kreditaufnahme vorgeschlagene Nettoinvestitionsbegriff zu einer erheblichen Einschränkung der langfristig zulässigen Verschuldungsmöglichkeiten geführt hätte und führen wird. Dies bedeutet auch, dass eine mögliche Neufassung des Investitionsbegriffs mit längeren Übergangsfristen für einen „Defizitabbaupfad“ (Ziffern 168, 172) einhergehen sollte, um die öffentlichen Haushalte nicht zu überfordern. Festzustellen ist auch, dass der Übergang zu einer investitionsorientierten Verschuldung nach

Modul 1 wegen der damit verbundenen Verschuldungsbegrenzung im Vergleich zum Status quo zu einer erheblichen intergenerativen Umverteilung zu Lasten der gegenwärtig lebenden Generationen und einer gleich großen Entlastung zukünftiger Generationen führen würde.

126. In den Schaubildern 9 und 10 zeigen die Kurven für den Bund und die Ländergesamtheit die Verläufe der jeweiligen Investitionsausgaben insgesamt, abzüglich der Abschreibungen sowie abzüglich der Abschreibung und der Privatisierungserlöse, jeweils in Relation zum nominalen Brut-

Schaubild 9

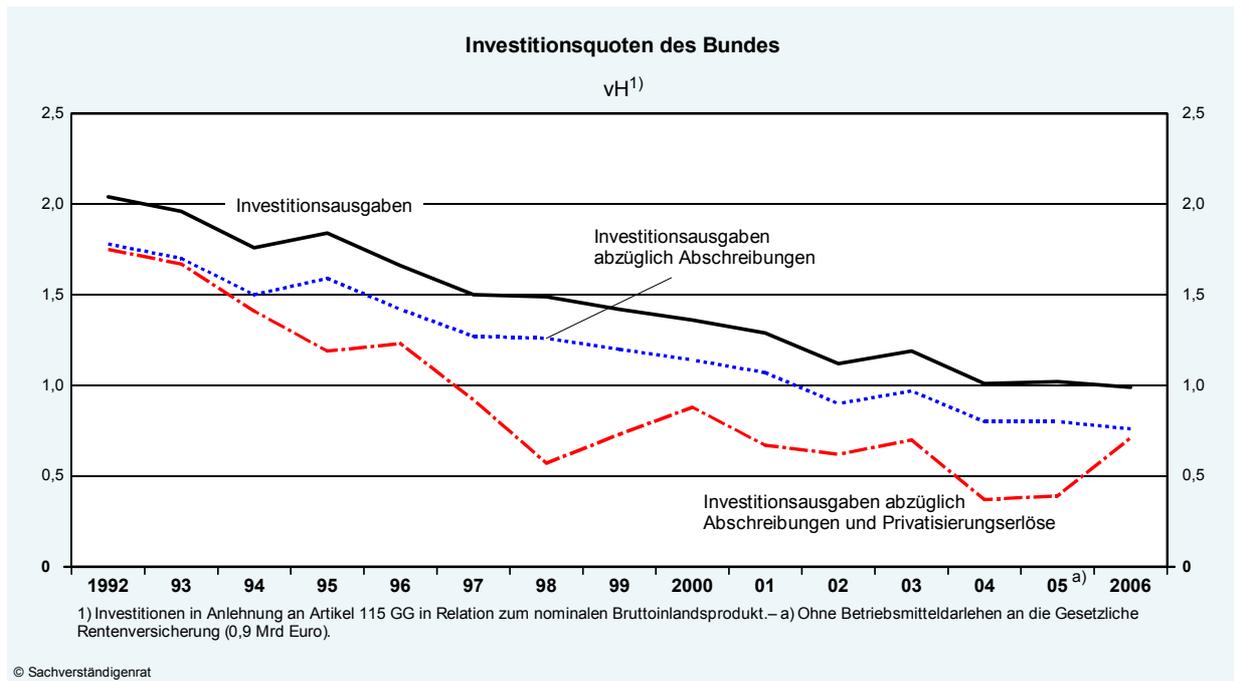
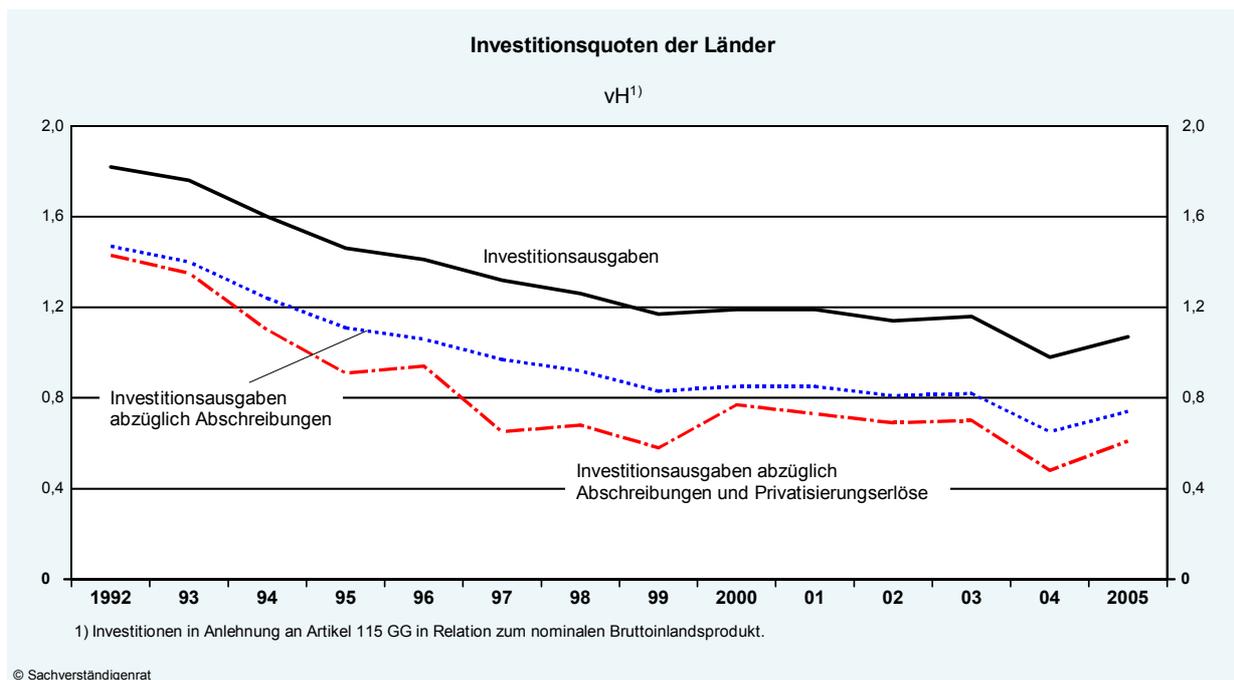


Schaubild 10



toinlandsprodukt seit dem Jahr 1992. Im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2005 ergeben sich für Bund und Länder bei Anwendung einer an den Investitionsausgaben (abzüglich Abschreibungen und Privatisierungserlösen) orientierten Verschuldung langfristig zulässige Kreditaufnahmequoten in einer Größenordnung von 0,75 vH für den Bund beziehungsweise von 0,70 vH für die Länder. Bei einer angenommenen Wachstumsrate des nominalen Produktionspotentials von 3,5 vH entspräche dem eine langfristige Schuldenstandsquote von 41 vH, von der etwa 21 vH auf den Bund und 20 vH auf die Länder entfallen würden. Berücksichtigt man zusätzlich noch die ebenfalls von den Investitionsausgaben abzuziehenden Investitionszuschüsse, so sinkt die gleichgewichtige Schuldenstandsquote auf rund 35 vH.

Einkommensorientierte Interpretation der Goldenen Regel

127. Alternativ zur vermögensorientierten Interpretation der Goldenen Regel könnte auch von einer an Einkommensströmen orientierten Betrachtungsweise ausgegangen werden. Danach werden zukünftige Generationen über die Erhebung von Steuern belastet, die zur Finanzierung (eines Teils) der Zinszahlungen auf die öffentliche Schuld erforderlich sind. Im Gegenzug werfen öffentliche Investitionen in der Zukunft Erträge ab, die die über die höhere Kreditaufnahme bewirkten Belastungen kompensieren. Bei einem aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimalen Niveau des öffentlichen Kapitalstocks und Abwesenheit von Marktunvollkommenheiten stimmen die (Grenz-) Produktivitäten des öffentlichen und privaten Kapitalstocks gerade überein und entsprechen dem Marktzins. Unter diesen idealen Bedingungen gleichen sich Belastungen aus der Kreditaufnahme und die Erträge aus den öffentlichen Investitionen gerade aus.

In der Realität sind diese Idealbedingungen für die Anwendung der Goldenen Regel nicht erfüllt. Sie scheitern beispielsweise an den Problemen einer präzisen Messung der Produktivitätseffekte öffentlicher Investitionen (Kasten 4). Im Hinblick auf die praktische Anwendung steht das Konzept einer investitionsorientierten Verschuldung deshalb bei einkommensorientierter Betrachtung auf schwächeren Füßen als bei Rückgriff auf das Konzept des staatlichen Reinvermögens.

128. Trotz dieser Einschränkungen wäre es überzogen, die Goldene Regel unter Hinweis auf die Unbilden der Realität ganz zu verwerfen. Eine investitionsorientierte Verschuldung mag der Goldenen Regel nur unvollkommen genügen, so dass ein eigentlich überzeugendes Konzept sich nicht in reiner Form verwirklichen lässt. Ein vollständiges Verbot einer investitionsorientierten Verschuldung kann sich im Gegensatz dazu aber nicht einmal auf eine theoretisch einleuchtende Begründung stützen (Ziffern 75, 77).

Zur Behandlung von staatlichen Bildungsausgaben

129. Bei der vermögensorientierten Interpretation der Goldenen Regel wurde die Kreditfinanzierung geeignet abgegrenzter Nettoinvestitionen damit begründet, dass das **staatliche Reinvermögen** unverändert bleibt. Korrespondierend dazu werden bei der einkommensorientierten Betrachtungsweise nur die Erträge solcher Investitionen berücksichtigt, die den öffentlichen Vermögensbestand erhöht haben. Staatliche Ausgaben beeinflussen aber auch die privaten Vermögensbestände und die damit erzielten Erträge. Dies gilt insbesondere für die staatlichen Bildungsausgaben, die den **Humankapitalbestand** steigern und zu erhöhten Arbeitseinkommen führen. Die

staatlichen Bildungsausgaben umfassen dabei neben den in der Finanzstatistik zu den Investitionen zählenden Ausgaben für Baumaßnahmen und den Erwerb für Sachvermögen vor allem die Personalausgaben im Bildungswesen. Unter Zugrundelegung eines auch den privaten Bereich umfassenden Vermögensbegriffs wäre dann nach einer entsprechend weit gefassten Goldenen Regel eine Kreditfinanzierung derjenigen staatlichen Ausgaben zulässig, die zu einer Erhöhung des **gesamtwirtschaftlichen Reinvermögens** führen.

Konzeptionell kann wenig gegen eine solche Erweiterung des Vermögensbegriffs und der Definition der staatlichen Investitionsausgaben eingewendet werden. Die praktischen Schwierigkeiten bei der Operationalisierung des erweiterten Vermögens- und Investitionsbegriffs im Hinblick auf die nach der Goldenen Regel zulässige Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben sind jedoch immens. Unabhängig von diesen praktischen Problemen lässt sich eine vollständige Kreditfinanzierung der Personalausgaben im Bildungsbereich aber in keinem Fall rechtfertigen.

130. Für den Humankapitalbestand in Deutschland liegen – anders als für den Sachkapitalbestand – nur wenige Berechnungen vor. Besonders spärlich sind Informationen über die Verzahnung der Bestandsgröße „Humankapital“ mit den entsprechenden Stromgrößen Investitionen und Abschreibungen. Dabei ist klar, dass es auch bei der Humankapitalbildung nur auf die Nettoinvestitionen, also die Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen, ankommt.

Folgt man den Berechnungen von Ewerhart (2002 und 2003), beläuft sich der Anteil der Abschreibungen an den staatlichen und privaten Bruttobildungsinvestitionen zwischen den Jahren 1990 und 1999 auf etwa 90 vH bis 95 vH. Unterstellt man, dass dies für staatliche und private Bildungsausgaben in gleicher Weise zutrifft, könnten weniger als 10 vH der staatlichen Bildungsausgaben als Nettobildungsinvestitionen angesetzt werden. Dies würde jeweils für die Sachkapitalinvestitionen und die Personalausgaben gelten. Auf der anderen Seite liegt der Anteil der sich auf die Sachkapitalbildung beziehenden Bruttobildungsinvestitionen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und derjenigen der Finanzstatistik an den gesamten Bildungsausgaben ebenfalls bei etwa 10 vH. Für die Höhe der zulässigen Neuverschuldung macht es dann keinen großen Unterschied, ob **10 vH der gesamten Bildungsausgaben** unter Einschluss der Personalausgaben **oder** aber **die gesamten Sachkapitalinvestitionen**¹⁵⁾ **im Bildungsbereich** kreditfinanziert werden.

Auch die Berechnungen von Henke (2005) führen zu nicht wesentlich anderen Schlussfolgerungen. Die Autorin kommt zu dem Ergebnis, dass sich der reale Humankapitalbestand zwischen den Jahren 1992 und 1999 nahezu nicht verändert hat. Bei unverändertem Humankapitalvermögen müsste eine Kreditfinanzierung der Bildungsausgaben dann sogar gänzlich ausgeschlossen werden.

131. Alles in allem sprechen Praktikabilitätsüberlegungen für eine Ausrichtung der Goldenen Regel am engeren Begriff des **staatlichen Reinvermögens**. Im Bildungsbereich könnten dann Nettoinvestitionen im Sachkapital kreditfinanziert werden, nicht aber Personalausgaben. Dem könnte

¹⁵⁾ Davon sind allerdings noch die Abschreibungen abzuziehen.

entgegengehalten werden, dass davon ein Anreiz zu verstärkten Sachinvestitionen auf Kosten der Personalausgaben ausgehen könnte. Angesichts einer zu vermutenden Komplementarität zwischen Arbeit und Kapital bei der Produktion des Gutes Bildung sollte dieses Argument aber nicht überbewertet werden.

Zwischenfazit

132. Die Umsetzung der hier mit Modul 1 vorgeschlagenen investitionsorientierten Verschuldung bei Zugrundelegung eines sinnvoll abgegrenzten Nettoinvestitionsbegriffs erfordert nur eine kleinere Änderung in Absatz 1 Satz 2 des Artikel 115 Grundgesetz oder den entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen. Die Präzisierung des Investitionsbegriffs nach den oben erläuterten Grundsätzen wäre dann im Haushaltsgrundsätzegesetz sowie in der Bundeshaushaltsordnung und den Landeshaushaltsordnungen vorzunehmen. Im Haushaltsgrundsätzegesetz und analog in den entsprechenden Paragraphen der Bundeshaushaltsordnung und der Landeshaushaltsordnungen wäre eine Ergänzung einzufügen, dass zur Bestimmung der langfristig zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel 115 Grundgesetz und der entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen die Investitionsausgaben um die Investitionseinnahmen und die Abschreibungen zu kürzen sind. Zu den Investitionseinnahmen zählen unter anderem die Privatisierungserlöse oder Einnahmen aus Darlehensrückflüssen.

133. Geht man wie oben von einer langfristigen Nettoinvestitionsquote für Bund und Länder von gut 1 vH aus¹⁶⁾, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die nach Modul 1 zulässige Defizitquote mit den Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts in Konflikt gerät, relativ gering. Die Verordnung (EG) Nr. 1055/05 vom 27. Juni 2005 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten des Euro-Raums und die Länder, die am Wechselkursmechanismus II teilnehmen, mittelfristig eine konjunkturbereinigte Defizitquote zwischen 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden gesamtstaatlichen Haushalt aufweisen sollen. Bei einem nominalen Potentialwachstum von 3,5 vH würde dies in der langen Frist eine gesamtstaatliche Schuldenstandsquote zwischen Null und 28 vH implizieren. Demgegenüber ließe eine investitionsorientierte Verschuldung grundsätzlich aber auch eine höhere Schuldenstandsquote zu. Daraus könnte sich ein Konflikt zu den Vorschriften des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ergeben. Dann müsste man sich zwischen der investitionsorientierten Verschuldung und den Regeln des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts entscheiden.

II. Modul 2: Grenzen für eine kurzfristige Verschuldung – Die Schuldenschranke

134. Neben der nach Artikel 115 Grundgesetz für den wirtschaftlichen „Normalfall“ langfristig zulässigen Neuverschuldung bedarf auch die im „Ausnahmefall“ mögliche kurzfristige Nettokreditaufnahme einer grundlegenden Neuregelung. Dabei sollte zum einen der unbestimmte Rechtsbegriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in Artikel 115 Grundgesetz durch eine präzisere und praktikablere Konditionierung konjunkturell bedingter Finanzierungsdefizite oder Finanzierungsüberschüsse ersetzt werden; zum anderen sollte auch die kurzfristige Nettokreditaufnahme wirksamen und sanktionsbewehrten Begrenzungen unterliegen, die gewährleisten, dass die staatli-

¹⁶⁾ Die Investitionen der Gemeinden sind dabei insoweit erfasst, als sie über Investitionszuschüsse der Länder finanziert werden; Investitionszuschüsse zählen zu den Investitionsausgaben.

che Verschuldung über den Konjunkturzyklus hinweg im Wesentlichen durch die langfristig zulässige Nettokreditaufnahme bestimmt ist.

Die hier vorgeschlagenen Regelungen einer Schuldenschanke zur Begrenzung der kurzfristigen staatlichen Verschuldung orientieren sich an der in der Schweiz seit dem Jahr 2003 angewendeten „**Schuldenbremse**“ (JG 2006 Kasten 19; Exkurs Ziffern 150 ff.). Für sich genommen zielt die Schuldenschanke auf eine Stabilisierung des Schuldenstands über den Konjunkturzyklus.

In den folgenden Abschnitten wird zunächst die grundlegende Idee dieser Schuldenschanke verdeutlicht. In einem Exkurs werden danach die Ausgestaltung der Schweizer Schuldenbremse und die in der Schweiz bislang gesammelten Erfahrungen beschrieben. Den Hauptteil dieses Abschnitts bilden Vorschläge zur Einführung einer gesetzlich verankerten Schuldenschanke für Bund und Länder in Deutschland.

1. Die grundlegende Idee

135. Die Schuldenschanke als Regelwerk für die Begrenzung der kurzfristigen Verschuldung besteht aus einer **Regelbindung für die Ausgaben (Ausgabenregel)** einer Gebietskörperschaft und **Ausnahmen von der Ausgabenregel**, die in bestimmten Situationen ein diskretionäres Abweichen von der über die Ausgabenregel bestimmten Ausgaben ermöglichen. Ergänzend wird ein so genanntes **Ausgleichskonto** eingerichtet, um eine wirksame Schuldenbegrenzung zu gewährleisten. Die Schuldenschanke nach Modul 2 kann, muss aber nicht mit einer investitionsorientierten Verschuldung gemäß Modul 1 kombiniert werden.

Ausgabenregel

136. Die **Ausgabenregel** soll sicherstellen, dass die staatlichen Ausgaben einer Gebietskörperschaft über den Konjunkturzyklus hinweg durch reguläre Einnahmen als Summe der Steuereinnahmen und der sonstigen Einnahmen, nicht aber durch Kreditaufnahme finanziert werden. Die Ausgabenregel wird zunächst bei der Haushaltsaufstellung angewendet, dann aber auch in der Haushaltsrechnung. Wenn die Schuldenschanke mit einer investitionsorientierten Verschuldung gemäß Modul 1 kombiniert wird, gehen die kreditfinanzierten Investitionsausgaben nicht in die über die Ausgabenregel bestimmten öffentlichen Ausgaben ein.

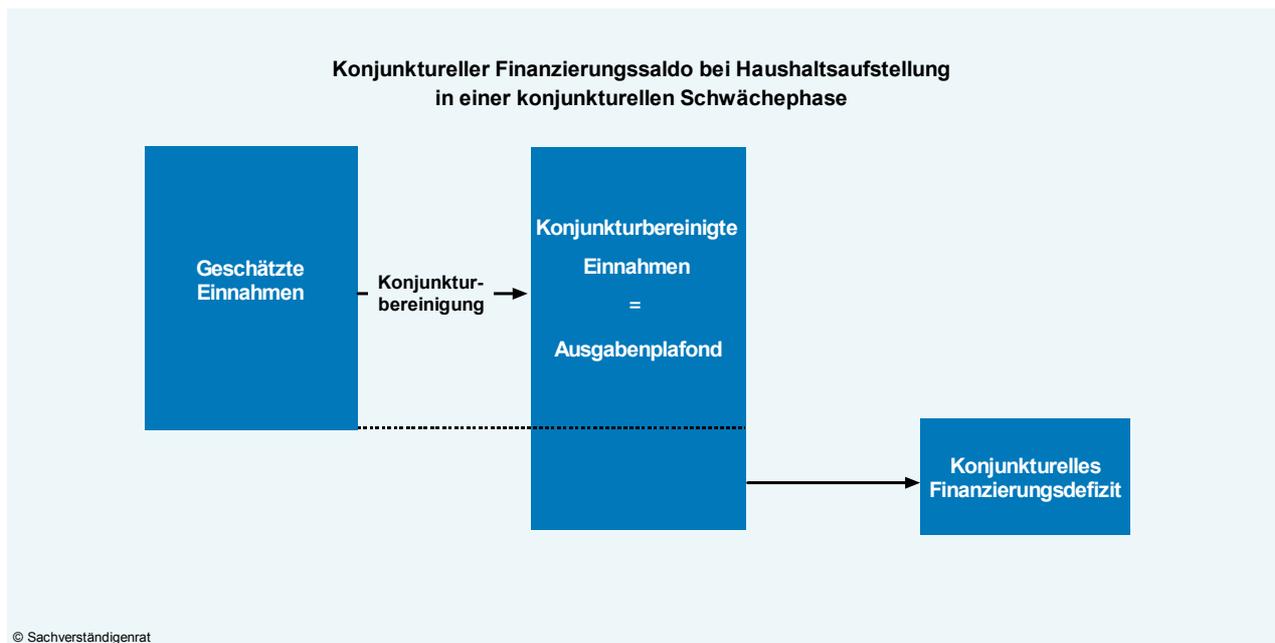
Ausgangspunkt der Ausgabenregel bei der **Haushaltsaufstellung** sind die für das kommende Haushaltsjahr geschätzten regulären Einnahmen. Diese Einnahmen werden unter Anwendung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens in eine Trendkomponente und eine Konjunkturkomponente aufgegliedert. Das Niveau der nach der Ausgabenregel im Haushaltsplan zulässigen Ausgaben, der so genannte **Ausgabenplafond**, entspricht der Höhe der konjunkturbereinigten Einnahmen. Der Ausgabenplafond unterliegt im Rahmen der Ausgabenregel einer Regelbindung und kann nicht frei gewählt werden. Insofern kann man von einer **einnahmeorientierten Ausgabenpolitik** sprechen.

137. Der **konjunkturell bedingt zulässige Finanzierungssaldo** berechnet sich als Differenz zwischen geschätzten Einnahmen und dem Ausgabenplafond (= konjunkturbereinigte Einnahmen).

Diese konjunkturellen Finanzierungssalden ergeben sich endogen aus dem Konjunkturverlauf und tragen als **automatische Stabilisatoren** zu einer Glättung des Konjunkturverlaufs bei. Bei symmetrischem Konjunkturverlauf gleichen sich die durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren entstehenden konjunkturellen Finanzierungsdefizite und Finanzierungsüberschüsse (in etwa) aus, so dass es über den Konjunkturzyklus zu keiner Erhöhung des Schuldenstands kommt. Zwar kann es bei asymmetrischem Konjunkturverlauf oder länger anhaltenden konjunkturellen Schwächephasen zu einer auch langfristig wirksamen Änderung des Schuldenstands kommen; die Größenordnung dieses Effekts ist jedoch überschaubar, so dass er sich nicht auf die gleichgewichtige Schuldenstandsquote auswirkt. So beliefen sich die kumulierten konjunkturbereinigten Finanzierungssalden über den Konjunkturzyklus zwischen den Jahren 2000 und 2006 in der Haushaltsrechnung auf allenfalls 4,6 Mrd Euro, das heißt weniger als 0,2 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Der Effekt auf die Schuldenstandsquote ist vernachlässigbar.

Schaubild 11 illustriert die Funktionsweise der Ausgabenregel bei der Haushaltsaufstellung für den Fall, dass der Ausgabenplafond die geschätzten Einnahmen übersteigt und somit ein konjunkturelles Finanzierungsdefizit zulässig ist.

Schaubild 11



138. Die über die Ausgabenregel bestimmten konjunkturell bedingt zulässigen Finanzierungssalden können von der Politik nicht unmittelbar beeinflusst werden, da sie sich endogen im Konjunkturverlauf einstellen. Über die **Struktur** der öffentlichen Ausgaben können die politischen Entscheidungsträger unter Beachtung vertraglicher Verpflichtungen hingegen frei entscheiden. Wenn eine investitionsorientierte Verschuldung zulässig ist und die öffentlichen Nettoinvestitionen somit nicht in die hier vorgeschlagene Ausgabenregel einbezogen werden, ist auch die **Gesamthöhe** der öffentlichen Ausgaben variabel.

139. Die Ermittlung der konjunkturbereinigten öffentlichen Einnahmen kann prinzipiell über disaggregierte oder aggregierte Konjunkturbereinigungsverfahren erfolgen. Bei der Schweizer Schul-

denbremse kommt ein **aggregiertes Verfahren** zur Anwendung. Die konjunkturbereinigten Einnahmen und damit der Ausgabenplafond bei Haushaltsaufstellung berechnen sich als Produkt aus den für das kommende Haushaltsjahr geschätzten Einnahmen und einem **Konjunkturfaktor**, der den Trendwert des Bruttoinlandsprodukts als Näherungsgröße für das Produktionspotential und das für das entsprechende Haushaltsjahr prognostizierte Bruttoinlandsprodukt ins Verhältnis setzt:

$$\text{Ausgabenplafond} = \text{Einnahmen} \times \text{Konjunkturfaktor}$$

$$\text{Konjunkturfaktor} = \frac{\text{Produktionspotential}}{\text{Bruttoinlandsprodukt}}$$

Das Produktionspotential entspricht dem Bruttoinlandsprodukt, das sich bei normaler Auslastung aller Kapazitäten ergeben hätte. Konjunkturelle Schwankungen führen zu Abweichungen des tatsächlichen Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotential. Konjunkturschwankungen sind so gesehen Schwankungen im Auslastungsgrad.

In Zeiten einer ungünstigen Konjunktur sind die Produktionskapazitäten nicht ausgelastet, und das prognostizierte Bruttoinlandsprodukt bleibt hinter seinem Trendwert zurück. Der Konjunkturfaktor nimmt einen Wert von größer eins an. Dies ist äquivalent mit der Aussage, dass die **relative Output-Lücke**, der relative Unterschied von prognostiziertem Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotential, negativ ist. Dann ist in Höhe der Differenz zwischen geschätzten Einnahmen und Ausgabenplafond ein konjunkturelles Finanzierungsdefizit zulässig. Wird eine günstige konjunkturelle Entwicklung erwartet, zeigt sich dies in einem Konjunkturfaktor von kleiner eins, und der Haushaltsplan weist einen konjunkturbedingten Finanzierungsüberschuss auf. Dieser kann zur Steuerfinanzierung der Investitionen, zur Schuldentilgung oder zur Anlage auf dem Kapitalmarkt verwendet werden.

140. Als Alternative zum aggregierten Konjunkturbereinigungsverfahren bietet sich ein **disaggregiertes Verfahren** an, wie es etwa vom Sachverständigenrat bei der Ermittlung des strukturellen Haushaltsdefizits verwendet wird (JG 2005 Anhang IV.C). Bei diesem Verfahren werden die Einnahmen einer Gebietskörperschaft um die konjunkturellen Komponenten beim Aufkommen aus Umsatzsteuern, Verbrauchsteuern sowie Steuern vom Einkommen und vom Ertrag bereinigt (Ziffern 227 ff.).

141. Beide Konjunkturbereinigungsverfahren gewährleisten eine Identifizierung der den automatischen Stabilisatoren entsprechenden konjunkturellen Finanzierungssalden. Zyklisch bedingte Schwankungen der Ausgaben werden approximativ eliminiert und prozyklische Effekte vermieden, die sich zwangsläufig ergäben, wenn die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben an die tatsächliche und im Konjunkturverlauf volatile Entwicklung der Einnahmen gekoppelt wären.

Das aggregierte Verfahren ist gegenüber dem disaggregierten insofern anschaulicher, als die Einschätzung der konjunkturellen Lage in einer einzigen, leicht zu interpretierenden Kennziffer zum Ausdruck kommt. In der angegebenen Form setzt seine Anwendung allerdings eine Elastizität der Einnahmen in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt von eins voraus.¹⁷⁾ Da diese Voraussetzung für Deutschland in etwa erfüllt ist (Ziffern 235 ff.), wird im Folgenden durchgängig das aggregierte Konjunkturbereinigungsverfahren verwendet.

Ausnahmen von der Ausgabenregel

142. Die Ausgabenregel beschränkt den finanzpolitischen Handlungsspielraum im Wesentlichen auf die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte. Bei gegebener Höhe der öffentlichen Einnahmen unterliegen die öffentlichen Ausgaben in Höhe des Ausgabenplafonds einer strikten **Regelbindung**. Der Ausgabenplafond kann nur indirekt über Änderungen der Haushaltsansätze auf der Einnahmeseite, und das heißt: über Änderungen bei den Steuersätzen oder den Steuerbemessungsgrundlagen, beeinflusst werden. Die Ausgabenregel lässt Finanzierungssalden in Höhe der über den Konjunkturfaktor ermittelten automatischen Stabilisatoren zu, aber keine darüber hinausgehende aktive Konjunkturpolitik. Sie gewährleistet eine weitgehende Stabilisierung des Schuldenstands, zwingt die Finanzpolitik allerdings gleichsam in ein Prokrustesbett. Eine solch starre Regelbindung dürfte von der Politik kaum akzeptiert werden – und sie ist auch nicht besonders sinnvoll. Die Ausgabenregel ist deshalb um **Ausnahmeregelungen** zu ergänzen, die ein Abweichen vom Ausgabenplafond ermöglichen. In Betracht kommen dabei vor allem die folgenden Sachverhalte:

Erhöhung des Ausgabenplafonds bei außergewöhnlichen Ereignissen

143. Als „außergewöhnliche Ereignisse“ sollen Entwicklungen verstanden werden, deren Eintritt von der Finanzpolitik nicht unmittelbar beeinflusst werden kann, die aber mit hohen unerwarteten Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verbunden sind. Dies wäre etwa der Fall bei Naturkatastrophen oder schweren Rezessionen, ein Kriterium, welches ex ante nur sehr selten erfüllt ist (Ziffern 249 ff.). Auch die deutsche Vereinigung ist als ein außergewöhnliches Ereignis einzustufen. Im Haushaltsvollzug erfordern derartige Ereignisse ein Abweichen von dem im Haushaltsplan festgelegten Ausgabenplafond. Für sich genommen würde dies zu einem größeren Finanzierungsdefizit oder kleinerem Finanzierungsüberschuss führen. Denkbar ist allerdings auch, dass im Haushaltsvollzug Steuersätze angehoben oder geplante Steuersatzsenkungen rückgängig gemacht werden; es muss also nicht zwangsläufig zu höheren Finanzierungsdefiziten kommen. Solche Entscheidungen sollen und müssen der Politik überlassen bleiben. Bei „schweren“ Rezessionen oder Naturkatastrophen wäre eine Kreditfinanzierung der anfallenden Mehrausgaben aber in jedem Fall angezeigt, weil eine Steuerfinanzierung entweder prozyklisch wirken würde oder mit unverträglichen Belastungen einzelner Generationen verbunden wäre. Die aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse beschlossenen Mehrausgaben führen daher zu einer **Erhöhung des Ausgabenplafonds**.

¹⁷⁾ Nimmt die Elastizität der Steuereinnahmen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt den Wert eins an, so besteht zwischen diesen beiden Größen ein linearer Zusammenhang, und über den Konjunkturzyklus hinweg gleichen sich die konjunkturbedingten Mehr- und Mindereinnahmen in etwa aus. Bei einer von eins verschiedenen Elastizität hingegen gilt diese einfache Beziehung nicht mehr, so dass sich die konjunkturbedingt zulässigen Finanzierungssalden auch über längere Zeiträume nicht notwendig ausgleichen, sondern einen dauerhaften Effekt auf den Schuldenstand haben können.

Die Schwierigkeit besteht natürlich darin, die außergewöhnlichen Ereignisse hinreichend präzise und eng abzugrenzen. Dies könnte etwa in Form einer kasuistischen Aufzählung mit Angabe bestimmter Kriterien für das Vorliegen solcher Entwicklungen geschehen. In Anlehnung an eine Regelung im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt könnte eine schwere Rezession beispielsweise dann festgestellt werden, wenn das Bruttoinlandsprodukt jahresdurchschnittlich um mehr als einen bestimmten Prozentsatz zurückgeht. Alternativ und einfacher könnte immer dann von einem außergewöhnlichen Ereignis ausgegangen werden, wenn die daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen mit einem bestimmten Quorum im Parlament beschlossen werden.

Abweichungen vom Ausgabenplafond bei diskretionären Eingriffen

144. Auch abgesehen von außergewöhnlichen Ereignissen sollte der Politik die Möglichkeit zugestanden werden, bei der Haushaltsaufstellung oder im Haushaltsvollzug vom Ausgabenplafond abzuweichen. Mögliche Gründe für ein **Abweichen vom gegebenenfalls erhöhten Ausgabenplafond** bei der Haushaltsplanung oder im Haushaltsvollzug können entweder konjunkturpolitisch begründete diskretionäre Eingriffe sein, die eine über die automatischen Stabilisatoren hinausgehende Glättung des Konjunkturzyklus bezwecken, oder aber Mindereinnahmen oder Mehrausgaben, die bei der Umsetzung grundlegender Reformen während einer Übergangsphase anfallen können.

In vielen Fällen sind grundlegende Reformen des Steuersystems oder der Systeme der sozialen Sicherung mit Schwankungen der Einnahmen oder Ausgaben bis zur Erreichung eines neuen Gleichgewichtspfad verbunden. Zwecks Glättung von Steuersätzen und staatlichen Ausgaben in der Zeit kann es durchaus sinnvoll sein, eine temporäre staatliche Kreditaufnahme zuzulassen. Betrachtet sei etwa eine Reform der Unternehmensbesteuerung, die mit einer dauerhaften Senkung der Einnahmen aus den Unternehmenssteuern verbunden ist. Zwar sollten die sich im neuen Gleichgewicht ergebenden Mindereinnahmen durch Kürzungen der staatlichen Konsumausgaben oder durch Steuererhöhungen an anderer Stelle ausgeglichen werden, während der Übergangszeit kann es aber kurzfristig zu höheren oder auch geringeren Mindereinnahmen kommen. Verläuft der Anpassungspfad an das neue Gleichgewicht einigermaßen stetig und vorhersehbar, kann auch für die Gegenfinanzierungsmaßnahmen ein Übergangspfad festgelegt werden, so dass sich die erwarteten Minder- und Mehreinnahmen in jeder Periode ausgleichen. Denkbar ist aber auch, dass es unmittelbar nach der Reform zu einer volatilen Einnahmeentwicklung mit negativen oder auch positiven Einnahmespitzen in einzelnen Jahren kommt. In diesen Fällen sind das Abweichen von einer strikten Ausgabenregel und die Hinnahme kurzfristiger Budgetdefizite vertretbar, um die mit schwankenden Steuersätzen einhergehenden Wohlfahrtsverluste zu vermeiden.

Ausgleichskonto

145. Der Regelbindungsmechanismus der **Ausgabenregel** und der in **Ausnahmefällen** zuzustehende diskretionäre Ausgabenpielraum stehen in einem schwer lösbaren **Spannungsverhältnis**. Eine strikte Einhaltung der Ausgabenregel würde den finanzpolitischen Handlungsspielraum möglicherweise zu stark einengen; vermutlich würde eine rigide Regelbindung von der Politik auch entweder nicht akzeptiert oder bei der erstbesten Gelegenheit aufgegeben werden. Billigt man umgekehrt der Politik allzu weit gefasste diskretionäre Ausgabenpielräume über Sonderregelungen

zu, wird die über die Ausgabenregel intendierte Ausgaben- und Schuldenbegrenzung konterkariert und wirkungslos. Ein so genanntes **Ausgleichskonto** eröffnet einen Ausweg aus diesem Dilemma.

Das Ausgleichskonto stellt ein **virtuelles** oder analytisches **Konto** dar, auf dem Abweichungen der tatsächlichen von den als zulässig eingestuften Finanzierungssalden verbucht werden. Indem das Ausgleichskonto mit Vorschriften zum Abbau von dort verbuchten Finanzierungsdefiziten verbunden wird, bekommt die Ausgabenregel den Status des Regelfalls, während die von der Ausgabenregel abweichenden diskretionären Ausgabenentscheidungen zum Ausnahmefall werden. Die den Ausnahmefällen entsprechenden Finanzierungsdefizite werden zwar temporär hingenommen, müssen aber zu einem späteren Zeitpunkt grundsätzlich wieder abgebaut werden. Das Ausgleichskonto stellt sozusagen das protokollarische Gedächtnis für ein Abweichen vom Ausgabenplafond und damit der „Sünden“ und Fehler der Vergangenheit dar.

146. Die genaue Gestaltung des Ausgleichskontos lässt gewisse Spielräume zu. Klar ist in jedem Fall, dass die sich im Konjunkturverlauf ergebenden und den automatischen Stabilisatoren entsprechenden **konjunkturbedingten Finanzierungssalden** nicht auf dem Ausgleichskonto verbucht werden. Das ist auch nicht erforderlich, da sie sich über den Konjunkturzyklus hinweg weitgehend ausgleichen. Auch die sich durch **Erhöhung des Ausgabenplafonds** aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse ergebenden zusätzlichen Finanzierungsdefizite sollen zu keiner Belastung des Ausgleichskontos führen. Das muss nicht so sein, ist aber deshalb sinnvoll, weil diese Ereignisse außerhalb des Einflussbereichs der Regierung liegen und die damit einhergehenden Mehrausgaben letztlich unvermeidbar und zudem in ihrer Höhe nicht vorhersehbar sind.

Damit verbleiben im Wesentlichen zwei Kategorien von Verbuchungen auf dem Ausgleichskonto: zum einen im Haushaltsvollzug auftretende **Finanzierungsdefizite oder Finanzierungsüberschüsse** aufgrund von **Schätzfehlern**, zum anderen kurzfristige Finanzierungsdefizite aufgrund **diskretionärer Eingriffe**.

147. Sowohl bei der Einnameschätzung als auch bei der Berechnung des Konjunkturfaktors (oder bei Anwendung eines disaggregierten Konjunkturbereinigungsverfahrens) werden in nahezu jedem Jahr **Schätzfehler** auftreten. Deshalb werden sich der Ausgabenplafond und der konjunkturell bedingte Finanzierungssaldo bei einer Ex-post-Betrachtung von ihren in der Haushaltsplanung angesetzten Werten unterscheiden. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein sich in der Ex-ante-Rechnung ergebender konjunktureller Finanzierungssaldo ex post sein Vorzeichen wechselt.

Fallen etwa die tatsächlichen Einnahmen im Haushaltsvollzug geringer aus als die bei der Haushaltsaufstellung angesetzten Einnahmen, muss der tatsächliche Ausgabenplafond im Vergleich zum Haushaltsplan nach unten revidiert werden. Während das sich in der Haushaltsrechnung ergebende tatsächliche konjunkturbedingte Finanzierungsdefizit nicht auf dem Ausgleichskonto verbucht wird, kommt es in Höhe der Differenz der Ausgabenplafonds in Haushaltsrechnung und Haushaltsplanung zu einer schätzfehlerbedingten Belastung des Ausgleichskontos (Kasten 5, Gleichung (8)). Analoges gilt, wenn der Konjunkturfaktor in der Haushaltsplanung zu hoch angesetzt wurde.

148. Neben Schätzfehlern führen Abweichungen der Ausgaben vom (erhöhten) Ausgabenplafond zu **diskretionär verursachten** und von den konjunkturellen Finanzierungssalden abweichenden **Defiziten oder Überschüssen**, die auf dem Ausgleichskonto zu verbuchen sind. Für sich genommen, das heißt ohne Berücksichtigung von Schätzfehlern, ermitteln sich diese Beträge als Differenz der tatsächlichen Ausgaben in der Haushaltsrechnung und dem Ausgabenplafond im Haushaltsplan (Kasten 5, Gleichung (9)). Überschreiten die tatsächlichen Ausgaben den Ausgabenplafond bei Haushaltsaufstellung, kommt es in Höhe der Differenz zu einer Belastung des Ausgleichskontos, im Falle einer Unterschreitung ergibt sich eine Gutschrift.

149. Die auf dem Ausgleichskonto nach Saldierung mit möglichen Gutschriften verbleibenden Belastungen müssen in den Folgejahren abgebaut werden. In dieser Verpflichtung zum Abbau zeigt sich der Ausnahmecharakter der entsprechenden Finanzierungsdefizite. Kommt eine Gebietskörperschaft der **Abbauverpflichtung** nicht nach, sollten geeignete Sanktionen verhängt werden. Bei der Bemessung dieser Sanktionen kann gestaffelt vorgegangen werden.

Denkbar wäre etwa, dass Fehlbeträge unterhalb einer näher zu bestimmenden Obergrenze des Ausgleichskontos in Abhängigkeit von der konjunkturellen Situation – bei aggregierter Konjunkturbereinigung also bei einem Konjunkturfaktor kleiner eins – abzubauen sind. Überschreiten die kumulierten Fehlbeträge auf dem Ausgleichskonto hingegen eine kritische Grenze, könnte eine verschärfte Abbauvorschrift verbunden mit Sanktionsmaßnahmen bei Nichtbefolgung in Kraft treten.

Abzubauenende Fehlbeträge des Ausgleichskontos mindern den Ausgabenplafond bei der nächsten Haushaltsaufstellung.

Kasten 5

Eine formale Darstellung der Schuldenschanke

Bei der formalen Darstellung der Regelungen zur Schuldenschanke ist für jede Periode t zu unterscheiden zwischen den prognostizierten, den tatsächlichen und den konjunkturbereinigten Werten einer Variablen. Prognostizierte Werte werden durch ein „ \sim “-Zeichen über einer Variablen ausgedrückt, konjunkturbereinigte durch ein „ $*$ “-Zeichen neben der Variablen; die tatsächlichen Werte sind nicht durch Indices gekennzeichnet. Dann bezeichnet etwa \tilde{Y}_t das prognostizierte und Y_t das tatsächliche (nominale) Bruttoinlandsprodukt einer Periode t . Auch bei den konjunkturbereinigten Werten ist zwischen Ex-ante-Werten und Ex-post-Werten zu unterscheiden. Dementsprechend stehen Y_t^* und \tilde{Y}_t^* für den tatsächlichen und den prognostizierten Wert des Produktionspotentials, das heißt des konjunkturbereinigten Bruttoinlandsprodukts der Periode t . Die für eine Periode t prognostizierten Werte werden in der Regel in der Vorperiode $t-1$ ermittelt, die tatsächlichen stehen in der Periode $t+1$ fest. In der folgenden Darstellung kann auf den Zeitindex t verzichtet werden, da sich sämtliche Variablen auf ein und dieselbe Periode beziehen.

Eine investitionsorientierte Verschuldungsmöglichkeit wird bei der formalen Darstellung der Schuldenschanke zunächst vernachlässigt, so dass nur kurzfristige Finanzierungssalden betrachtet werden.

Verwendet werden die Symbole:

FS^K : kurzfristiger Finanzierungssaldo

FS^a : konjunktureller, den automatischen Stabilisatoren entsprechender Finanzierungssaldo

FS^d : kurzfristiger diskretionärer Finanzierungssaldo

Y : reales Bruttoinlandsprodukt

Y^* : Produktionspotential

E : reguläre Einnahmen (Steuereinnahmen und Sonstige Einnahmen)

B : Schuldenstand zu Beginn der Periode

i : Nominalverzinsung der Staatsschulden

iB : staatliche Zinszahlungen

G : staatliche Primärausgaben

A : staatliche Gesamtausgaben ($G + iB$)

A^* : Ausgabenplafond

ΔA^* : Erhöhung des Ausgabenplafonds bei außergewöhnlichen Ereignissen

k : Konjunkturfaktor

ΔAK : Belastungen (+)/Gutschriften (-) Ausgleichskonto

Bei Haushaltsaufstellung lautet die periodische Budgetgleichung einer Gebietskörperschaft

$$\tilde{F}S^K = \tilde{E} - \tilde{G} - \tilde{i}B . \quad (1)$$

Der im Haushaltsplan veranschlagte Ausgabenplafond bestimmt sich über die Gleichung

$$\tilde{A}^* = \tilde{k}\tilde{E} , \quad (2)$$

wobei der Konjunkturfaktor k berechnet wird über

$$\tilde{k} = \frac{\tilde{Y}^*}{\tilde{Y}} .$$

Der kurzfristige, den automatischen Stabilisatoren entsprechende Finanzierungssaldo ist dann

$$\begin{aligned} \tilde{F}S^a &= \tilde{E} - \tilde{A}^* \\ &= (1 - \tilde{k})\tilde{E} \end{aligned} \quad (3)$$

und der kurzfristige diskretionäre Finanzierungssaldo

$$\begin{aligned} \tilde{F}S^d &= \tilde{A}^* - \tilde{A} \\ &= \tilde{k}\tilde{E} - \tilde{G} - \tilde{i}B . \end{aligned} \quad (4)$$

Dieser ergibt sich, wenn die Ausgabenansätze im Haushaltsplan aufgrund diskretionärer Ausgabenentscheidungen vom Ausgabenplafond abweichen.

Offensichtlich gilt

$$\tilde{F}S^K = \tilde{F}S^a + \tilde{F}S^d . \quad (5)$$

Falls es in der betrachteten Periode zu einer Auflösung von Belastungen des Ausgleichskontos kommt, ist der Ausgabenplafond \tilde{A}^* um diesen Betrag zu reduzieren.

Während des Haushaltsvollzugs können sich aus einer Reihe von Gründen Abweichungen von den im Haushaltsplan veranschlagten Werten ergeben. Dies führt gegebenenfalls zur Aufstellung eines Nachtragshaushalts, bewirkt in jedem Fall aber, dass sich Rechnungsergebnisse und Sollbeträge laut Haushaltsplan unterscheiden. Sämtliche zuvor angegebenen Gleichungen müssen auch ex post beim Haushaltsabschluss erfüllt sein. Man muss dazu nur die „~“-Zeichen weglassen.

Bei Eintritt eines außergewöhnlichen Ereignisses kann der Ausgabenplafond A^* um die Mehrausgaben ΔA^* erhöht werden. Der **erhöhte Ausgabenplafond** beläuft sich dementsprechend auf $(A^* + \Delta A^*)$.

Grundsätzlich werden die sich im Haushaltsabschluss ergebenden kurzfristig diskretionären Finanzierungssalden als Belastung oder Gutschrift auf das Ausgleichskonto gebucht:

$$\Delta AK = -FS^d. \quad (6)$$

Dabei ist

$$FS^d = A^* - A, \quad (7)$$

wenn keine Mehrausgaben aufgrund außerordentlicher Ereignisse auftreten, und

$$FS^d = (A^* + \Delta A^*) - A$$

bei Vorliegen solcher Mehrausgaben. Der diskretionäre Finanzierungssaldo als Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem konjunkturbedingten Finanzierungssaldo entspricht somit der Differenz der über die Ausgabenregel bestimmten zulässigen und den tatsächlichen Ausgaben.

Finanzierungsdefizite führen zu Belastungen ($\Delta AK > 0$), Finanzierungsüberschüsse zu Gutschriften auf dem Ausgleichskonto ($\Delta AK < 0$).

Es erscheint sinnvoll, zwischen solchen Buchungen auf dem Ausgleichskonto zu unterscheiden, die auf reine Schätzfehler zurückzuführen sind und solchen, die auf diskretionären Ausgabenentscheidungen beruhen. Prinzipiell könnten zwischen Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug auch diskretionäre Einnahmeentscheidungen liegen, etwa wenn weniger oder mehr Beteiligungsverkäufe getätigt werden als bei der Haushaltsaufstellung geplant. In der folgenden Darstellung wird davon jedoch abstrahiert.

Verbuchungen auf dem Ausgleichskonto, die auf reine Schätzfehler zurückgehen, lassen sich isolieren, indem diskretionäre Ausgabenentscheidungen (und gegebenenfalls auch Einnahmeentscheidungen) zunächst gedanklich vernachlässigt werden. Dazu setzt man $\tilde{FS}^d = 0$ oder $\tilde{A}^* = \tilde{A}$. Angenommen wird außerdem, dass die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben auch tatsächlich durchgeführt werden, also $\tilde{A} = A$. Die durch Schätzfehler bewirkten (potentiellen) Transaktionen mit dem Ausgleichskonto ergeben sich dann als

$$\begin{aligned}\Delta AK^{SF} &= -(A^* - \tilde{A}^*) \\ &= -(kE - \tilde{k}\tilde{E}) \\ &= -k(E - \tilde{E}) - \tilde{E}(k - \tilde{k})\end{aligned}\quad (8)$$

Der Index „*SF*“ steht dabei für durch Schätzfehler bedingte Verbuchungen. Durch politische Entscheidungen verursachte Transaktionen mit dem Ausgleichskonto erhält man als Differenz

$$\begin{aligned}\Delta AK^d &= \Delta AK - \Delta AL^{SF} \\ &= [\tilde{A}^* - A]\end{aligned}\quad (9)$$

Bei Einbeziehung einer investitionsorientierten Verschuldung gemäß Modul 1 sind die Nettoinvestitionen G^I aus den Primärausgaben G in Gleichung (1) herauszurechnen. Die Variablen G und A sind dann jeweils als exklusive Nettoinvestitionen zu interpretieren. Die staatliche Budgetgleichung (1) wird dann in Ex-post-Werten zu

$$FS = E - G - G^I - iB, \quad (10)$$

wobei sich der gesamte Finanzierungssaldo FS einer Periode aus dem langfristigen (FS^L) und dem kurzfristigen (FS^K) Finanzierungssaldo zusammensetzt, also

$$FS = FS^L + FS^K. \quad (11)$$

Modul 1 erlaubt dann einen langfristigen negativen Finanzierungssaldo (FS^L) in Höhe von

$$FS^L = -G^I. \quad (12)$$

Diese langfristig zulässigen Finanzierungsdefizite bleiben bei den Verbuchungen auf dem Ausgleichskonto unberücksichtigt. Wird die Obergrenze für die langfristig zulässige Neuverschuldung nicht ausgeschöpft, werden gleichwohl Finanzierungsdefizite in Höhe von G^I nicht auf dem Ausgleichskonto verbucht. In Höhe der nicht ausgeschöpften investitionsorientierten Verschuldung ($G^I + FS^L$) kommt es dann zu verringerten Belastungen oder höheren Gutschriften auf dem Ausgleichskonto gemäß der Gleichung

$$\Delta AK = -FS^d = (A^* - A) - (G^I + FS^L). \quad (13)$$

Exkurs: Die Schweizer Schuldenbremse – Ausgestaltung und Erfahrungen

150. Das in der Schweiz praktizierte Modell einer Schuldenschranke, die **Schuldenbremse**, wurde nach Durchführung einer Volksabstimmung im Jahr 2001 – die Zustimmungsquote lag bei 84,7 vH – in der Bundesverfassung rechtlich verankert und zum ersten Mal im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2003 angewendet. Aus den in der Schweiz gemachten Erfahrungen lassen sich Rückschlüsse für eine mögliche Übertragung dieses Konzepts auf Deutschland ableiten.

Die Vorschrift eines dauerhaft ausgeglichenen Haushalts und die Grundzüge der Schuldenbremse finden sich in Artikel 126 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft:

Art. 126 – Haushaltführung

- (1) Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.
- (2) Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.
- (3) Bei außerordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschließt die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c.
- (4) Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.
- (5) Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Eine investitionsorientierte Verschuldung ist in der Schweiz also nicht vorgesehen.

151. Die Details der Schuldenbremse sind im 2. Abschnitt vom 3. Kapitel des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) in der Fassung vom 7. Oktober 2005 geregelt.

Artikel 13 FHG definiert zunächst den Höchstbetrag für die im Haushaltsvoranschlag des Bundes zu bewilligenden Gesamtausgaben, den Ausgabenplafond, als Produkt aus geschätzten Einnahmen und Konjunkturfaktor. Dabei zählen „außerordentliche“ Einnahmen, das sind insbesondere außerordentliche Investitionseinnahmen sowie außerordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen (etwa die Erlöse aus dem Verkauf von UMTS-Lizenzen oder von Beteiligungen des Bundes), nicht zu den geschätzten Einnahmen. Der Konjunkturfaktor entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandsprodukt gemäß langfristig geglätteten Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandsprodukt im Voranschlagsjahr.

Ausnahmen sind in Artikel 15 FHG geregelt. Danach kann die aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat, bestehende Bundesversammlung bei der Verabschiedung des Voranschlags oder seiner Nachträge den Höchstbetrag der Gesamtausgaben erhöhen bei

- außergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen,
- Anpassungen am Rechnungsmodell oder
- verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen.

Dazu ist eine Zustimmung mit qualifizierter Mehrheit, das heißt der Mehrheit der Mitglieder in jeder der beiden Kammern erforderlich. Zusätzliche Ausgaben dürfen nur dann der Ausnahmeregelung unterworfen werden, wenn sie in der Summe mindestens 0,5 vH des Ausgabenplafonds im entsprechenden Jahr betragen. Geringere durch Ausnahmetatbestände begründete Mehrausgaben sind im Haushaltsvollzug durch Einsparungen an anderer Stelle zu kompensieren.

Die Regelungen zum Ausgleichskonto sind Inhalt der Artikel 16 bis 18 FHG. Nach Genehmigung der Staatsrechnung wird der Höchstbetrag der Gesamtausgaben aufgrund der tatsächlich erzielten Einnahmen neu ermittelt. Abweichungen zwischen dem auf Grundlage der tatsächlichen Ergebnisse ermittelten Höchstbetrag und den in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben des entsprechenden Haushaltsjahres werden auf einem außerhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto verbucht. Fehlbeträge des Ausgleichskontos werden im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der Höchstbeträge für die Gesamtausgaben ausgeglichen. Der genaue Verlauf der Ver-

rechnung ist nicht vorgegeben. Nur wenn der Fehlbetrag 6 vH der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreitet, muss der Überhang innerhalb der drei folgenden Jahre beseitigt werden. Dazu beschließt der Bundesrat Einsparungen in entsprechender Höhe, über die dann von der Bundesversammlung entschieden wird. Die entsprechenden Erlasse werden für dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt.

152. Tabelle 10 dokumentiert die **Umsetzung der Schuldenbremse in der Schweiz** seit ihrer erstmaligen Anwendung im Haushaltsjahr 2003. Für jedes Jahr sind die relevanten Einnahme- und Ausgabengrößen im Haushaltsvoranschlag (Soll) und in der Haushaltsrechnung (Ist) ausgewiesen.

153. Auf der **Einnahmeseite** wird zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen unterschieden. Letztere sind in der Haushaltsrechnung der Jahre 2005 und 2006 angefallen und umfassten Erlöse aus der Veräußerung von Swisscom Aktien und Goldbeständen der Schweizerischen Nationalbank. Den Golderlösen aus dem Jahr 2005 stehen zu einem späteren Zeitpunkt außerordentliche Ausgaben in gleicher Höhe gegenüber, weil die Erlöse nach Beschluss der Bundesversammlung dem Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung gutgeschrieben werden sollen. Grundsätzlich werden außerordentliche Einnahmen zur Schuldentilgung verwendet.

154. Der zweite Zeilenblock enthält die Ermittlung des **Ausgabenplafonds** als zulässigem Ausgabenhöchstbetrag und die **Ausgaben insgesamt**. Die Bestimmung des Artikel 17 FHG zum Abbau von Fehlbeträgen des Ausgleichskontos war bislang nicht relevant.

Außerordentliche Ausgaben sind von der Bundesversammlung bisher nur im Jahr 2004 beschlossen worden, sind aber in der Finanzplanung für das Haushaltsjahr 2008 vorgesehen. Diese Ausgaben erhöhen den Ausgabenplafond. Sie können kreditfinanziert werden und bleiben bei der Berechnung von Fehlbeträgen und Gutschriften für das Ausgleichskonto außer Acht.

Der Ausgabenplafond wurde außerdem durch als „Defizitabbaupfad“ bezeichnete Ausgaben aufgestockt, die auf einer Übergangsbestimmung nach Artikel 66 (vormals Artikel 40a) FHG beruhen (Zeile 8 der Tabelle 10). Auch diese Ausgaben bleiben bei den Verbuchungen auf dem Ausgleichskonto unberücksichtigt. Hintergrund dieses Defizitabbaupfads ist der markante Einnahmeeinbruch im Jahr der Einführung der Schuldenbremse. Die Ausgabenansätze im Haushaltsvoranschlag des Jahres 2003 (Zeile 9) waren so bemessen, dass sie geringfügig unter dem Ausgabenplafond (Zeile 5) lagen und das den automatischen Stabilisatoren entsprechende konjunkturell zulässige Finanzierungsdefizit in Höhe von 305 Mio SFR (Zeile 13) um 59 Mio SFR unterschritten werden sollte (Zeile 14). Tatsächlich blieben die realisierten Einnahmen in der Haushaltsrechnung um 3,695 Mrd SFR hinter der Einnahmeschätzung zurück (Differenz von Ist und Soll im Haushaltsjahr 2003). Zurückzuführen war das Wegbrechen der Einnahmen zum einen auf eine erhebliche Überschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung bei der Haushaltsaufstellung – statt der für das Jahr 2003 prognostizierten Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 1,3 vH kam es zu einer Stagnation (Zeile 22) –, zum anderen aber auch auf eine als dauerhaft angesehene Verschiebung des Einnahmenniveaus nach unten. Die Einnahmeausfälle aufgrund dieser angenommenen Niveauverschiebung wurden mit rund drei Mrd SFR angesetzt (efv, 2003).

Tabelle 10

Schweiz: Schuldenbremse und Bundeshaushalt für die Jahre 2003 bis 2006

Mrd SFR

	Haushalt 2003		Haushalt 2004		Haushalt 2005		Haushalt 2006	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Einnahmen								
(1) Ordentliche Einnahmen	50,856	47,161	47,944	48,629	50,749	51,282	52,157	54,911
(2) Außerordentliche Einnahmen	–	–	–	–	–	8,388	–	3,203
(3) Insgesamt = [(1) + (2)]	50,856	47,161	47,944	48,629	50,749	59,670	52,157	58,114
Ausgabenplafond und Ausgaben								
(4) Konjunkturfaktor	1,006	1,018	1,0102	1,009	0,997	0,998	0,998	0,987
(5) Ausgabenplafond = [(4) * (1)]	51,161	48,010	48,433	49,066	50,597	51,179	52,052	54,197
(6) Abbau Ausgleichskonto	–	–	–	–	–	–	–	–
Erhöhung Ausgabenplafond								
(7) Außerordentliche Ausgaben	–	–	1,128	1,121	–	–	–	–
(8) Ausgaben nach Übergangsregelung gemäß Art. 66 FHG „Defizitabbaupfad“	–	1,952	3,000	3,000	2,000	2,000	1,000	1,000
(9) Ausgaben, insgesamt	51,102	49,962	52,538	51,405	52,547	51,403	52,743	52,377
Finanzierungssaldo								
(10) Insgesamt = [(3) – (9)] davon:	– 0,246	– 2,801	– 4,594	– 2,776	– 1,798	8,267	– 0,586	5,737
(11) außerordentlicher Finanzierungssaldo = [(2) – (7)]	–	–	– 1,128	– 1,121	–	8,388	–	3,203
(12) ordentlicher Finanzierungssaldo = [(1) – (9) + (7)] = [(10) – (11)] davon:	– 0,246	– 2,801	– 3,466	– 1,655	– 1,798	– 0,121	– 0,586	2,534
(13) konjunktureller Finanzierungssaldo = [(1) – (5) + (6)]	– 0,305	– 0,849	– 0,489	– 0,438	0,152	0,103	0,104	0,714
(14) diskretionärer Finanzierungssaldo = [(12) – (13)] davon:	0,059	– 1,952	– 2,977	– 1,218	– 1,950	– 0,224	– 0,691	1,820
(15) auf Ausgleichskonto = [(5) – (6)] – [(9) – (8) – (7)]	(0,059)	0	(0,023)	1,782	(0,050)	1,776	(0,309)	2,820
(16) nicht auf Ausgleichskonto = – (8)	–	– 1,952	(– 3,000)	– 3,000	(– 2,000)	– 2,000	(– 1,000)	– 1,000
Ausgleichskonto								
(17) Stand 01.01.	–	0	–	0	–	– 1,782	–	– 3,558
(18) Gutschrift (–) / Belastung (+) = – (15)	–	0	–	– 1,782	–	– 1,776	–	– 2,820
(19) Abbau Ausgleichskonto	–	0	–	0	–	0	–	0
(20) Stand 31.12. = [(17) + (18)]	–	0	–	– 1,782	–	– 3,558	–	– 6,378
Nachrichtlich:								
(21) Obergrenze Ausgleichskonto	–	3,043	–	2,998	–	3,084	–	3,143
(22) Zuwachsrate Bruttoinlandsprodukt in vH	1,3	0	1,0	1,8	2,3	1,5	1,8	2,7

Quelle für Grundzahlen: Eidgenössische Finanzverwaltung

Eine Kompensation dieser strukturellen Mindereinnahmen durch Kürzung der ordentlichen Ausgaben im Haushaltsvoranschlag 2004 wurde als konjunkturpolitisch problematisch angesehen und sollte vermieden werden. Eine Erhöhung der außerordentlichen Ausgaben hätte die Feststellung einer schweren Rezession vorausgesetzt, die für das Jahr 2004 nicht gegeben war. Deshalb wurde mit Artikel 40a FHG a.F. (dem Artikel 66 FHG n.F.) eine Übergangsregelung geschaffen, die einen vorab spezifizierten Abbaupfad für die durch strukturelle Mindereinnahmen verursachten Finanzierungsdefizite festlegte. Für die Haushaltsjahre 2004 bis 2006 wurde dementsprechend eine degressiv ausgestaltete Erhöhung des Ausgabenplafonds in Höhe von 3,0 Mrd SFR im Jahr 2004, 2,0 Mrd SFR in 2005 und 1,0 Mrd SFR in 2006 festgelegt. Für das Jahr 2003 wurde im Rahmen dieser Übergangsbestimmung eine Erhöhung der Ausgaben um 1,952 Mrd SFR eingestellt, die gerade so bemessen war, dass das Ausgleichskonto in diesem Jahr nicht belastet werden musste.

155. Die Zeilen 10 bis 16 der Tabelle 10 weisen die **Finanzierungssalden** des Bundeshaushalts und ihre Aufgliederung aus. Entsprechend der Unterteilung in ordentliche und außerordentliche Einnahmen und Ausgaben sind ordentliche und außerordentliche Finanzierungssalden zu unterscheiden, die sich zum gesamten Finanzierungssaldo addieren. Außerordentliche Finanzierungssalden ergeben sich als Differenz der außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben (Zeile 11); sie werden grundsätzlich nicht auf dem Ausgleichskonto verbucht. Außerordentliche Finanzierungsüberschüsse werden für die Schuldentilgung verwendet. Die ordentlichen Finanzierungssalden werden zerlegt in konjunkturell zulässige und in diskretionäre Finanzierungssalden. Die konjunkturell zulässigen Finanzierungsdefizite oder Finanzierungsüberschüsse sind auf das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zurückzuführen; sie gleichen sich tendenziell über den Konjunkturzyklus aus und sind für das Ausgleichskonto irrelevant. Von den diskretionären Finanzierungssalden werden nur diejenigen Teile als Belastungen oder Gutschriften auf dem Ausgleichskonto verbucht, die nicht auf den Defizitabbaupfad der Übergangsregelung gemäß Artikel 66 FHG zurückzuführen sind.

156. Der anschließende Tabellenteil illustriert die Verbuchungen auf dem **Ausgleichskonto** und die Bestände zu Beginn und am Ende eines Haushaltsjahres. Gutschriften sind mit negativen, Belastungen mit positiven Zahlen eingestellt. Bislang wurden in der Schweiz nur Gutschriften vorgenommen (Zeile 18). Der Stand des Ausgleichskontos wies zum 31. Dezember 2006 Gutschriften von kumuliert 6,380 Mrd SFR aus. Nach Auslaufen der Sonderregelungen über den Defizitabbaupfad werden die aufgelaufenen Gutschriften auf dem Ausgleichskonto zu Beginn des Haushaltsjahres 2007 gelöscht (Artikel 66 Absatz 3 FHG). Gutschriften dürfen grundsätzlich nur zur Kompensation von Fehlern aus den Einnahmeschätzungen oder Überschreitungen des Ausgabenplafonds verwendet werden. Mit der Löschung wird sichergestellt, dass die Gutschriften über die nächsten Jahre nicht zu vermehrten Ausgaben führen können.

157. Die Einführung der Schuldenbremse in der Schweiz zum Haushaltsjahr 2003 erfolgte insofern zu einem unglücklichen Zeitpunkt, als sich sowohl die in der Haushaltsplanung angesetzten Einnahmen als auch der dem Ausgabenplafond zugrunde liegende Konjunkturfaktor im Laufe des Jahres 2003 als bei weitem zu optimistisch erwiesen. Ein striktes Festhalten an der Schuldenbremse im Haushaltsvollzug dieses Jahres hätte Ausgabenkürzungen erforderlich gemacht, die weit über die im so genannten „Entlastungsprogramm 2003“ beschlossenen Maßnahmen hinaus-

gegangen wären. Angesichts des unerwarteten konjunkturellen Einbruchs hätten stärkere Ausgabenkürzungen prozyklisch gewirkt und möglicherweise politische Widerstände hervorgerufen, die unmittelbar nach Einführung gleich wieder zur Aufgabe dieses Mechanismus zur Begrenzung der Staatsverschuldung geführt hätten. Während die als Reaktion auf die Fehlschätzung der Einnahmen und des Konjunkturfaktors ad hoc eingeführten Übergangsbestimmungen zum Defizitabbau-pfad noch als Lehrgeld während der Einführungsphase der Schuldenbremse interpretiert und gerechtfertigt werden können – tatsächlich wurden die Verfahren zur Ermittlung des Produktionspotentials im Laufe des Jahres 2003 geändert –, ist weniger einsichtig, dass die daraus resultierenden diskretionären Finanzierungsdefizite nicht auf das Ausgleichskonto verbucht wurden. Dies führte zu der der Intuition eher zuwider laufenden Situation, dass trotz diskretionärer Finanzierungsdefizite in den Jahren 2003 bis 2005 keine Belastungen, sondern zum Teil sogar beträchtliche Gutschriften auf das Ausgleichskonto erfolgten. Als weitere Konsequenz muss das Ausgleichskonto zu Beginn des Jahres 2007 gelöscht werden, weil sonst die zukünftige Wirksamkeit der Schuldenbremse ausgehebelt würde.

Alles in allem können aus der Anwendung der Schuldenbremse in der Schweiz vor allem die folgenden Erkenntnisse gewonnen werden: Deutlich wird erstens die große Bedeutung einer hohen Qualität der Einnamenschätzung, der Prognose des Bruttoinlandsprodukts und der Konjunkturbereinigung. Als problematisch erweist es sich zweitens, wenn diskretionäre Finanzierungssalden in großem Umfang von der Verbuchung auf dem Ausgleichskonto ausgenommen werden. Schließlich zeigt sich drittens, dass der Regelbindungsmechanismus der Schuldenschanke mit einer gewissen Flexibilität kombiniert werden muss, ohne dass das Ziel einer Schuldenbegrenzung verletzt wird.

2. Vorschlag für eine Schuldenschanke in Deutschland

Grundsätze der Ausgestaltung

158. Die in Modul 1 erläuterte Neufassung der investitionsorientierten Neuverschuldung stellt eine ökonomisch begründete Begrenzung der langfristigen Staatsverschuldung dar. Um zusätzlich die kurzfristige, nicht dauerhafte Neuverschuldung in Deutschland mit Hilfe einer Schuldenschanke auf den unter allokativen Gesichtspunkten sinnvollen Umfang zu begrenzen, müssen die eben dargelegten Merkmale und die Lehren aus der Schweizer Schuldenbremse (Ziffer 157) in das diesige institutionelle Regelwerk übersetzt werden. Die in Kapitel 2 aufgezeigte bisherige Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland und die in Kapitel 4 dargestellten Erfahrungen mit Artikel 115 Grundgesetz sowie den analogen Bestimmungen in den Ländern machen deutlich, dass eine wirksame Schuldenbegrenzung sowohl beim Bund als auch bei den Ländern ansetzen muss.

159. Zur Begrenzung der nicht für investive Zwecke verwendeten Neuverschuldung von Bund und Ländern mittels einer Schuldenschanke liegt es allein schon aus Gründen der Praktikabilität sowie der Transparenz, die für die Einhaltung und Glaubwürdigkeit der Schuldenschanke von großer Bedeutung ist, nahe, auf den beiden föderalen Ebenen einen weitgehend symmetrischen Mechanismus zu schaffen. Abweichungen von diesem im Folgenden erläuterten gemeinsamen Rahmen ergeben sich über die jeweilige Parametrisierung der Schuldenschanke in Bund und Län-

dem hinaus vor allem bei den Ausnahmeregeln, bei denen dem Bund ein etwas größerer Spielraum zugestanden werden muss, sowie bei den spezifischen Mechanismen, die die Einhaltung des Regelwerks gewährleisten und die dazu den jeweiligen Besonderheiten der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Handlungsspielräume Rechnung zu tragen haben. Auf letztere wird im Abschnitt III eingegangen.

160. Gemäß dem in den vorangehenden Abschnitten Gesagten sind für die Ausgestaltung der Schuldenschanke in Deutschland konkret festzulegen:

- Methoden und organisatorischer Ablauf der Ermittlung des regulären Ausgabenplafonds über die konjunkturbereinigten Einnahmen;
- die Bemessung des Ausgleichskontos;
- eventuelle Ausnahmeregeln für die Berücksichtigung bestimmter Ausgaben und Einnahmen im Ausgabenplafond sowie ihre Relevanz für das Ausgleichskonto;
- der Defizitabbaupfad als Folge des Übergangs vom Brutto- zum Nettoinvestitionsbegriff (Modul 1).

Zusätzlich sind mögliche Wechselwirkungen und Abhängigkeiten mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zu beachten.

161. Für die **Konjunkturbereinigung der Einnahmen**, aus der sich dann unmittelbar der reguläre Ausgabenplafond ergibt, sind neben dem Berechnungsverfahren in Bund und Ländern der sachliche Umfang der zu bereinigenden Einnahmen sowie das Ob und Wie einer Konjunkturbereinigung der Ausgaben oder bestimmter Ausgabenteile festzulegen. Um die Schuldenschanke möglichst transparent und jedenfalls für die Fachöffentlichkeit nachvollziehbar und nachprüfbar zu gestalten, schlägt der Sachverständigenrat die Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen mit dem aggregierten Verfahren vor, das heißt über den k -Faktor, unter Verwendung des Hodrick-Prescott-Filters, eines einfachen, aber gängigen und allgemein akzeptierten Verfahrens zur Trendermittlung (HP-Filter, Ziffern 240 ff.). Auf eine Bereinigung der Sonstigen Einnahmen, zu denen beispielsweise Vermögenseinkommen oder Zuweisungen und Zuschüsse anderer staatlicher Ebenen zählen, kann verzichtet werden, da diese in der Summe kein erkennbares Konjunkturmuster aufweisen; aus dem gleichen Grund ist eine Konjunkturbereinigung der Ausgaben entbehrlich (Ziffern 235 ff.). Schätzungen zeigen darüber hinaus, dass für die Elastizität der Steuereinnahmen bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt näherungsweise von einem Wert von eins ausgegangen werden kann, so dass sich der k -Faktor ohne weitere Transformation zur Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen einsetzen lässt. Somit ergibt sich der reguläre, das heißt noch ohne Berücksichtigung eventueller Ausnahmetatbestände, abgeleitete Plafond für die laufenden Ausgaben als Summe aus den mittels des k -Faktors konjunkturbereinigten Steuereinnahmen und den Sonstigen Einnahmen.

Der so für die gesamte Volkswirtschaft berechnete k -Faktor wird auf alle Länderhaushalte gleichermaßen angewendet. Eine separate Berechnung für die einzelnen Bundesländer mittels regio-

nalisierten Daten zu den bundeslandspezifischen Bruttoinlandsprodukten gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder (VGR der Länder) ist nicht erforderlich: Ganz abgesehen davon, dass die für eine Prognose des regionalen Bruttoinlandsprodukts erforderlichen Daten gegenwärtig erst mit größerer Verzögerung zur Verfügung stehen und mit höherer Unsicherheit behaftet sein dürften als die gesamtdeutschen Daten, legen Untersuchungen nahe, dass zwischen den westdeutschen Bundesländern ohnehin ein enger Konjunkturverbund besteht und die ostdeutschen Bundesländer sich in den letzten Jahren zunehmend dem gesamtdeutschen Konjunkturzyklus angenähert haben (Ziffern 243 ff.). Hinzu kommt, dass aufgrund der Verbundsteuern und des Länderfinanzausgleichs die Einnahmeentwicklung der einzelnen Länder maßgeblich vom aggregierten Steueraufkommen abhängt.

Verbunden mit den Berechnungsmethoden ist die Frage, ob die **Erstellung der Prognosen** des Bruttoinlandsprodukts und der Einnahmen an ein unabhängiges Gremium delegiert oder in den Händen der Exekutive belassen werden sollte. Für die Delegation spricht die dadurch gewährleistete größere Objektivität der Prognosen, für eine Erstellung durch die Regierung hingegen das gerade bei der Einnahmeschätzung wichtige, dort vorhandene finanzwirtschaftliche Detailwissen sowie die Vermeidung von Streitigkeiten über die Prognosewerte und von gegenseitigen Schuldzuweisungen bei Abweichungen zwischen Sollwerten und Istwerten. Der Sachverständigenrat schlägt nach Abwägung dieser Gesichtspunkte vor, auf eine Auslagerung der Prognose an eine unabhängige Institution zu verzichten und somit die Gesamtverantwortung für die Einhaltung der Schuldenschanke im Bereich der Politik und der Finanzverwaltung zu belassen. Auf welche Weise diese eine hohe Prognosegüte sicherstellt und in welchem Umfang sie sich dazu der Mitarbeit sachkundiger Dritter wie der Wirtschaftsforschungsinstitute oder der Deutschen Bundesbank bedient, ist ihr grundsätzlich freigestellt. Sie muss dafür aber auch die Konsequenzen von Schätzfehlern selbst tragen und kann diese nicht unter Verweis auf unzuverlässige Vorgaben bei der Haushaltsaufstellung abstreiten. Kurzum, die Verantwortung für die Haushaltsaufstellung ebenso wie für deren Folgen, zu denen neben Schätzfehlern mittelbar und in letzter Konsequenz auch Sanktionen zählen können, liegt in einer Hand bei der Politik. Wegen der Relevanz der Schätzungen für Bund und Länder sollte die Feststellung der Prognose des Bruttoinlandsprodukts (und damit des k -Faktors) sowie der Einnahmen im Finanzplanungsrat erfolgen, wobei die Einnahmeschätzung weiterhin im Arbeitskreis Steuerschätzung und damit unter Hinzuziehung externer Sachverständiger vorgenommen werden kann.

Das alternative **disaggregierte Verfahren**, welches der Sachverständigenrat zur Ermittlung des strukturellen Defizits und des Fiskalimpulses für den Gesamtstaat einsetzt, erlaubt es zwar, den Besonderheiten der einzelnen Einnahme- und Ausgabenkategorien besser Rechnung zu tragen. Es erfordert in der Anwendung aber eine Reihe diskretionärer Entscheidungen, die sich signifikant auf die Höhe der konjunkturbereinigten Einnahmen und damit des Ausgabenplafonds auswirken können. Für die Funktionsweise und die Bindungswirkung der Schuldenschanke sind ihre Transparenz sowie die Überprüfbarkeit (zumindest durch die Fachöffentlichkeit) und damit die Glaubwürdigkeit der abgeleiteten Ausgabenobergrenze von großer Bedeutung. Die Verwendung eines konjunkturbereinigungsverfahrens mit einem vergleichsweise hohen Anteil an diskretionären und damit der Manipulation verdächtigen Elementen, wie es beim separat auf Bund und Länder angewendeten disaggregierten Verfahren der Fall wäre, erfordert daher zwingend die Delegation der Berechnungen an eine unabhängige Institution, die insbesondere über ähnliche Kapazitäten zur Prognose der Einnahmeentwicklung wie die Finanzministerien von Bund und Ländern verfügen muss. Selbst dann sind in Zweifelsfällen aber Streitigkeiten zwischen diesem Prognosegremium und der Politik über die konkret gewählte Art der Bereinigung abzusehen. Die Verwendung des

aggregierten Verfahrens, dessen Umsetzung ganz in den Händen der Finanzministerien von Bund und Ländern liegt, vermeidet wegen der in der Anwendung deutlich geringeren Ermessensspielräume diese Probleme, wenn auch um den Preis einer weniger differenzierten Bereinigung der Einnahmen.

162. Für die **Bemessung des Ausgleichskontos** gibt es keine eindeutigen objektiven Kriterien, so dass sie letztlich eine Wertentscheidung darstellt. Allerdings engt eine sehr niedrig angesetzte Obergrenze den diskretionären Handlungsspielraum der Fiskalpolitik ein und birgt selbst bei einer strengen Orientierung der Sollausgaben des Haushalts am Ausgabenplafond die Gefahr, dass es allein aufgrund von Schätzfehlern zu einer Überschreitung der Obergrenze und dem Einsetzen der daran geknüpften Sanktionen kommt. Umgekehrt büßt die Schuldenschanke bei sehr großzügig bemessener Obergrenze viel von ihrer disziplinierenden Wirkung ein, weil ausgehend von einem ausgeglichenen Ausgleichskonto auch bei der Inkaufnahme von Belastungen ein Erreichen der Obergrenze sehr unwahrscheinlich ist. Einen gewissen Anhaltspunkt für die Wahl der Obergrenze bieten trotz aller methodischen Bedenken immerhin die in den retrospektiven Berechnungen ermittelten maximalen Belastungen infolge von Schätzfehlern (Ziffern 210 f.): Angesichts der Zeitspanne zwischen der Haushaltsaufstellung und der Verfügbarkeit der Istwerte, die für die ex post festzustellende Belastung des Ausgleichskontos benötigt werden, spricht einiges dafür, dieses so zu bemessen, dass es, ausgehend von einem ausgeglichenen Ausgleichskonto, in zwei aufeinander folgenden Jahren allein durch Schätzfehler höchstwahrscheinlich nicht zu einem Überschreiten der Obergrenze kommt. Für den Bund und die Länder gelangt man so zu Größenordnungen von jeweils rund 25 Mrd Euro; dies entspricht nicht ganz 1,1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2006. Die Ausgleichskonten könnten daher so bemessen werden, dass sie sich in der Summe auf 2 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt belaufen, wovon jeweils 1 vH auf den Bund und die Ländergesamtheit entfielen.

Um zu starke Schwankungen der Obergrenze und eine Abhängigkeit von der aktuellen Konjunkturprognose zu verhindern, ist als Bezugsgröße jeweils der Durchschnitt des nominalen Bruttoinlandsprodukts der letzten fünf Jahre zu wählen, für die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung Istwerte vorliegen.

163. Das Ausgleichskonto ist symmetrisch in dem Sinn, dass Gutschriften in gleicher Höhe akkumuliert werden können (Untergrenze oder Guthabengrenze), denn zu hohe Gutschriften bergen die Gefahr, dass in den Folgejahren die Haushaltsdisziplin nachlässt und beispielsweise am Ende der Legislaturperiode diskretionäre Ausgaben zu freigiebig getätigt werden. Da das Ziel der Schuldenschanke aber die Begrenzung und nicht die Stabilisierung der Staatsverschuldung auf einem bestimmten Niveau ist, wird man die Symmetrie nicht so weit treiben wollen, dass ein Überschreiten der Guthabengrenze, das sich wegen der Vorzeichenkonvention von Buchungen auf dem Ausgleichskonto formal in einem Unterschreiten der Untergrenze äußert, in gleicher Weise sanktioniert wird wie ein Überschreiten der Obergrenze. Berücksichtigt man, dass es sich beim Ausgleichskonto um ein virtuelles Konto handelt, auf dem bestimmte Teile der Staatsschuld gesondert vermerkt werden, ist das einfachste Verfahren, die Guthabengrenze überschreitende **Gutschriften** nicht auf dem Ausgleichskonto zu verbuchen, so dass diese der Schuldentilgung oder zumindest der Verringerung der konjunkturbedingt zulässigen und der zur Finanzierung von Nettoinvestitio-

nen in Anspruch genommenen Defizite dienen. Alternativ könnte allerdings auch eine Senkung von Steuersätzen, beispielsweise des Solidaritätszuschlags, vorgeschrieben werden.

164. Grundsätzlich werden alle realisierten Finanzierungssalden, die nicht der Finanzierung von Nettoinvestitionen gedient haben oder gemäß dem Konjunkturfaktor konjunkturbedingt zulässig waren und die im Folgenden als diskretionäre Finanzierungssalden bezeichnet werden, auf dem Ausgleichskonto verbucht. In bestimmten, eng begrenzten **Ausnahmefällen** ist es jedoch sinnvoll, auf eine Verbuchung auf dem Ausgleichskonto generell zu verzichten, weil die Fiskalpolitik sonst zu prozyklischem Verhalten gezwungen werden könnte oder wichtige, aber in der Höhe und dem Zeitpunkt ihres Anfallens unvorhersehbare Ausgaben nicht getätigt werden könnten (Ziffer 143). Nicht saldenrelevant sind Ausgaben (oder diskretionäre Einnahmeausfälle) nur in den folgenden Fällen:

- im Zusammenhang mit einem **außerordentlichen Ereignis** wie einer Naturkatastrophe, über dessen Vorliegen auf Ebene des Bundes der Deutsche Bundestag und der Bundesrat oder auf Ebene der Länder das jeweilige Landesparlament mit einer Mehrheit von je zwei Dritteln der Stimmen befinden. Das Quorum als rein formales Kriterium vermeidet die Notwendigkeit, einen Katalog an zulässigen Ereignissen aufzustellen, der angesichts des Ausnahmecharakters immer Gefahr läuft, unvollständig zu sein. Zum anderen stellt es in der gewählten Höhe eine wirksame Beschränkung gegen eine extensive Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel dar, denn eine derart breite Mehrheit, die im Regelfall die Kooperation der Oppositionsparteien erfordert, dürfte nur durch den öffentlichen und moralischen Druck einer notstandsähnlichen Lage zustande kommen. Dies gilt zwar nicht in Fällen einer großen Koalition, die bereits von sich aus über eine derart breite parlamentarische Mehrheit in beiden Kammern verfügt, doch da diese bereits die Möglichkeit hat, die Verfassung und insbesondere sämtliche Bestimmungen zur Schuldenbegrenzung zu ändern, ist es weder sinnvoll noch möglich, an die Inanspruchnahme der Ausnahmeregel bei außerordentlichen Ereignissen noch höhere Anforderungen zu stellen.
- zur **Abwehr eines gravierenden konjunkturellen Abschwungs**, der dann vorliegt, wenn für das betreffende Haushaltsjahr die mit Hilfe des aggregierten Verfahrens prognostizierte relative Outputlücke negativ wird und der Rückgang mindestens zwei Drittel der Wachstumsrate des Produktionspotentials für das dem betreffenden Haushaltsjahr vorangehende Jahr beträgt; der Wert für die Wachstumsrate ergibt sich unmittelbar aus der Bestimmung des k -Faktors und bedarf keiner zusätzlichen Berechnungen. Dieses Kriterium ist eine Verschärfung gegenüber dem bisherigen Begriff einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und vermeidet dessen Unbestimmtheit. Es ist so gewählt, dass es nur bei erheblichen konjunkturellen Abschwüngen greift (Ziffern 249 ff.) und gilt ausschließlich für den Bund, da die Länder aufgrund ihrer relativen Größe ohnehin nicht in der Lage sind, für sich genommen einem gravierenden konjunkturellen Abschwung entgegenzusteuern. Die prognostizierte konjunkturelle Entwicklung ist dabei der einzige und abschließende Maßstab für die Inanspruchnahme, denn selbst wenn sich ex post herausstellt, dass der Abschwung überhaupt nicht oder nicht in der erwarteten Stärke eintrat, wäre es nicht nur unbillig, sondern auch konzeptionell verfehlt, die über die Ausnahmeklausel zusätzlich aufgenommene Neuverschuldung doch dem Ausgleichskonto zu belasten. Im

Allgemeines lässt sich nämlich nicht entscheiden, in welchem Ausmaß die im Nachhinein günstigere konjunkturelle Entwicklung gerade auf die diskretionäre Erhöhung der Ausgaben zurückzuführen ist.

Im Umkehrschluss bedeutet dieser abschließende Ausnahmenkatalog, dass diskretionäre Finanzierungssalden beispielsweise zur zusätzlichen Stabilisierung der Konjunktur oder zur Anschubfinanzierung von Strukturreformen immer auf dem Ausgleichskonto verbucht werden und damit in den Folgejahren wieder zurückgeführt werden müssen, sofern nicht vorab Überschüsse erwirtschaftet und Guthaben auf dem Ausgleichskonto gebildet worden sind. Entsprechendes gilt für die Auswirkungen von Schätzfehlern, die zwar auf dem Ausgleichskonto gesondert ausgewiesen werden können, ohne dass daran aber andere Rechtsfolgen als bei diskretionären Maßnahmen geknüpft würden.

Der bei Berufung auf die Ausnahmefälle eines außerordentlichen Ereignisses oder eines gravierenden konjunkturellen Abschwungs eröffnete, nicht auf dem Ausgleichskonto verbuchte Neuverschuldungsspielraum ist in der Höhe nicht beschränkt. Eine Begrenzung wäre allenfalls im zweiten Fall möglich, indem die zulässige Höhe der damit gerechtfertigten Neuverschuldung an die Schwere des Abschwungs, gemessen beispielsweise an der Änderung der relativen Outputlücke, gekoppelt wird, während der zusätzliche Mittelbedarf bei den übrigen außerordentlichen Ereignissen der Natur der Sache nach nicht regelgebunden begrenzt werden kann. Damit die so eröffneten Spielräume zur Erhöhung der Neuverschuldung aber nicht oder allenfalls in begrenztem Umfang zur Finanzierung regulärer laufender Ausgaben genutzt werden, ist es unabdingbar, die Übertragung von nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen in folgende Haushaltsjahre zu versagen und somit das Instrument der **Restkreditermächtigung** ersatzlos abzuschaffen.

Außerordentliche Einnahmen werden ebenfalls nicht dem Ausgleichskonto gutgeschrieben, sondern dienen, spiegelbildlich zur schulden erhöhenden Wirkung der beiden genannten Ausnahmefälle, der Schuldentilgung. Dazu zählen beispielsweise Einnahmen wie die aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen, während Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen für das Ausgleichskonto unbeachtlich sind, da sie als Investitionseinnahmen bereits den Umfang der durch die Finanzierung investiver Ausgaben gerechtfertigten Neuverschuldung verringert haben (Ziffer 123).

165. Ein sofortiger Übergang zum geschärften Investitionsbegriff würde den durch investive Ausgaben gerechtfertigten Umfang der Neuverschuldung erheblich einengen und entweder sehr harte Konsolidierungsschritte oder eine starke Inanspruchnahme des Ausgleichskontos nach sich ziehen. Beides hätte zur Folge, dass die Legitimation der Schuldenstricke gleich bei ihrer Einführung in Frage gestellt würde. Die Auswirkungen der für sich genommen unabdingbaren und richtigen Schärfung des Investitionsbegriffs müssen daher zeitlich gestreckt und auf diese Weise abgefedert werden. Dies kann im Rahmen der Schuldenstricke dadurch geschehen, dass bei deren Einführung der reguläre Ausgabenplafond durch einen linear fallend ausgestalteten **Defizitabbau** ergänzt und so der Umfang der mit der Schuldenstricke zu vereinbarenden Ausgaben entsprechend vorübergehend erhöht wird. Die mögliche Ausgestaltung eines solchen Defizitpfades, wurde bei der Beschreibung der Schweizer Schuldenbremse erläutert (Ziffer 154). Der individuell für den Bund und die einzelnen Länder abgestimmte Pfad muss dabei so bemessen sein, dass die mit dem fallenden Verlauf verbundenen Konsolidierungserfordernisse die betreffende Gebietskör-

perschaft nicht überfordern, aber gleichwohl ein möglichst rascher Übergang zum neuen Investitionsbegriff erreicht wird. Einen Anhaltspunkt bietet dabei die – allerdings auf den Gesamtstaat bezogene – Forderung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, das strukturelle Defizit um jährlich 0,5 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zu reduzieren.

Darüber hinaus ist perspektivisch die Einführung einer Vermögensrechnung des Bundes und der einzelnen Länder anzustreben, um die Abschreibungen nicht mehr nur näherungsweise über die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu ermitteln (Ziffer 121).

166. Die im Rahmen der Schuldenschanke zulässigen Gesamtausgaben sind die Summe der zulässigen Nettoinvestitionen, die in ihrer Höhe grundsätzlich nicht beschränkt sind, und des Ausgabenplafonds. Nimmt man alle bisher erläuterten Regeln, so setzt sich der Plafond für die laufenden Ausgaben zusammen aus:

- dem regulären Ausgabenplafond, der den über den k -Faktor bestimmten konjunkturbereinigten Einnahmen entspricht und auf die laufenden Ausgaben anzuwenden ist,
- im Zeitablauf sinkenden Zuschlägen zum Plafond im Rahmen des Defizitabbaupfads,
- einer möglichen Erhöhung des Ausgabenplafonds bei Eintritt eines außergewöhnlichen Ereignisses und
- Abschlägen vom Plafond im Falle einer notwendigen Rückführung des Ausgleichskontos.

Die zulässigen Ausgaben sind sowohl ex ante bei der Haushaltsplanung als auch ex post bei der Belastung des Ausgleichskontos von Bedeutung. Bei der Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts bilden sie eine Obergrenze für die Soll-Ausgaben. Überschreiten die Haushaltsansätze gleichwohl die zulässigen Ausgaben und käme es durch die damit verbundene geplante Belastung des Ausgleichskontos zu einer Überschreitung seiner Obergrenze, so ist der betreffende Haushalt verfassungswidrig (Ziffern 180 f.). Dies ist durch entsprechende Vorschriften im Grundgesetz und in den Landesverfassungen zu gewährleisten (Ziffern 187 ff.). Im umgekehrten Fall, dass die ex ante in Kauf genommene Belastung des Ausgleichskontos noch nicht zu einer Überschreitung der Obergrenze führt, ist der Haushalt zwar mit der Verfassung vereinbar, doch ist der Gesetzgeber zusätzlichen Rechenschaftspflichten und Darlegungspflichten unterworfen. So muss begründet werden, warum eine Überschreitung der zulässigen Ausgaben in Kauf genommen wird und wie in den Folgejahren erneute Überschreitungen verhindert und die dem Ausgleichskonto zufließenden Belastungen wieder zurückgeführt werden sollen. Diese Darlegungspflicht gilt solange, bis das Ausgleichskonto wieder ausgeglichen ist.

Relevant für die Belastung des Ausgleichskontos nach Abschluss des Haushaltsjahres sind hingegen die ex post, das heißt mit den Istwerten für die Einnahmen und den k -Faktor ermittelten zulässigen Ausgaben. Verbucht wird auf dem Ausgleichskonto die Differenz zwischen realisierten Ausgaben und ex post zulässigen Ausgaben, wobei der maßgebliche Datenstand die Erstveröffentlichung der Istwerte für das betreffende Haushaltsjahr und Kalenderjahr ist. Spätere Revisionen

der Istwerte, die erfahrungsgemäß insbesondere das Bruttoinlandsprodukt betreffen können, beeinflussen somit den Stand des Ausgleichskontos nicht mehr.

Spezielle Regeln für die Schuldenschanke des Bundes

167. Spezifisch für den Bund festgelegt werden müssen neben den bereits erläuterten Bedingungen für die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel bei einem drohenden gravierenden konjunkturellen Abschwung außerdem noch die Höhe des Ausgleichskontos und der Verlauf des Defizitabbaupfads für den Übergang vom bisherigen Bruttoinvestitionsbegriff zu den eng gefassten Nettoinvestitionen.

Das **Ausgleichskonto des Bundes** hat gemäß dem eben hergeleiteten Aufteilungsschlüssel einen Umfang von 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im Mittel der vergangenen fünf Jahre, für die Istwerte verfügbar sind. Wendete man die Schuldenschanke erstmals bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2008 an, so wäre das Mittel des nominalen Bruttoinlandsprodukts der Jahre 2002 bis 2006 zugrunde zu legen, und es ergäbe sich eine Obergrenze in Höhe von 22,12 Mrd Euro.

168. Ausgangspunkt für die Ermittlung des **Defizitabbaupfads** ist, dass sich auf Ebene des Bundes die Lücke zwischen Ausgaben für Investitionen und vermögensändernden Nettoinvestitionen laut Bundeshaushalt 2007 auf etwa 20 Mrd Euro belief, wovon knapp 6 Mrd Euro auf Abschreibungen gemäß den VGR, rund 9 Mrd Euro auf Privatisierungserlöse und etwa 5 Mrd Euro auf Investitionszuschüsse an den privaten Bereich entfielen. Da laut bisheriger mittelfristiger Finanzplanung auch in den kommenden Jahren mit der Realisierung von Privatisierungserlösen gerechnet wird und die Abschreibungen nur geringen Schwankungen unterliegen, wird für die Bemessung des Defizitabbaupfads des Bundes vereinfachend von einer strukturellen Lücke zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen in Höhe von ebenfalls 20 Mrd Euro ausgegangen. Unterstellt man einen jährlichen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 3 Mrd Euro, so dass bei Einführung der Schuldenschanke im Jahr 2008 für sieben Jahre ein erhöhter Ausgabenplafond ergäbe.

169. Die eben erläuterte Rolle der Schuldenschanke im Haushaltsprozess des Bundes lässt sich veranschaulichen, indem exemplarisch das Jahr 2005 herausgegriffen und kontrafaktisch unterstellt wird, die Schuldenschanke habe bereits bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2005 gegolten (Tabelle 11). Dabei ist noch der damalige Investitionsbegriff zugrunde gelegt, das heißt, Privatisierungserlöse und Abschreibungen wurden nicht gegengerechnet. Eine derartige retrospektive Betrachtung erlaubt keine normativen Aussagen über die damalige Haushaltspolitik, die unter anderen Rahmenbedingungen als den hier unterstellten stattfand, verdeutlicht aber gleichwohl den Mechanismus der Schuldenschanke bei der Aufstellung des Haushalts und nach dessen Vollzug.

Ausgehend von der Einnahmeschätzung und einer prognostizierten Unterauslastung der Ökonomie ($\tilde{k} > 1$) ergaben sich nach Anwendung des k -Faktors auf die Steuereinnahmen konjunkturbereinigte Einnahmen und damit ein Plafond für die laufenden, das heißt nicht investiven Ausgaben in Höhe von 233,05 Mrd Euro, die die erwarteten Einnahmen um 1,02 Mrd Euro überstiegen, so dass

Tabelle 11

Schuldenbremse und Bundeshaushalt 2005			
Mrd Euro			
	Bundeshaushalt		Differenz
	Soll	Ist	Ist Soll
Einnahmen			
(1) Steuereinnahmen (T)	190,79	190,15	– 0,64
(2) Sonstige Einnahmen (S)	41,24	38,30	– 2,94
(3) reguläre Einnahmen ($T+S$) = [(1) + (2)]	232,03	228,45	– 3,58
Ausgabenplafond			
(4) Konjunkturfaktor (k)	<i>1,005329</i>	<i>1,013977</i>	<i>0,008648</i>
(5) konjunkturbereinigte Steuer- einnahmen (kT)	191,80	192,81	1,00
(6) Ausgabenplafond (A^*) = [(5) + (2)]	233,05	231,11	– 1,94
Ausgaben			
(7) Investitionen (G^I)	22,75	22,86	0,11
(8) Sonstige Ausgaben (G)	192,67	199,62	6,95
(9) Zinsen (iB)	38,88	37,37	– 1,51
(10) laufende Ausgaben (A) = [(8) + (9)]	231,55	236,99	5,44
(11) gesamte Ausgaben = [(7) + (10)]	254,30	259,85	5,55
Finanzierungssalden			
(12) investitionsorientiert (FS^L) = – (7)	– 22,75	– 22,86	– 0,11
(13) kurzfristig Konjunkturell (FS^a) = [(3) – (6)]	– 1,02	– 2,66	– 1,64
(14) kurzfristig diskretionär (FS^d) = [(6) – (10)]	1,50	– 5,88	– 7,38
(15) gesamter Finanzierungssaldo (FS) = [(12) + (13) + (14)]	– 22,27	– 31,40	– 9,13
Ausgleichskonto			
= – (14)		– 5,88	

ein konjunkturbedingtes Finanzierungsdefizit in gleicher Höhe zulässig gewesen wäre. Der Haushaltsansatz sah für die Ausgaben ein Volumen von 254,30 Mrd Euro vor, von denen 22,70 Mrd Euro für investive Zwecke in der damaligen Abgrenzung hätten verwendet werden sollen. Der Sollwert für die laufenden Ausgaben lag daher um 1,50 Mrd Euro unter dem Ausgabenplafond, so dass bei Realisierung der prognostizierten Größen auf dem Ausgleichskonto ein Guthaben in Höhe von 1,50 Mrd Euro verbucht worden wäre. Tatsächlich stellte sich die wirtschaftliche Entwicklung jedoch weniger günstig dar ($k > \tilde{k}$). Die Einnahmen waren deutlich niedriger und die laufenden Ausgaben, wohl nicht zuletzt als Folge der Einführung des Arbeitslosengelds II, spürbar höher als die ex ante festgelegten Werte; lediglich die investiven Ausgaben entsprachen in etwa dem Haushaltsansatz. Die stabilisierende Wirkung der Schuldenschanke zeigt sich darin, dass, vor allem infolge der Entwicklung der Sonstigen Einnahmen, die Gesamteinnahmen zwar um 3,58 Mrd Euro niedriger als erwartet ausfielen, der Ausgabenplafond aber nur um 1,94 Mrd Euro abnahm. Gleichwohl öffnete sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben stärker als die Zunahme des konjunkturbedingt zulässigen Finanzierungssaldos, so dass der tatsächlich auf dem

Ausgleichskonto zu verbuchende diskretionäre Finanzierungssaldo von 1,50 Mrd Euro auf -5,88 Mrd Euro einbrach.

170. Die aufgrund des Datenstands des Jahres 2006 für das Jahr 2005 erfolgte Belastung des Ausgleichskontos in Höhe von 5,88 Mrd Euro lässt sich noch weiter nach den Ursachen der Abweichung vom Haushaltsplan aufspalten (Kasten 5, Ziffern 210 f.). Von Interesse ist nicht zuletzt der Teil der Belastung, der auf Schätzfehler bei den Einnahmen und der konjunkturellen Lage zurückzuführen ist (Schaubild 12). Für die an die Belastung des Ausgleichskontos anknüpfenden Konsequenzen ist die Ursache der Belastung zwar unbeachtlich, zumal wenn die Erstellung der Prognose in den Händen der Regierung liegt. Die Aufspaltung der Belastung ist aber gleichwohl informativ, da sie bezogen auf ein Jahr den Umfang der neuverschuldungswirksamen diskretionären finanzpolitischen Entscheidungen offenlegt und im Zeitablauf auf möglicherweise vorliegende systematische Schätzfehler hinweist. Im Jahr 2005 wäre der größere Teil der Belastung auf den als diskretionär eingestuften Finanzierungssaldo (Unterkonto „Politik“) zurückzuführen gewesen. Das Unterkonto „Schätzfehler“ zeigt, dass die Einnahmeentwicklung zu günstig prognostiziert wurde. Diese Schätzfehler wurden durch die schlechter als erwartet eingetretene konjunkturelle Entwicklung und die damit ermöglichten höheren konjunkturbedingt zulässigen Finanzierungssalden zwar gedämpft, aber im Ergebnis weniger als zur Hälfte ausgeglichen.

Schaubild 12

Ausgleichskonto 2005 Mrd Euro			
Belastung		Gutschrift	
5,88			
Unterkonto Schätzfehler - Mrd Euro -		Unterkonto Politik - Mrd Euro -	
Belastung		Gutschrift	
$-(A^* - \tilde{A}^*)$	1,94		
$-k(T - \tilde{T})$	0,65	$-\tilde{T}(k - \tilde{k})$	- 1,65
$-(S - \tilde{S})$	2,94		
		Belastung	
		$-(\tilde{A}^* - A)$	3,94
		Gutschrift	

© Sachverständigenrat

Spezielle Regeln für die Schuldenschränken der Länder

171. Für die einzelnen Länder müssen ebenfalls die Höhe des Ausgleichskontos und des Defizitabbauwegs festgelegt werden. Das Ausgleichskonto der Ländergesamtheit hat einen Umfang von 1 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Mittel der vergangenen fünf Jahre, was einem Absolutbetrag von 22,12 Mrd Euro entspricht. Durch Aufteilung gemäß den Anteilen der einzelnen Länder an diesem Mittelwert des nominalen Bruttoinlandsprodukts erhält man die Höhe der Ober-

grenzen der **länderspezifischen Ausgleichskonten** in Mio Euro (Tabelle 12). Möglich wäre auch die Wahl der Ausgaben als Bezugsgröße, doch würden dadurch „schlanke“ Länder mit einer geringeren Staatsquote tendenziell bestraft.

Tabelle 12

Ausgleichskonto, Investitionsausgaben, Privatisierungserlöse und Abschreibungen im Jahr 2005

Mio Euro

Länder	Obergrenze Ausgleichskonto ¹⁾	Investitions- ausgaben	Privatisierungs- erlöse	Kalkulatorische Abschreibungen ²⁾
Baden-Württemberg	3 196	1 980	603	742
Bayern	3 883	2 768	1	1 232
Berlin	788	2 445	194	610
Brandenburg	476	925	22	380
Bremen	240	663	66	222
Hamburg	804	853	580	531
Hessen	1 964	1 104	1 110	480
Mecklenburg-Vorpommern	314	614	15	290
Niedersachsen	1 869	1 309	93	441
Nordrhein-Westfalen	4 781	5 650	16	620
Rheinland-Pfalz	954	1 010	182	277
Saarland	263	253	4	90
Sachsen	836	1 839	1	656
Sachsen-Anhalt	469	1 098	27	296
Schleswig-Holstein	674	487	54	186
Thüringen	437	1 070	24	376

1) Entspricht 1 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts der einzelnen Länder im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005. – 2) Auf den Sachkapitalbestand (geschätzt); eigene Berechnungen in Anlehnung an den Ausweis für die Bundesländer insgesamt innerhalb der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

172. Ausgangspunkt für die Ermittlung der **Defizitabbaupfade in den Ländern** sollte wieder die Lücke zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen sein. Für die Ländergesamtheit im Haushaltsjahr 2005 setzte sie sich zusammen aus Abschreibungen gemäß den VGR in Höhe von 7,43 Mrd Euro, Privatisierungserlösen in Höhe von 2,99 Mrd Euro sowie – hier nicht bezifferten – empfangenen Investitionszuschüssen aus dem öffentlichen Bereich und geleisteten Investitionszuschüssen an den privaten Bereich, soweit diese nicht bereits jetzt aus den Bruttoinvestitionen herausgerechnet sind. Bei der Ermittlung der Nettoinvestitionen nach Ländern tritt zwar das Problem auf, dass länderspezifische Werte für die Höhe der Abschreibungen nicht vorliegen. Diese könnten aber hilfswise als Anteile an den Abschreibungen für die Ländergesamtheit ermittelt werden, wobei als Gewichte die jeweiligen kumulierten Bruttoinvestitionen der letzten Jahre dienen. Auf diese Weise erhielte man für jedes Land das auf die Nutzung von Privatisierungserlösen und die umgelegten Abschreibungen zurückzuführende strukturelle Defizit im Jahr 2005, welches, gegebenenfalls noch korrigiert um die Einnahmeverbesserung infolge der Anhebung der Umsatzsteuer, mit Einführung der Schuldenschanke über den Defizitabbaupfad sukzessiv zu verringern wäre. Bereits die Höhe der Bruttoinvestitionen und der Privatisierungserlöse, jeweils in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, unterscheidet sich zwischen den Ländern spürbar, so dass auch der über den Defizitabbaupfad abzutragende gesamte zusätzliche Konsolidierungsbedarf, der realistische jährliche Konsolidierungsbeitrag und damit die Länge des Pfades von Land zu Land deutlich variieren. Dies gilt ganz besonders für die ostdeutschen Länder, die zwar vereinigungsbedingt noch sehr hohe Investitionsquoten aufweisen, in denen sich aufgrund des Instituts der Sonderbe-

darfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) und deren bisheriger haushaltstechnischer Behandlung ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf ergibt.

Die SoBEZ werden zweckgebunden vor allem zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen in den ostdeutschen Bundesländern gezahlt und bis zum Jahr 2019 abgeschmolzen. Trotz der Zweckbindung werden sie in den Länderhaushalten als allgemeine Zuwendungen erfasst und mindern folglich bisher nicht den Umfang der eigenfinanzierten Investitionen. Bis auf das Land Sachsen hat zudem keines der Länder die empfangenen Mittel vollumfänglich für investive Zwecke verwendet, in Berlin lag die Fehlverwendungsquote sogar bei (100) vH. Käme es nun im Rahmen der beschriebenen Schärfung des Investitionsbegriffs zu der sachgerechten Verbuchung der SoBEZ als zweckgebundene Zuweisungen, ginge im entsprechenden Ausmaß der Umfang der für investive Zwecke zulässigen Neuverschuldung zurück und erhöhte so den Konsolidierungsbedarf in den Länderhaushalten. Dieser Effekt wird noch durch die künftige schrittweise Rückführung der SoBEZ verschärft: In Ländern, die die SoBEZ nicht zweckgerecht verwenden, müssen die bisher damit finanzierten laufenden Ausgaben künftig über entsprechende reguläre Einnahmen abgedeckt werden, während bei einer zweckgerechten Verwendung die Rückführung der SoBEZ näherungsweise dem mit der Zeit abnehmenden vereinigungsbedingt zusätzlichen Investitionsbedarf in Ostdeutschland entsprechen dürfte.

Wie hoch vor diesem Hintergrund der den einzelnen Ländern zumutbare jährliche Konsolidierungsbeitrag ist, bedarf einer gesonderten Analyse.

173. Einige der Effekte, die eine so ausgestaltete Schuldenschanke im Bund und in den Ländern gehabt hätte, wenn sie in der Vergangenheit in Kraft gewesen wäre, lassen sich ebenso wie die Abhängigkeit der Ergebnisse von Variationen im gewählten Berechnungsverfahren durch retrospektive Rechnungen abschätzen. Diese werden zusammen mit ergänzenden Untersuchungen zu den der Schuldenschanke zugrundeliegenden Annahmen im sechsten Kapitel untersucht.

Schuldenschanke und Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt

174. Die bisherigen Überlegungen zur Ausgestaltung der Schuldenschanke sorgen zwar dafür, dass für die jeweilige Gebietskörperschaft die Erfordernisse eines hinreichenden fiskalpolitischen Handlungsspielraums und die Notwendigkeit einer Begrenzung der nicht für investive Zwecke verwendeten Neuverschuldung sinnvoll abgewogen werden. Sie berücksichtigen allerdings keine sonstigen Restriktionen, denen sich die Finanzpolitik gegenüber sieht und insbesondere nicht die sich aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ergebenden Verpflichtungen: Die im Rahmen der Goldenen Regel zulässigen strukturellen Defizite können nicht nur für sich genommen mit dem Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts kollidieren (Ziffer 133), sie engen auch den Spielraum für die zulässige kurzfristige Verschuldung ein, da die 3-vH-Grenze nicht nach dem Verwendungszweck der Neuverschuldung differenziert. Betroffen davon sind neben dem Ausgleichskonto selbst noch der, wenn auch quantitativ weniger bedeutsame, konjunkturbedingt zulässige Finanzierungssaldo und die durch die Ausnahmeregeln gerechtfertigte Neuverschuldung, denn beide sind für das Ausgleichskonto unbeachtlich, aber nicht notwendigerweise für die Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Weitere Unterschiede, die einer Synchronisierung der beiden Systeme der Verschuldungsbegrenzung entgegenstehen, sind, dass die Schuldenschanke sich auf die Finanzierungssalden von Bund und Ländern gemäß der Finanzstatistik bezieht, während das für die 3-vH-Grenze maßgebliche Defizit in der Systematik der VGR und für den Gesamtstaat ermittelt wird, so dass die Defizite der Sozialversicherungen und der Gemeinden ebenfalls unmittelbar relevant sind. Zu beachten ist ferner, dass die Defizitgrenze

des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts im Prinzip in jedem Jahr neu in Anspruch genommen werden kann (wenn man von der nicht sanktionsbewehrten Pflicht zur Rückführung der strukturellen Defizite absieht); beim Ausgleichskonto als „Merkposten“ für Überschreitungen der zulässigen Neuverschuldung in der Vergangenheit ist dies gerade nicht möglich, denn wird das Ausgleichskonto in einem Jahr t bis zur Obergrenze belastet, besteht im Folgejahr $t+1$ nur noch Verschuldungsspielraum in Höhe der konjunkturbedingt zulässigen Defizite und der Goldenen Regel. Weist das Ausgleichskonto also bereits Belastungen auf, dann ist der im Rahmen der so bemessenen Schuldenschanke verfügbare Spielraum enger als bei der Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts; dies wird auch dadurch unterstrichen, dass sich im Jahr 2006 und im laufenden Jahr Artikel 115 Grundgesetz selbst in seiner gegenwärtigen Form für die Finanzpolitik als deutlich schwerer zu erfüllen erwiesen hat als die Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Je nach Ausgestaltung kann die Schuldenschanke die Beschränkungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllen und sogar zur Stärkung der europäischen Regelungen beitragen. So kann sich die Bemessung der Ausgleichskonten an den eben geschilderten nationalen Erfordernissen orientieren, wobei die Obergrenzen in der Summe den Wert von 2 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Will die Politik allerdings beim Umfang der Kreditfinanzierung von Nettoinvestitionen als zusätzliche einschränkende Nebenbedingung die für den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt relevante Defizitquote mit beachten und einen Konflikt vermeiden, muss sie gegebenenfalls den Umfang der kreditfinanzierten diskretionären fiskalpolitischen Maßnahmen einschränken oder auf eine Steuerfinanzierung von Investitionen zurückgreifen, um ein Defizitverfahren der Europäischen Kommission zu vermeiden.

In einer zusammenfassenden Bewertung zeigt sich, dass das **Konfliktpotential** zwischen Schuldenschanke und Europäischem Stabilitäts- und Wachstumspakt **begrenzt** ist und sich die beiden eher ergänzen: Erstens korrespondiert der Defizitabbaupfad mit der Verpflichtung, das strukturelle Defizit jährlich zu verringern. Zweitens kann die Bemessung des Ausgleichskontos zwar mit der 3-vH-Defizitgrenze kollidieren, doch aufgrund des unterschiedlichen Charakters von Ausgleichskonto als Merkposten für vergangene Überschreitungen und 3-vH-Grenze als jährlich neu anzulegender Obergrenze sind wiederholte Verstöße ausgeschlossen. Schließlich ist der im folgenden Abschnitt skizzierte Sanktionsmechanismus wesentlich enger und setzt bei Verstößen früher ein, so dass die von der Schuldenschanke ausgehende erhöhte Haushaltsdisziplin Verstöße gegen den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt weniger wahrscheinlich macht und damit auch diesen stärkt.

III. Modul 3: Verfahrensregeln und Sanktionen

1. Grundsätze

175. Orientieren sich die Haushalte von Bund und Ländern an den in den beiden ersten Modulen festgelegten Regeln, so wird der Umfang der Staatsverschuldung auf ein sinnvolles Maß begrenzt: Dauerhafte Schulden sind durch ein entsprechendes staatliches Vermögen gedeckt, und zugleich bleibt in der kurzen Frist der Finanzpolitik genug Raum, um allokativ sinnvoll Schwankungen der staatlichen Einnahmen abzufedern und diskretionär auf zusätzlichen fiskalischen Handlungsbedarf

zu reagieren, ohne dass es dadurch mittelfristig bis langfristig zu einem Anstieg der Staatsverschuldung käme. Die nationalen und internationalen Erfahrungen zeigen aber unzweideutig, dass ein solches Regelwerk zur Abgrenzung sinnvoller und gerechtfertigter Neuverschuldung unvollkommen, weil unwirksam ist, solange es nicht durch Mechanismen ergänzt wird, die seine Umsetzung präzise definieren, Verstöße sanktionieren und so eine Einhaltung der Verschuldungsgrenzen gewährleisten. Kurzum: Die Umsetzung der in den ersten beiden Modulen entwickelten Regeln ist ökonomisch sinnvoll und finanzpolitisch geboten. Ein glaubwürdiges Bekenntnis zu soliden Staatsfinanzen wird daraus aber erst dann, wenn sich die Politik zugleich dem zugehörigen Sanktionsmechanismus unterwirft.

176. Zentraler Anknüpfungspunkt für solche Mechanismen ist das Ausgleichskonto als das **Gedächtnis der Schuldenschanke** für vergangene Abweichungen von der durch den Ausgabenplafond konkretisierten einnahmeorientierten Ausgabenpolitik. Denn die nicht auf dem Ausgleichskonto verbuchten und nicht zur Investitionsfinanzierung aufgenommenen Neuschulden sind entweder vom Umfang her klein und im Zeitverlauf nicht dauerhaft zunehmend (konjunkturbedingt zulässige Finanzierungssalden), oder aber sie fallen selten und nicht systematisch an (Notstände, gravierende konjunkturelle Abschwünge, Defizitabbaupfad), so dass sie jedenfalls für die mittelfristige bis langfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote unbedeutsam sind. Daher hängt der Erfolg der Schuldenschanke als Mechanismus zur Verhinderung von Staatsschulden, die nicht der Finanzierung von Nettoinvestitionen dienen, entscheidend davon ab, dass es durch geeignete Verfahrensregeln gelingt, in Bund und Ländern Überschreitungen des Ausgleichskontos zu verhindern oder, wenn sie eingetreten sind, wieder zurückzuführen. Der Stand des Ausgleichskontos hat damit zugleich die **Funktion eines Frühwarnsystems** für finanzpolitische Fehlentwicklungen.

177. Ausgangspunkt für eine wirksame Begrenzung der Neuverschuldung ist die Verpflichtung, bereits bei der Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts die Grundsätze der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik im Sinn der Schuldenschanke zu beachten, so dass die nicht für Nettoinvestitionen bestimmten Ausgaben die konjunkturbereinigten Einnahmen in der Regel nicht überschreiten. Abweichungen von diesem Grundsatz sind nach Möglichkeit zu vermeiden; sie müssen in jedem Fall begründet sowie Art und Zeitraum der Rückführung dargelegt werden (Ziffern 166 ff.). Besonders hohe Hürden gelten, wenn die Überschreitungen nicht auf dem Ausgleichskonto verbucht werden sollen, indem entweder ein höheres parlamentarisches Quorum zu erfüllen ist oder eine eng abgegrenzte und klar definierte konjunkturelle Ausnahmesituation vorliegen muss (Ziffer 164). Darüber hinaus sind Bund und Länder immer gehalten, vergangene Abweichungen vom Grundsatz einer einnahmeorientierten Haushaltspolitik, die sich in einem belasteten Ausgleichskonto niedergeschlagen haben, wieder auszugleichen, wobei mit Überschreiten der Obergrenze des Ausgleichskontos diese Pflicht deutlich verschärft werden muss.

178. Für die Bestimmung der dazu benötigten einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Verfahrensregeln für den Prozess der Haushaltsaufstellung und das Einsetzen von Sanktionen hat der Sachverständigenrat die folgenden **Leitlinien und Kriterien** zugrunde gelegt:

- Ziel eines solchen Regelwerks und insbesondere von Sanktionen ist nicht die Bestrafung der Handelnden an sich, sondern die möglichst frühzeitig einsetzende **Verhaltenslenkung**. Verfahrensregeln, die eine Einhaltung der Schuldenschanke gewährleisten, sollten schon bei der Haushaltsaufstellung ansetzen. Angesichts der Unsicherheit und Gestaltungsanfälligkeit von Plangrößen können schärfere Regeln und Rechtsfolgen aber, abgesehen von eklatanten Verstößen bei der Haushaltsaufstellung, nur an realisierten Größen und im Rahmen der Schuldenschanke daher am Stand des Ausgleichskontos ansetzen.
- Nicht zuletzt die Erfahrungen mit Artikel 115 Grundgesetz zeigen, dass die Tauglichkeit von Sanktionen sowohl von ihrer Schwere als auch von der Wirkungsverzögerung, das heißt dem Zeitraum zwischen dem Verstoß und dem Einsetzen der Strafmaßnahme, abhängt. Um im Bewusstsein der Öffentlichkeit und der Wähler den Konnex von Regelverstoß und Sanktion zu wahren und um zu vermeiden, dass infolge des Endes der Legislaturperiode die damaligen Entscheidungsträger davon gar nicht mehr betroffen sind, sollte das Sanktionsverfahren kurze Entscheidungswege, auch durch Nutzung von Automatismen, vorsehen.
- Ferner besteht eine Wechselbeziehung zwischen der angemessenen **Schärfe einer Sanktion** und der Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens als Folge eines zurechenbaren Fehlverhaltens der Politik. Bei der Ausgestaltung der Schuldenschanke wurden die Obergrenzen der Ausgleichskonten in Bund und Ländern so gewählt, dass ausgehend von einem ausgeglichenen Ausgleichskonto ein zufälliges, allein auf unerwarteten Ereignissen beruhendes Überschreiten der Obergrenze binnen zweier Jahre selten und innerhalb eines Jahres äußerst unwahrscheinlich ist. Daher ist es gerechtfertigt, an die Überschreitung eines solchermaßen großzügig bemessenen Ausgleichskontos, die dann aller Voraussicht nach auch auf bewusst diskretionäre Maßnahmen zurückzuführen und insofern nicht unverschuldet ist, harte Sanktionen zu knüpfen.
- An einer Überschreitung der Obergrenze des Ausgleichskontos ansetzende Sanktionen sollten darauf ausgerichtet sein, den Umfang der kurzfristigen Neuverschuldung möglichst rasch wieder auf das Ausmaß der mit der Schuldenschanke vereinbart zurückzuführen. **Finanzielle Sanktionen** stellen besonders einschneidende Instrumente mit einer wesentlich stärker disziplinierenden Wirkung dar als Maßnahmen, die vor allem einen Reputationsverlust bewirken, beispielsweise durch größere Publizitätspflichten oder eine eingeschränkte Mitwirkung in Bundesrat oder Finanzplanungsrat. Sie können aber, wenn sie einen endgültigen Entzug finanzieller Mittel zur Folge haben, die angespannte Finanzlage der betreffenden Gebietskörperschaft noch verschärfen. Unter diesem Gesichtspunkt sind Sanktionen wie verpflichtende Abgabenerhöhungen, die eine Verbesserung der Einnahmesituation bewirken, das geeignetere Instrument.
- Die Legislative ist als Haushaltsgesetzgeber nicht nur dem Mechanismus zur Verschuldungsbegrenzung unterworfen, sondern auch dessen Gestalter, indem sie diesen zunächst einmal in Gesetzesform gießen muss. Die Schuldenschanke kann daher nicht nur innerhalb des Regelwerks, beispielsweise durch verzerrte Annahmen an die Entwicklung der Einnahmen, unterlaufen werden, sondern auch durch die Änderung der Regeln selbst. Besonders niedrig ist die Hürde bei einfachgesetzlichen Änderungen, das heißt Landesgesetzen oder nicht zustimmungspflichtigen Bundesgesetzen. Die zentralen Bestimmungen zur Schuldenschanke müssen daher in der Ver-

fassung und in zustimmungspflichtigen Gesetzen verankert werden, so dass eine Änderung mit einfacher parlamentarischer Mehrheit, beispielsweise zur Anhebung der Obergrenze des Ausgleichskontos oder zur Etablierung eines weiteren Defizitabbaupfads, nicht möglich ist.

- Eine weitere Lehre aus der bisherigen Praxis des Artikel 115 Grundgesetz ist, dass unklare Rechtsbegriffe wie der einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ vermieden oder, wenn dies gerade mit Blick auf die Verfassung aus rechtssystematischen Gründen nicht möglich ist, zumindest auf nachrangigen Ebenen des Rechts hinreichend präzisiert werden sollten.

179. Die jeweiligen Besonderheiten des Bundes und der Länder innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung schlagen sich in einer etwas größeren Asymmetrie des Regelwerks zur Gewährleistung der Einhaltung der Schuldenschanke nieder, als dies bei ihrer im vorangehenden Abschnitt skizzierten Ausgestaltung der Fall war. So verfügt der Bund über eine größere Einnahmeautonomie und bietet folglich mehr Ansatzpunkte für finanzielle Sanktionen, während entsprechenden Regeln bei den Ländern angesichts der starken Nivellierung der Einnahmen durch den Länderfinanzausgleich und der noch weitgehend fehlenden Steuerautonomie wesentlich engere Grenzen gesetzt sind. Im Folgenden werden jeweils für Bund und Länder die Grundzüge eines Mechanismus erläutert, der die Einhaltung des Regelwerks der Schuldenschanke gewährleistet.

Mit Blick auf die zentrale Rolle, die in Bund und Ländern gleichermaßen dem Ausgleichskonto für das Prinzip der Schuldenschanke und das Einsetzen von Sanktionen zukommt, lassen sich dabei zwei Situationen unterscheiden, in denen sich die Politik bei der Aufstellung des Haushalts befinden kann: Der Regelfall, dass die bisher auf dem Ausgleichskonto verbuchten Beträge die Obergrenze nicht überschreiten, und der Sonderfall, dass gemäß den Istwerten für das vergangene Haushaltsjahr eine Überschreitung der Obergrenze festgestellt wurde und somit die in der Vergangenheit aufgelaufene kurzfristig zulässige Neuverschuldung das tolerierbare Maß übersteigt. Letzterer ist gleichsam der „Ernstfall“ für die Schuldenschanke, denn wenn es in solchen Situationen nicht gelingt, die die Obergrenze überschreitenden Defizite rasch wieder zu tilgen, hat die Schuldenschanke ihren Zweck verfehlt.

2. Verfahren für den Bund

Regelfall eines nicht überschrittenen Ausgleichskontos

180. Solange die Belastung des Ausgleichskontos die Obergrenze unterschreitet, ist der **Ausgabenplafond** für die laufenden Ausgaben die wichtigste **Richtgröße** bei der Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts (Ziffer 166). Grundsätzlich ist der Gesetzgeber gehalten, im Haushalt die Sollwerte für die laufenden Ausgaben so anzusetzen, dass sie den Ausgabenplafond nicht übersteigen, und bestehende Belastungen auf dem Ausgleichskonto durch Kürzung des Ausgabenplafonds zurückzuführen. Wird davon abgewichen, indem laut Haushaltsansatz zusätzliche Belastungen des Ausgleichskontos eingeplant oder die Rückführung einer bestehenden Belastung unterlassen wird, so sollten die Gründe für diese Abweichung von einer strengen einnahmeorientierten Ausgabenpolitik dargelegt und insbesondere erläutert werden müssen, wie und in welchem Zeitrahmen in den kommenden Jahren eine Rückführung der akkumulierten Belastungen geplant

ist. Die Erfahrungen mit Artikel 115 Grundgesetz haben zwar gezeigt, dass derartige Darlegungslasten für sich genommen eine nur sehr schwache disziplinierende Wirkung haben, gegenüber der Öffentlichkeit erhöhen sie aber spürbar die Transparenz der Finanzpolitik und der Schulden-schranke.

Unzulässig und nicht mit der Verfassung vereinbar ist hingegen ein Haushaltsgesetz, das eine Überbeanspruchung des Ausgleichskontos einplant, das heißt, durch das es nach Ablauf des Haushaltsjahres, wenn die dann festgestellten Istwerte den Sollwerten des Haushaltsgesetzes entsprechen, zu einer Überschreitung der Obergrenze des Ausgleichskontos käme; Artikel 115 Grundgesetz ist entsprechend zu ergänzen. Wird ein solcher Haushalt verabschiedet, kann nunmehr bereits das In-Kraft-Treten verhindert werden, wenn der Bundespräsident – in Ausübung seines eng begrenzten, auf eine offenkundige Verfassungswidrigkeit beschränkten materiellen Prüfungsrechts – die Ausfertigung verweigert. Der Gesetzgeber müsste in diesem Fall einen neuen, verfassungskonformen Haushalt beschließen.

181. Tritt der Haushalt hingegen in Kraft, bietet es sich an, die **Verfassungswidrigkeit** vor dem Bundesverfassungsgericht in einem **beschleunigten Verfahren** prüfen zu lassen. Antragsberechtigt wäre über die bisherigen Bestimmungen in Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2 Grundgesetz hinaus ein (Fünftel) der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Diese zweifache Modifikation des gegenwärtigen Procedere – die Festlegung eines beschleunigten Verfahrens und die niedrigere Klageschwelle – bewirkt in Verbindung mit der Präzisierung der Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt, dass eine Klage nicht wie bisher an der Nichterfüllung des Quorums scheitert und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts durchaus noch im laufenden Vollzug des Haushalts ergehen kann. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit verbietet grundsätzlich den weiteren Haushaltsvollzug, auch wenn das Gericht in der Rechtsfolgenbestimmung im Einzelfall abweichen kann, indem beispielsweise der einstweilige Weitevortrag mit terminlich fixierten Änderungsaufgaben gestattet wird. Angesichts der Konsequenzen einer solchen Entscheidung für den Haushaltsvollzug und die öffentliche Wahrnehmung der Finanzpolitik ist aber davon auszugehen, dass die Verabschiedung eines verfassungswidrigen Haushalts von vornherein unterbleibt.

Denkbar wäre auch, anderen Institutionen wie dem Bundesrechnungshof ein Klagerecht einzuräumen. Dagegen spricht allerdings, dass die Überprüfung der Kreditaufnahme des Bundes nicht zu den Kernaufgaben dieser Institution gehört und sie zudem im Klagefall erheblichem politischem Druck ausgesetzt wäre, der ihre reguläre Arbeit beeinträchtigen könnte. Für die parlamentarische Opposition ist es hingegen eine Kernaufgabe, das Handeln der Regierung und der parlamentarischen Mehrheit zu überprüfen und zu hinterfragen.

182. Im Haushaltsvollzug ergeben sich keine Änderungen zum geltenden Recht. Wird allerdings ein Nachtragshaushalt beschlossen, so gelten für diesen die genannten Bestimmungen analog. Maßgeblich ist dabei der bei Verabschiedung des Nachtragshaushalts aktuelle Datenstand, so dass zwar einerseits der Ausgabenplafond an Neuschätzungen der Konjunktur und der Einnahmewicklung angepasst werden muss, andererseits aber auch die Möglichkeit besteht, im Fall einer unerwarteten, sich in einem hinreichend starken Rückgang der relativen Output-Lücke niederschlagenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung die Ausnahmeklausel in Anspruch zu nehmen.

183. Nach dem Ende des Haushaltsjahres werden mit Veröffentlichung der Istwerte für das Bruttoinlandsprodukt sowie der Einnahmen und Ausgaben des Bundes der Ausgabenplafond neu berechnet und die Abweichung der tatsächlichen laufenden Ausgaben von dieser Größe auf dem Ausgleichskonto gebucht. Die maßgebliche Obergrenze ist dabei diejenige, die zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushalts bekannt war.

Im Anschluss wird die Höhe der Obergrenze des Ausgleichskontos für das kommende Haushaltsjahr festgelegt. Diese zeitliche Abfolge stellt sicher, dass die Verletzung der Obergrenze von der Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts nur mittelbar über die Höhe der Neuverschuldung und nicht unmittelbar über eine Änderung der Grenze selbst abhängt, so dass es beispielsweise nicht im – zugegeben seltenen – Fall eines rückläufigen nominalen Bruttoinlandsprodukts trotz Einhaltung des Ausgabenplafonds zu einem Überschreiten der Obergrenze kommt.

Verfahren bei festgestellter Überschreitung des Ausgleichskontos

184. Gänzlich anders stellt sich die Lage dar, wenn mit Bekanntwerden der Istwerte die Obergrenze des Ausgleichskontos überschritten wird. Die in der Vergangenheit aufgelaufenen Belastungen des Ausgleichskontos haben nun ein solches Ausmaß erreicht, dass nicht nur weitere Belastungen verhindert werden müssen, sondern es auch nicht mehr genügt, bei der Haushaltsaufstellung den Ausgabenplafond nicht zu überschreiten – vielmehr muss durch entsprechende Abschlüsse vom Ausgabenplafond zwingend eine Rückführung des Ausgleichskontos bis zum Ende des auf die Feststellung der Überschreitung folgenden Jahres vorgenommen werden. Zu unterscheiden sind zwei Fälle, je nachdem, ob im Jahr vor der aktuell festgestellten Überschreitung die Belastung des Ausgleichskontos noch nicht (erstmalige Überschreitung) oder bereits dann über der Obergrenze lag (wiederholte Überschreitung).

185. Im Fall einer **erstmaligen Überschreitung**, die angesichts der Bemessung des Ausgleichskontos und ausgehend von einem zuvor ausgeglichenen Ausgleichskonto nicht völlig überraschend, sondern aufbauend auf Belastungen in den vorangegangenen Jahren eingetreten sein dürfte, ist der Haushalt für das laufende Jahr typischerweise schon in Kraft getreten und kann nicht mehr angepasst werden. Stattdessen ist binnen eines kurzen Zeitraums, etwa acht Wochen, die Erstellung eines Nachtragshaushalts erforderlich. Dieser muss in den verbleibenden Monaten des Jahres nach seinem In-Kraft-Treten eine mindestens anteilige Rückführung der Überschreitung des Ausgleichskontos vorsehen: Tritt der Nachtragshaushalt beispielsweise zur Jahresmitte in Kraft, so dass neben den zwölf Monaten im kommenden Haushaltsjahr noch sechs Monate Zeit für Anpassungen im laufenden Haushaltsjahr verbleiben, dann sind in dem betreffenden Jahr mindestens ein Drittel und im darauf folgenden Jahr zwei Drittel der Rückführung des Ausgleichskontos unter die Obergrenze zu bewerkstelligen; wird das Haushaltsgesetz ausnahmsweise erst verspätet und nach der Feststellung der Überschreitung der Obergrenze verabschiedet, ist die Rückführung dort vorzusehen. Sieht der Nachtragshaushalt eine derartige Rückführung nicht oder nicht in ausreichendem Umfang vor, so besteht die Möglichkeit der Klage vor dem Bundesverfassungsgericht unter den zuvor erläuterten erleichterten Bedingungen. Der im Lauf des Jahres zu verabschiedende reguläre Haushalt für das Folgejahr muss dann zwingend die Rückführung der verbleibenden Überschreitung der Obergrenze gewährleisten.

Verzichtet der Gesetzgeber auf die Erstellung eines Nachtragshaushalts, so ist der Klageweg zunächst einmal verschlossen, weil der Gesetzgeber nicht für unterlassene Rechtsakte verklagt werden kann. Darin ist jedoch keine Regelungslücke zu sehen, da der nach wie vor zwingende Konsolidierungsbedarf für den regulären Haushalt des Folgejahres entsprechend höher ausfällt und spätestens mit dessen Verabschiedung die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung wieder gegeben ist. Stellt sich zu Beginn des darauf folgenden Jahres heraus, dass die Rückführung der übermäßigen Belastung unter die Obergrenze auch ohne Nachtragshaushalt gelungen ist, besteht kein weiterer Handlungsbedarf, während im umgekehrten Fall das verschärfte Verfahren wegen einer wiederholten Überschreitung der Obergrenze greift. Somit begibt sich die Politik der Möglichkeit, die Rückführung der Überschreitung auf zwei Haushaltsjahre zu verteilen, wenn sie auf die Erstellung eines Nachtragshaushalts verzichtet.

Im darauffolgenden Jahr zeigt sich mit Veröffentlichung der Istwerte für das Bruttoinlandsprodukt und den Bundeshaushalt, ob die durch den Nachtragshaushalt zu leistende anteilige Rückführung des die Obergrenze überschreitenden Betrags gelungen ist. Wenn dies der Fall ist, bedarf es keiner weiteren Maßnahmen, und es kann abgewartet werden, ob in dem betreffenden Jahr auch die Rückführung der noch verbleibenden Lücke gelingt. Andernfalls greift der Sanktionsmechanismus für wiederholte Überschreitungen des Ausgleichskontos.

Um unbillige Härten des Verfahrens zu vermeiden, kann eine Geringfügigkeitsgrenze der Art eingeführt werden, dass Verfehlungen der Rückführungspflicht, die kleiner als 1 vH der Obergrenze des Ausgleichskontos sind, bezogen auf den Bund also gegenwärtig 220 Mio Euro, keine Sanktionen nach sich ziehen. Damit geht zwar faktisch eine Erhöhung der Obergrenze des Ausgleichskontos einher, die aber so niedrig ist, dass sie in Kauf genommen werden kann.

186. Wird hingegen das **Ausgleichskonto zum wiederholten Mal überschritten**, weil im vorangehenden Jahr die notwendige Rückführung der Belastung unterhalb der Obergrenze misslang oder gar nicht erst unternommen wurde, so ist das Einsetzen verschärfter Sanktionen gerechtfertigt. Neben der erneuten Pflicht zur Verabschiedung eines die Rückführung innerhalb eines Jahres gewährleisten (Nachtrags-)Haushalts muss nun im nächsten regulären Haushalt zwingend ein Zuschlag auf die Einkommensteuer erhoben werden. Dieser „Schuldensoli“ hat nicht nur den Vorteil, dass sein Aufkommen allein dem Bund zusteht, sondern auch, dass, anders als bei der Erhöhung des regulären Satzes einer Steuer, durch die explizite Bindung an die Rückführung des überschrittenen Ausgleichskontos der wiederholte Verstoß der Öffentlichkeit gegenüber transparent gemacht wird. Dadurch steigt ex ante der politische Preis sowohl einer unterlassenen Rückführung als auch eines Überschreitens der Obergrenze an sich, so dass beides weniger wahrscheinlich wird.

Der Zuschlag ist so zu bemessen, dass aus seinem Aufkommen eine Rückführung der Überschreitung binnen eines Jahres zu erwarten ist, mit einer Deckelung des Satzes in Höhe von 8 vH, und entfällt erst wieder, wenn die wie üblich ex post festgestellte Belastung des Ausgleichskontos unter die Obergrenze gesunken ist.

Aufgrund des skizzierten zeitlichen Ablaufs gibt es eine Verzögerung zwischen dem in das Haushaltsjahr t fallenden wiederholten Verstoß gegen die Obergrenze, seiner Feststellung im Jahr $t+1$ und dem Greifen der Sanktion in Form des Zuschlags im Jahr $t+2$. Gelingt es der Politik, in $t+1$ die Obergrenze zu unterschreiten, so ist der in $t+2$ zu zahlende Zuschlag für die Rückführung unter die Obergrenze zwar nicht mehr erforderlich, kann dann aber zur weiteren Reduktion der Belastung des Ausgleichskontos genutzt werden. Diese Phasenverschiebung ist aufgrund der Verzögerungen, mit der Istwerte über ein bestimmtes Jahr verfügbar sind, und der Unmöglichkeit, innerhalb eines Jahres einen Steuerzuschlag einzuführen, unvermeidlich, aber durch den wiederholten

Verstoß gegen die Obergrenze des Ausgleichskontos und die unterlassene Rückführung gerechtfertigt.

Rechtstechnische Umsetzung

187. Um das geschilderte Verfahren zu kodifizieren, bedarf es Änderungen sowohl im Grundgesetz als auch in verschiedenen Bundesgesetzen, insbesondere der Bundeshaushaltsordnung, dem Haushaltsgrundsätzegesetz und dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz; eine bloße einfachgesetzliche Umsetzung wäre zwar auch denkbar, würde die Bindungswirkung der Schuldenschanke aber erheblich schwächen, da das Regelwerk schlechter vor Aufweichungen gefeit ist und die Verfahrensschritte, die eine vereinfachte und beschleunigte Überprüfung von Haushaltsgesetzen durch das Bundesverfassungsgericht ermöglichen sollen, rechtstechnisch nicht ohne eine Verankerung im Grundgesetz umsetzbar sind. Grundsätzlich sollten sämtliche erforderlichen Änderungen als Paket verabschiedet werden, denn bei einer zweistufigen Verabschiedung, in der zuerst die Änderungen im Grundgesetz und zu einem späteren Zeitpunkt diejenigen in Bundesgesetzen beraten werden, ist eine nachträgliche Aufweichung des Regelwerks wahrscheinlicher.

188. Im **Grundgesetz** konzentriert sich der Anpassungsbedarf im Wesentlichen auf Artikel 115 Grundgesetz. Die Neuformulierung, für die Artikel 126 der Schweizerischen Bundesverfassung (Ziffer 150) einen ersten Anhaltspunkt bietet, sollte die folgenden Punkte berücksichtigen:

- Der Umfang der dauerhaften Neuverschuldung des Bundes orientiert sich an den Nettoinvestitionen.
- Es besteht die Pflicht zur Aufstellung eines Haushalts, in dem die laufenden Ausgaben unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nicht die Einnahmen übersteigen.
- Vergangene Abweichungen von dieser einnahmeorientierten Ausgabenpolitik, die zu einem Anstieg der Verschuldung geführt haben, sind in den Folgejahren zurückzuführen. Überschreiten die kumulierten Abweichungen eine durch Bundesgesetz näher zu bestimmende Grenze, so muss der Haushalt zwingend die Rückführung vorsehen.
- Abweichungen von dieser Regel sind nur in Ausnahmefällen zulässig, wenn nämlich der höheren Neuverschuldung jeweils zwei Drittel des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zustimmen. Ein abweichendes Verfahren kann nur bei einer gravierenden Störung der wirtschaftlichen Entwicklung vorgesehen werden.
- Die Konkretisierung dieser Vorgaben erfolgt durch ein Bundesgesetz. Dieses sollte mit Blick auf eine hohe Bindungswirkung mindestens der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, um eine finanzpolitisch opportune Aufweichung zentraler Bestandteile wie der Abgrenzung der Investitionen, des Defizitabbaupfads, der Bemessung des Ausgleichskontos oder des Sanktionsmechanismus zu erschweren. Vorzuziehen ist unter diesem Gesichtspunkt allerdings ein noch höheres Quorum in Form einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Diese zugegeben sehr hohe Schwelle stellt sicher, dass die zentralen Stellgrößen nur nach reiflicher Überlegung und in einem breiten, nicht nur von der aktuellen finanzpolitischen Lage getriebenen Konsens angepasst werden.

Ein entsprechender Formulierungsvorschlag wird in Kasten 6 vorgestellt. Dem Wesen einer Verfassung entsprechend müssen die darin enthaltenen Formulierungen teilweise interpretations-offener sein, als es der Intention des Vorschlags, beispielsweise den geschärften Investitionsbegriff

Kasten 6

Neufassung von Artikel 115 Grundgesetz – ein Formulierungsvorschlag

Zur Umsetzung des skizzierten Anpassungsbedarfs könnte Artikel 115 Grundgesetz wie folgt gefasst werden:

bisherige Fassung	Neufassung
<p>(1) ¹Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. ²Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.</p> <p>³Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.</p>	<p>(1) ¹Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. ²Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten, bereinigten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.</p> <p>(2) ¹Der im Haushaltsplan veranschlagte Höchstbetrag der Ausgaben ohne die Ausgaben für Investitionen nach Absatz 1 Satz 2 darf im Regelfall den der konjunkturbereinigten Einnahmen ohne die Einnahmen aus Krediten nach Absatz 1 Satz 2 nicht überschreiten. ²Abweichungen sind in den Folgejahren zurückzuführen.</p> <p>(3) Kredite aufgrund nachhaltiger Überschreitungen der Ausgaben gemäß Absatz 2 sind durch eine Ergänzungsabgabe nach Artikel 106 Absatz 1 Nummer 6 zu tilgen.</p> <p>(4) Eine Regelung, die den Höchstbetrag der Ausgaben nach Absatz 2 erhöht, ist nur zulässig zur Abwehr einer Rezession oder bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.</p> <p>(5) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf.</p> <p>(6) In den Verfassungen der Länder ist ein Haushaltsausgleich mit Sanktionen entsprechend den Absätzen 2, 3 und 4, 2. Alternative, vorzusehen.</p>
<p>(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.</p>	<p><i>entfällt</i></p>

Absatz 1 lehnt sich an die bisherige Fassung des Artikel 115 Grundgesetz an, enthält aber drei wichtige Änderungen: Erstens wurde die interpretationsoffene Ausnahmeklausel für die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gestrichen und durch einen enger gefassten Ausnahmenkatalog in Absatz 4 ersetzt. Zweitens wurde der bisher in einem Satz 3 enthaltene Verweis auf eine Regelung der Einzelheiten durch ein Bundesgesetz in geänderter Form in einen eigenen Absatz 5 gefasst. Die dritte Modifikation, die Ergänzung des Attributs „bereinigt“ im Zusammenhang mit den Ausgaben für Investitionen, verdeutlicht die Abkehr vom bisherigen und den Übergang zu einem engeren, stärker an Änderungen des staatlichen Vermögens orientierten Investitionsbegriff.

Absatz 2 Satz 1 ist die Basis für den Ausgabenplafond und die einnahmenorientierte Ausgabenpolitik, der der Haushalt in der Regel genügen muss. Satz 2 dieses Absatzes definiert die Rückführungspflicht vergangener Belastungen und bildet damit die Grundlage für die Schaffung des Ausgleichskontos.

Der Umgang mit Überschreitungen des Ausgleichskontos ist in Absatz 3 geregelt, der insbesondere die Ermächtigung zur Erhebung einer Sonderabgabe enthält. Die Höhe der Obergrenze und das stufenweise Verfahren, das schließlich in letzter Konsequenz zur vorübergehenden Einführung eines „Schuldensoli“ führt, bleiben den Ausführungsbestimmungen im Rahmen eines Bundesgesetzes vorbehalten. Die Qualifizierung von den Zuschlag zur Einkommensteuer auslösenden Überschreitungen als „nachhaltig“ ist der Anknüpfungspunkt sowohl für die Bemessung des Ausgleichskontos als auch für die Verfahrensregel, dass erst wiederholte Überschreitungen dieser Obergrenze zur Erhebung des Zuschlags führen.

Absatz 4 definiert die Ausnahmeregeln zur Anhebung des Ausgabenplafonds. Die Präzisierung des Begriffs der schweren Rezession (bleibt einfachgesetzlichen Regeln) und damit Anpassungen beispielsweise aufgrund verfeinerter Prognosemodelle vorbehalten. Im Unterschied zu Artikel 115 Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz in der bisherigen Form ist für die Verabschiedung dieser Konkretisierungen und Ausführungsbestimmungen ein höheres Quorum erforderlich. Der für die Einführung der Module 1 und 2 auf Ebene des Bundes entbehrliche Absatz 6 schließlich gewährleistet, dass in den Bundesländern analoge Regeln geschaffen werden.

Darüber hinaus sollte Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz in der bisher gültigen Form, der für Sondervermögen des Bundes Abweichungen von der Bindung der Neuverschuldung an die Höhe der Investitionen gemäß Absatz 1 erlaubt, gestrichen werden. Andernfalls droht als Ausweichreaktion auf die Einführung der Module 1 und 2 die verstärkte Nutzung von Nebenhaushalten.

in Modul 1, entspricht. Mit Blick auf die künftige juristische Auslegung des reformierten Artikel 115 Grundgesetz ist es daher umso wichtiger, dass der Gesetzgeber in der Begründung eines „Gesetzes zur Änderung des Artikel 115 Grundgesetz“ die Gründe und Zwecke der Neuformulierung, bezogen auf den Investitionsbegriff also die Beschränkung auf das staatliche Reinvermögen erhöhende Investitionsausgaben, darlegt und so eine zusätzliche Leitlinie für die Auslegung des Artikel 115 Grundgesetz gibt.

Darüber hinaus ist noch eine kleinere Anpassung in Artikel 93 Grundgesetz vorzunehmen, um das Quorum für Klagen, die ein Teil des Deutschen Bundestages gegen ein Haushaltsgesetz wegen Verstoßes gegen Artikel 115 Grundgesetz anstrengt, von gegenwärtig einem Drittel auf ein Fünftel herabzusetzen.

189. Die Konkretisierung dieser Vorgaben erfolgt durch **Änderungen in den entsprechenden Bundesgesetzen**. In erster Linie sind dies das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Bundeshaushaltsordnung, in denen insbesondere die folgenden Inhalte zu regeln sind:

- die Schärfung des Investitionsbegriffs, indem die Bruttoinvestitionen um Abschreibungen und Investitionseinnahmen zu bereinigen sind und nicht eigenfinanzierte sowie nicht in Deutschland getätigte Investitionen herausgerechnet werden;
- das Verfahren zur Ermittlung des Ausgabenplafonds für die laufenden Ausgaben;
- die Konkretisierung der Ausnahmeregel im Fall gravierender wirtschaftlicher Abschwünge;
- die Bemessung des Ausgleichskontos und ihre Anpassung im Zeitablauf sowie die darauf vorzunehmenden Buchungen;
- das Verfallen von nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen am Ende des Haushaltsjahres und damit die Abschaffung des Instruments der Restkreditermächtigung;
- die Festschreibung des Defizitabbaupfads für den Bund;
- die Präzisierung der Vorschriften für die Aufstellung des Haushalts in Abhängigkeit von der bestehenden Belastung des Ausgleichskontos, insbesondere die Pflicht zur Rückführung von festgestellten Überschreitungen der Obergrenze des Ausgleichskontos durch einen Nachtragshaushalt und den nächsten regulären Haushalt;
- die zwingende Erhebung des Zuschlags zur Einkommensteuer im Fall einer wiederholten Überschreitung der Obergrenze des Ausgleichskontos, gegebenenfalls ergänzt um Folgeanpassungen im Einkommensteuergesetz.

Darüber hinaus muss im Bundesverfassungsgerichtsgesetz noch eine kleinere Änderung vorgenommen werden, die bei Klagen gegen die Vereinbarkeit eines Haushaltsgesetzes mit der Verfassung ein beschleunigtes Verfahren vorschreibt.

3. Verfahren für die Länder

Regelfall eines nicht überschrittenen Ausgleichskontos

190. Der Regelfall, dass in dem betreffenden Bundesland das Ausgleichskonto zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts nicht überschritten ist, kann weitgehend analog zur Bundesebene gehandhabt werden. Anpassungen ergeben sich lediglich bei den mit der Überprüfung der Haushaltsgesetze betrauten Institutionen. In Ermangelung einer dem Bundespräsidenten vergleichbaren Institution auf Landesebene ist der jeweils zuständige Verfassungsgerichtshof die einzige Instanz, die mit der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit betraut werden kann. Auch hier sollte durch Anpassungen in den jeweiligen Gerichtsgesetzen der Schwellenwert für den Anteil der Abgeordneten des Landesparlaments, die gemeinsam eine Verfassungsbeschwerde anstrengen können, auf einen Wert von einem Fünftel abgesenkt und ein beschleunigtes Verfahren vorgesehen werden.

Verfahren bei festgestellter Überschreitung des Ausgleichskontos

191. Bei einer festgestellten Überschreitung des länderspezifischen Ausgleichskontos kann zunächst ebenfalls wie auf Bundesebene verfahren werden, indem ein Nachtragshaushalt und der nächste zu beschließende reguläre Haushalt zwingend eine Rückführung der Überschreitung gewährleisten müssen, andernfalls droht im Klagefall die Feststellung der Verfassungswidrigkeit. Ein symmetrisches Vorgehen auch im Fall einer wiederholten Überschreitung des Ausgleichskontos hätte die Erhebung einer landesspezifischen Sonderabgabe, deren Aufkommen zur Rückführung der Überschreitung herangezogen werden kann, zur Folge, stieße aber recht bald an die **Grenzen der gegenwärtigen Finanzverfassung**, die durch eine weitgehend fehlende Steuerautonomie der Länder und eine ausgeprägte Nivellierung der Einnahmen im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs gekennzeichnet ist (JG 2001 Ziffer 368). Zwar könnte mittlerweile die Grunderwerbsteuer angehoben werden, ohne dass es über den Länderfinanzausgleich zum Abfluss des resultierenden Mehraufkommens käme, doch dürfte dieses häufig nicht ausreichen, um die Rückführung einer mehr als geringfügigen Überschreitung der Obergrenze des Ausgleichskontos zu gewährleisten.

Der Sachverständigenrat hat wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, die anreizfeindliche Ausgestaltung der gegenwärtigen Finanzverfassung zu reformieren und die Autonomie der Bundesländer auf der Einnahmeseite zu erhöhen (JG 2003 Ziffern 510 ff., JG 2004 Ziffern 787 ff.). Im Rahmen der hier vorgeschlagenen Reform der Verschuldungsbegrenzung wird dieser Reformbedarf noch drängender, denn die gestiegene Verantwortung und Rechenschaftspflicht der Finanzpolitik auf Landesebene bedingt erweiterte Handlungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der Einnahmen (und Ausgaben). Solange es jedoch an einer **substanziellen Steuerautonomie** fehlt, die beispielsweise die Erhebung länderspezifischer Zuschläge zur Einkommensteuer erlaubt, müssen wiederholte Verstöße gegen die Obergrenze des Ausgleichskontos auf andere Weise sanktioniert werden.

192. Dazu bieten sich mit dem Umsatzsteuervorwegausgleich und einer Lockerung der bestehenden wechselseitigen finanziellen Einstandspflicht von Bund und Ländern (Bail-out-Klausel) zwei Anknüpfungspunkte für Sanktionen an, die durchaus miteinander kombinierbar sind und deren Nutzung im Rahmen des Sanktionsmechanismus der Schuldenschranke zumindest kurz skizziert werden soll.

Konkret könnte die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens an die Bundesländer im Rahmen des **Umsatzsteuervorwegausgleichs** so gestaltet werden, dass ein Bundesland, in dem es wiederholt zur Überschreitung der Obergrenze des Ausgleichskontos gekommen ist, nur dann die Mittel in voller Höhe erhält, wenn es einen Haushalt vorlegt, der eine Rückführung der Überschreitung detailliert, das heißt ohne bloßen Rückgriff auf das Instrument einer globalen Minderausgabe, darlegt. Eine solche Maßnahme verringert anders als eine Strafzahlung nicht notwendig die Finanzausstattung des Landes und trägt somit nicht zu einer Verschärfung der Finanzlage bei. Sie ist aber weniger wirksam als die Erhebung einer Sonderabgabe, da sie den Umfang der zur Konsolidierung verfügbaren Mittel nicht erhöht und zudem an den Plangrößen ansetzt, was Ausweichreaktionen in Form überhöhter Konsolidierungsschritte in den Haushaltsplänen hervorrufen kann.

Gegenwärtig schließen § 12 Insolvenzgesetz und die dem „bündischen Prinzip“ entwachsenen wechselseitigen Einstandspflichten der Gebietskörperschaften eine Insolvenz der Länder aus. Wenngleich dem viele und komplexe juristische und nicht zuletzt verfassungspolitische Probleme gegenüberstehen, gibt es aber gute ökonomische Gründe, ein **Insolvenzrecht für die Länder** zu schaffen. Denn die potentielle Möglichkeit, dass gegen ein Land ein Insolvenzverfahren eröffnet werden kann, hätte zur Folge, dass aus Sicht der Gläubiger von hoch verschuldeten Ländern ein reales und deshalb durch Zinsaufschläge zu kompensierendes Ausfallrisiko bestünde, welches bereits von vornherein disziplinierend auf die Verschuldungspolitik der Länder wirken würde.

Rechtstechnische Umsetzung

193. Die Kodifizierung der Schuldenschanke für die Länder erfordert **Anpassungen im Landesrecht**, die aber weitgehend analog zu den Bestimmungen auf Bundesebene sind, sofern die Bestimmungen auf Bundesebene wie die der Bundeshaushaltsordnung oder des Haushaltsgrundsätze-gesetzes nicht ohnehin unmittelbar in den Ländern gelten. Die Änderungen in den **Landesverfassungen** können sich im Wortlaut an den neu gefassten Artikel 115 Grundgesetz anlehnen, wobei die Ausnahmeregel für eine schwerwiegende Störung der wirtschaftlichen Entwicklung auf den Bund beschränkt bleiben muss. Einfachgesetzlich müssen damit auf Landesebene vor allem die Gesetze für die Verfassungsgerichtshöfe der Länder angepasst werden, um die gerichtliche Überprüfung der Landeshaushalte auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung zu erleichtern.

194. Darüber hinaus zieht die Übertragung der Schuldenschanke der Länder noch **Änderungen im Bundesrecht** nach sich. Sicherstellen lässt sich die Übertragung auf die Länder nur, indem diese im Grundgesetz vorgeschrieben wird; zu diesem Zweck bietet es sich an, Artikel 115 Grundgesetz um einen weiteren Absatz zu ergänzen, der die Länder zur Umsetzung wesensgleicher Bestimmungen verpflichtet. Die Sanktionierung von wiederholten Überschreitungen des Ausgleichskontos über den Umsatzsteuervorwegausgleich muss in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen werden, während zur nachhaltigen Beschränkung der gegenseitigen Einstandspflichten eine eigene Insolvenzordnung zu kreieren wäre. Abschließend muss noch der Finanzplanungsrat dahingehend aufgewertet werden, dass dieser für den Bund und alle Bundesländer verbindlich die Schätzung des Bruttoinlandsprodukts und der Einnahmen beschließt. Diese Festlegung kann im Haushaltsgrundsätze-gesetz erfolgen.

SECHSTES KAPITEL

Retrospektive Berechnungen der Schuldenschanke und technische Fragen

195. Im ersten Teil dieses Kapitels wird die Schuldenschanke in der zuvor beschriebenen Ausgestaltung rückwirkend auf die Bundeshaushalte der Jahre 1995 bis 2005 und für die Jahre 2003 bis 2005 auf die Länderhaushalte angewendet. Es wird also so getan, als ob die Schuldenschanke schon früher in Kraft gewesen wäre, aber gleichwohl zu dem in der Vergangenheit beobachteten Verschuldungsverhalten geführt hätte. Grundsätzlich ist dies ein sehr problematisches Vorgehen, da die Schuldenschanke ja auf Verhaltensänderungen abzielt und eine Begrenzung der staatlichen Verschuldung bewirken soll. Insofern sind solche retrospektiven Berechnungen mit großer Vorsicht zu interpretieren. Einige Ergebnisse der retrospektiven Berechnungen, etwa die Höhe der konjunkturbedingten Finanzierungssalden in der Haushaltsplanung und der Haushaltsrechnung sowie die Höhe der Schätzfehler, sind jedoch weitgehend unabhängig von den Reaktionen der Politik auf die Einführung der Schuldenschanke. Sie können ohne größere Vorbehalte zur Illustration einiger Effekte der Schuldenschanke herangezogen werden.

Im zweiten Teil werden einige eher technische Fragen behandelt, die bei der Anwendung der Schuldenschanke auftreten. Dazu gehören etwa die Wahl eines Verfahrens zur Bestimmung des Konjunkturfaktors, die Ermittlung der Elastizität der Einnahmen in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt oder die Herleitung von ökonomischen Kriterien zur Bestimmung von ausgeprägten konjunkturellen Schwächephasen, die eine Erhöhung des Ausgabenplafonds und damit einhergehende Finanzierungsdefizite rechtfertigen, ohne dass diese auf dem Ausgleichskonto verbucht werden müssten (Ziffern 136 ff., 164).

I. Retrospektive Berechnungen

1. Rückrechnungen für die Schuldenschanke – Aussagekraft und Ansatz

196. Zur Fußball-Saison 1995/96 wurde mit Einführung der „Drei-Punkte-Regel“ ein verändertes Bewertungsschema in Ligawettbewerben eingeführt. Damit sollte ein offensives Fußballspielen gefördert werden, da die „Belohnung“ für einen Sieg relativ zur „Belohnung“ für ein Unentschieden zunimmt. Durch rückwirkende Anwendung der Drei-Punkte-Regel auf vergangene Spielzeiten lässt sich rein rechnerisch feststellen, ob in der Bundesliga andere Vereine abgestiegen oder Meister geworden wären, als dies tatsächlich der Fall war (Hundsdoerfer, 2004). Solche retrospektiven Berechnungen sind illustrativ, aber nur bedingt aussagekräftig: Sie unterstellen nämlich implizit, dass die Drei-Punkte-Regel keinen Einfluss auf die Spielweise gehabt hätte. Unter dieser Annahme gäbe es aber überhaupt keinen Grund, die Drei-Punkte-Regel einzuführen.

197. Für rückwirkende Berechnungen zur Schuldenschanke gelten ganz analoge Vorbehalte. Fiskalische Regeln zur Schuldenbegrenzung sollen das Verschuldungsverhalten der Politik auf Ebene von Bund und Ländern beeinflussen. Man muss also davon ausgehen, dass es zu einem veränderten Verschuldungsverhalten gekommen wäre, wenn die Regelungen zur Schuldenschanke schon früher in Kraft gewesen wären. Wenn fiskalische Regeln keine Verhaltensänderungen bewirken würden, wären sie von vornherein sinnlos. Insofern ist es durchaus problematisch, vergangene, in einem bestimmten institutionellen und gesetzlichen Umfeld getroffene Einnahme- und Ausgabenentscheidungen so zu interpretieren, als wenn sie auch bei Gültigkeit einer Schuldenschanke zu-

stande gekommen wären. Erst recht verbietet sich ein negatives oder positives Urteil über die Finanzpolitik, das aus einer nur fiktiven Gültigkeit der Schuldenschanke abgeleitet wird. Gleichwohl sind retrospektive Modellrechnungen zur nachträglichen Anwendung der Schuldenschanke informativ, wenn sie mit der nötigen Vorsicht interpretiert werden. Sie illustrieren nicht nur die Funktionsweise dieses Regelwerks; bestimmte Ergebnisse, etwa die Höhe der kurzfristigen konjunkturellen Finanzierungssalden oder mögliche Schätzfehler bei den Konjunkturfaktoren oder der Steuerschätzung sind mehr oder weniger unabhängig von veränderten Verhaltensreaktionen der Finanzpolitiker und der Geltung einer Schuldenschanke.

198. Bei den folgenden Berechnungen werden die über eine investitionsorientierte Verschuldung bestimmten langfristig zulässigen Finanzierungsdefizite in den Haushalten der Gebietskörperschaften unter Zugrundelegung des bisher geltenden (Brutto-) Investitionsbegriffs ermittelt. Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den langfristig zulässigen Finanzierungsdefiziten bei der Haushaltsplanung und in der Haushaltsrechnung werden als kurzfristige Finanzierungsdefizite interpretiert, die wiederum in eine rein konjunkturbedingte, den automatischen Stabilisatoren entsprechende, und eine diskretionäre Komponente aufgegliedert werden. Wie erläutert, ist davon auszugehen, dass die so ermittelten kurzfristigen diskretionären Finanzierungsdefizite in der Vergangenheit anders ausgefallen wären, wenn die Schuldenschanke schon gegolten hätte. Auch wird keine Aussage darüber getroffen, ob und in welchem Umfang Mehrausgaben unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregel für außergewöhnliche Ereignisse angefallen wären, die keine Verbuchung der entsprechenden Finanzierungsdefizite auf dem Ausgleichskonto nach sich gezogen hätten. Stattdessen werden sämtliche kurzfristigen diskretionären Finanzierungsdefizite dem Ausgleichskonto belastet. Insofern sind die ermittelten Beträge als **Obergrenze** für die möglichen **Belastungen des Ausgleichskontos** zu interpretieren

199. Die Konjunkturbereinigung erfolgt mit Hilfe des HP-Filters und einem Glättungsparameter von $\lambda_{HP} = 100$ (Ziffern 218 ff.), wobei der Berechnung der Potentialwerte logarithmierte Jahresdaten für das reale Bruttoinlandsprodukt zugrunde gelegt werden. Sämtliche Berechnungen werden mit **Echtzeitdaten** durchgeführt: Wird der Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung betrachtet – also als vereinfachende Annahme immer der Herbst des vor dem entsprechenden Haushaltsjahr liegenden Jahres –, wird das für das bevorstehende Haushaltsjahr anzusetzende Produktionspotential auf Grundlage des zu diesem Zeitpunkt jeweils zur Verfügung stehenden Datenstands berechnet. Zusammen mit dem im Herbst für das bevorstehende Haushaltsjahr prognostizierten Bruttoinlandsprodukts erhält man die **Echtzeit-Konjunkturfaktoren** aus Ex-ante-Sicht. Die Schätzungen für das Bruttoinlandsprodukt des jeweils folgenden Jahres entsprechen den Werten, die der Sachverständigenrat in seinen jeweiligen Jahresgutachten veröffentlicht hat. Auf Basis dieser Werte wurde mit den entsprechenden Echtzeitdaten das Produktionspotential geschätzt.

Die Bestimmung der Ex-post-Werte für die Konjunkturfaktoren, den Ausgabenplafond und die Gutschriften beziehungsweise Belastungen des Ausgleichskontos erfolgt auf Grundlage der Ist-Daten, die im Jahresgutachten des Folgejahres verfügbar waren beziehungsweise die in der Haushaltsrechnung für das abgelaufene Haushaltsjahr enthalten sind.

200. In sämtlichen Berechnungen werden lediglich die – veranschlagten und tatsächlichen – **Steuereinnahmen** bereinigt, also mit dem jeweiligen Konjunkturfaktor multipliziert. Mit Blick auf die nicht-steuerlichen Sonstigen Einnahmen, zu denen vor allem Gebühren, von anderen staatlichen Ebenen empfangene Zuweisungen und Zuschüsse, Vermögenseinkünfte sowie verschiedene Arten von Einmalerlösen gehören, wurde dagegen ein konjunkturabhängiger Verlauf angenommen.

Mit Blick auf den Bundeshaushalt machten die Steuereinnahmen im betrachteten Zeitraum durchgängig ungefähr 90 vH der Gesamteinnahmen aus, so dass die Unterschiede zwischen dem hier gewählten Vorgehen und einer Konjunkturbereinigung der gesamten Einnahmen nicht wesentlich ins Gewicht fallen. Bei den Ländern belief sich der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen in den vergangenen Jahren auf etwa 70 vH. Eine Konjunkturabhängigkeit der Sonstigen Einnahmen der Länder, zu denen insbesondere Zuweisungen und Zuschüsse anderer staatlicher Ebenen gehören, lässt sich aber ebenfalls nur schwer erkennen.

Die konjunkturbereinigten Einnahmen entsprechen somit der Summe aus mit Hilfe des jeweiligen Konjunkturfaktors bereinigten Steuereinnahmen (T) und den sonstigen, annahmegemäß nicht konjunkturabhängigen Einnahmen (S). Eigene empirische Untersuchungen ergaben, dass in Deutschland für die **Aufkommenselastizität** der Steuereinnahmen in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt ein Wert von eins unterstellt werden kann und somit zwischen Steuereinnahmen einerseits und Bruttoinlandsprodukt andererseits näherungsweise eine proportionale Beziehung besteht (Ziffern 235 ff.). Weil die Gemeinschaftssteuern einen hohen Anteil an den gesamten Steuereinnahmen ausmachen, lässt sich dieser Befund sowohl auf die Steuereinnahmen des Bundes als auch auf die Steuereinnahmen der Länder übertragen. In den folgenden Berechnungen kann deshalb mit Blick auf die Haushalte von Bund und Ländern für die Bestimmung des Ausgabenplafonds das aggregierte Konjunkturbereinigungsverfahren angewendet werden.¹⁸⁾

201. Abhängig von der konjunkturellen Situation schwankende Ausgabenkategorien würden nach der Logik der Schuldenbremse – die eine Kreditfinanzierung konjunkturell verursachter Defizite und ein ungehindertes Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren vorsieht – jedenfalls im Grundsatz eine Bereinigung auch der staatlichen Ausgaben erfordern. Auf eine solche Bereinigung, die insbesondere für die arbeitsmarktbezogenen Sozialleistungen des Bundes in Frage käme, kann aber verzichtet werden, da zwischen den aggregierten Staatsausgaben und der konjunkturellen Entwicklung kein signifikanter Zusammenhang besteht (Ziffern 240 ff.).

202. Die Berechnungen beziehen sich für den Bund auf den Zeitraum ab dem Jahr seit 1995 und für die Länder, aus Gründen der Übersichtlichkeit, auf den kurzen Zeitraum der Jahre 2003 bis 2005. Die Bundeshaushalte der Jahre vor 1995 waren zu stark durch die Sondersituation der Jahre nach der deutschen Vereinigung geprägt. Für das Jahr 2006 liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht alle Informationen vor, die zur Ermittlung des in der Rückschau anzusetzenden Konjunkturfaktors notwendig sind.

¹⁸⁾ Für die regulären Einnahmen (E) gilt $E = T + S$. Der Ausgabenplafond berechnet sich über $A^* = kT + S$.

2. Schuldenstranke und Bundeshaushalt

Ist die Ausgabenregel zu restriktiv?

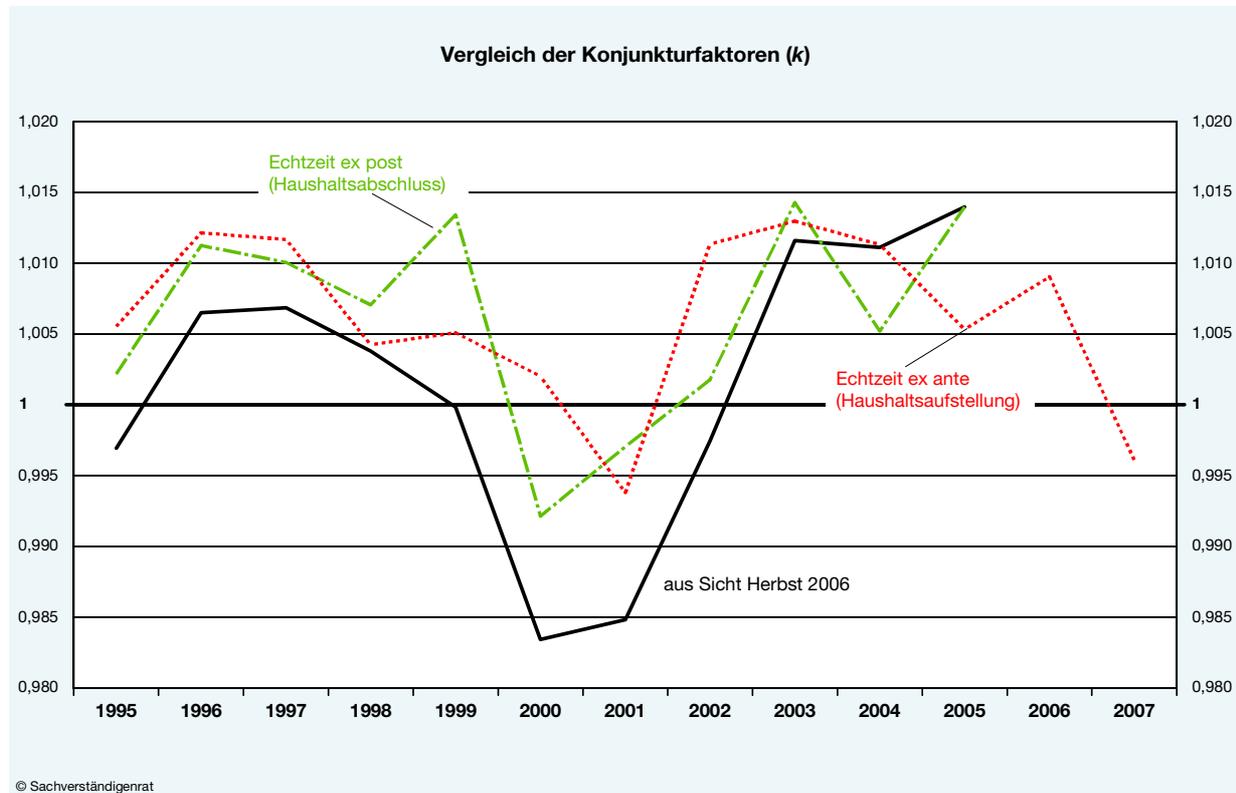
203. Die **Ausgabenregel** unterwirft die staatliche Ausgabenpolitik einer **Regelbindung**, lässt aber Finanzierungssalden im Umfang der automatischen Stabilisatoren zu. Prozyklische Effekte sind dadurch im Idealfall ausgeschlossen. In der **praktischen Anwendung** kann es allerdings vor allem aus zwei Gründen zu prozyklischen Wirkungen in dem Sinne kommen, dass die über die Ausgabenregel ermittelten konjunkturell bedingten Finanzierungsdefizite geringer sind als die „wahren“ konjunkturellen Finanzierungsdefizite. Es wird also von einer sehr weiten Definition von prozyklischer Politik ausgegangen, die schon dann vorliegen soll, wenn die automatischen Stabilisatoren nur eingeschränkt zur Wirkung kommen. Eine strengere Definition würde eine Prozyklizität erst dann feststellen, wenn die veranschlagten oder tatsächlichen konjunkturbedingten Finanzierungssalden ein anderes Vorzeichen aufwiesen als die „wahren“ konjunkturellen Finanzierungssalden. Die Ausgabenregel wäre dann zu restriktiv; die Einschränkung der staatlichen Verschuldungsmöglichkeiten würde mit einer prozyklisch wirkenden Politik erkaufte. Ein erster Grund für eine solche Prozyklizität könnte in immanenten Problemen des für die Konjunkturbereinigung verwendeten HP-Filters begründet sein, die als „Randwertproblem“ bezeichnet werden (Ziffern 223 f.). Konjunkturelle Schwankungen könnten dadurch verfahrensbedingt geringer ausgewiesen werden, als sie tatsächlich sind. Darüber hinaus könnten Fehler bei der Einnahmeschätzung in Kombination mit Schätzfehlern beim Konjunkturfaktor, also Fehlern bei der Prognose des Bruttoinlandsprodukts und des Produktionspotentials, dazu führen, dass die Ausgabenregel bei der Haushaltsplanung ein geringeres konjunkturell zulässiges Finanzierungsdefizit ausweist als in der Ex-post-Sicht der Haushaltsrechnung. Zwar könnte das im Haushaltsvollzug korrigiert werden, gleichwohl würde die Ausgabenregel für sich genommen an Wert verlieren.

In den genannten Fällen kann die Ausgabenregel zu einer prozyklischen Politik führen, muss es aber nicht. Anhand retrospektiver Berechnungen für den Bundeshaushalt lässt sich die **empirische Relevanz** dieser Einwände gegen die Ausgabenregel feststellen. Dabei zeigt sich, dass die Ausgabenregel keineswegs zu einer prozyklischen Politik geführt hätte. Zu betonen ist, dass die folgenden Berechnungen nicht von den prinzipiellen Vorbehalten gegen retrospektive Berechnungen betroffen sind, da sowohl die Konjunkturfaktoren als auch die konjunkturell zulässigen Finanzierungsdefizite vom Verhalten der Politik weitgehend unabhängig sind.

204. Zunächst soll geprüft werden, ob das immanente Randwertproblem des zur Konjunkturbereinigung eingesetzten HP-Filters in der Vergangenheit zu einer prozyklischen Politik geführt hätte, wenn die Ausgabenregel in Kraft gewesen wäre. Dies würde letztlich darin zum Ausdruck kommen, dass die der Haushaltsplanung und der Haushaltsrechnung zugrunde liegenden Konjunkturfaktoren kleiner ausgewiesen werden als sie in „Wahrheit“ sind. Für diesen Vergleich muss man natürlich die „wahren“ Konjunkturfaktoren kennen. Das Randwertproblem des HP-Filters verliert an Bedeutung oder verschwindet, wenn die Konjunkturfaktoren rückwirkend für die Jahre 1995 bis 2005 aus Sicht des Jahres 2006 berechnet werden. Als Approximation für die „wahren“ Konjunkturfaktoren werden deshalb die sich aus aktueller Sicht im Herbst 2006 rückwirkend ermittelten Konjunkturfaktoren genommen. In Schaubild 13 sind für den Zeitraum ab dem Jahr 1995 die Verläufe der **Echtzeit-Konjunkturfaktoren** bei Haushaltsaufstellung (Ex-ante-Sicht) und Haus-

haltsvollzug (Ex-post-Sicht) eingetragen und außerdem die sich aus Sicht des im Herbst des Jahres 2006 ergebenden Konjunkturfaktoren als Approximation für die „wahren“ Konjunkturfaktoren.

Schaubild 13



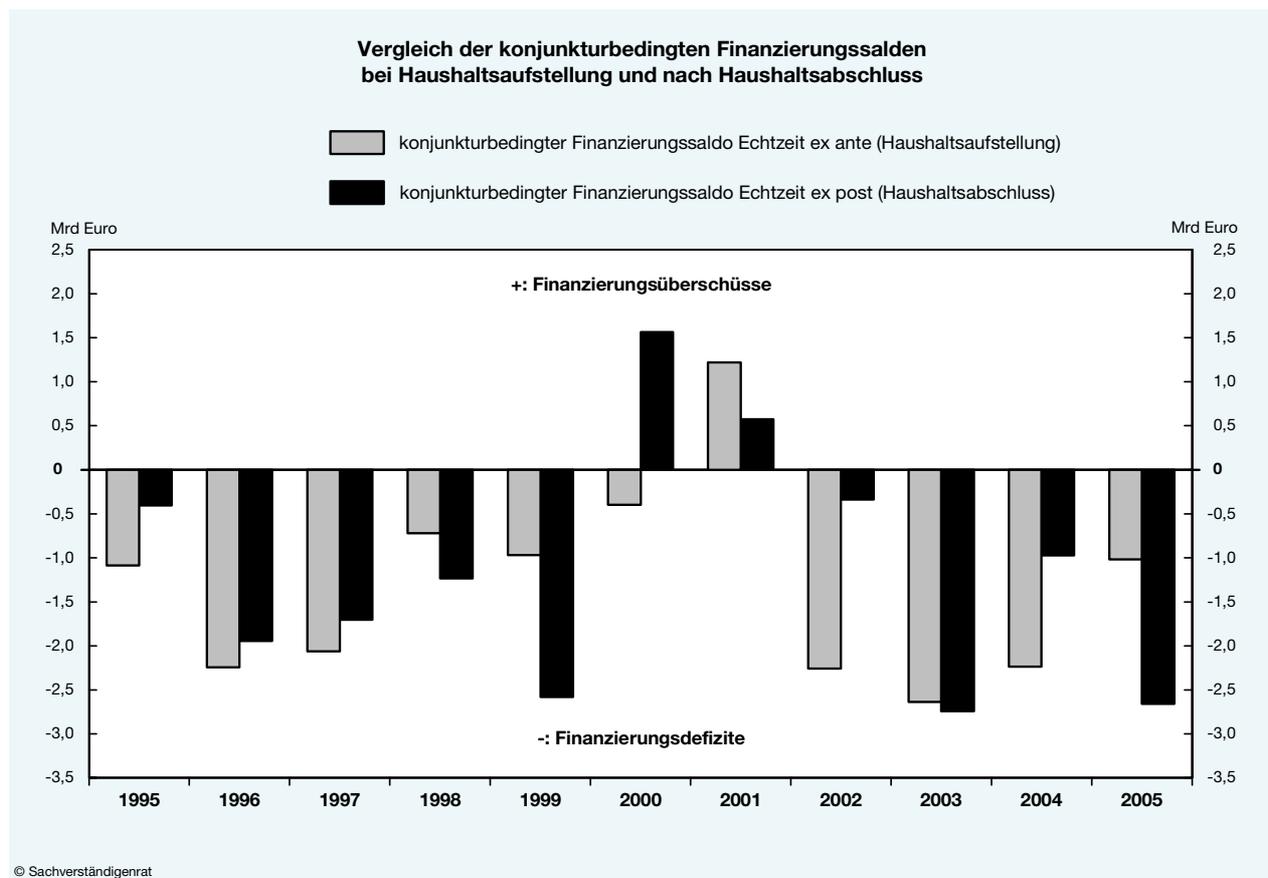
205. Der Verlauf der Kurven für die „wahren“ Konjunkturfaktoren aus aktueller Sicht im Herbst des Jahres 2006 weist ein vergleichsweise symmetrisches Muster über den Konjunkturverlauf auf. Die diesen Konjunkturfaktoren entsprechenden konjunkturellen Finanzierungsdefizite würden sich über den Konjunkturzyklus in etwa ausgleichen. Im Vergleich dazu ist der zyklische Verlauf der Echtzeit-Konjunkturfaktoren bei Haushaltsaufstellung und in der Haushaltsrechnung ähnlich, aber nach oben verschoben. Der Grund dafür liegt darin, dass im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2005 das mit Echtzeit-Daten berechnete Produktionspotential dem rückläufigen Wachstum verzögert folgte und der Wachstumstrend zu hoch ausgewiesen wurde. Im Vergleich zu den „wahren“ Konjunkturfaktoren wurden die Echtzeit-Konjunkturfaktoren also durchgängig zu hoch ausgewiesen. Zu hohe Konjunkturfaktoren mit Werten größer eins führen bei gegebenen Einnahmen zu einem zu großzügig bemessenen Ausgabenplafond und dementsprechend zu höheren konjunkturbedingten Finanzierungsdefiziten, als eigentlich angebracht gewesen wären. Von einer prozyklischen Wirkung des HP-Filters bei der Berechnung der Echtzeit-Konjunkturfaktoren kann jedenfalls in der Vergangenheit überhaupt keine Rede sein.

Das Schaubild verdeutlicht auch, dass die Echtzeit-Konjunkturfaktoren bei Haushaltsaufstellung in den meisten Jahren größer angesetzt wurden als in der Haushaltsrechnung. Dies bedeutet, dass die Echtzeit-Konjunkturfaktoren für sich genommen bei der Haushaltsplanung in der Regel im Ver-

gleich zur Haushaltsrechnung zu großzügig angesetzt wurden. Auch in dieser Hinsicht kann die Ausgabenregel retrospektiv also nicht als zu restriktiv beurteilt werden.

206. Zu ganz ähnlichen Schlussfolgerungen kommt man, wenn man die sich bei Haushaltsaufstellung aus der Ausgabenregel resultierenden konjunkturbedingt zulässigen Finanzierungssalden mit denen vergleicht, die sich in der Haushaltsrechnung ergeben (Schaubild 14). Neben den Echtzeit-Konjunkturfaktoren kommt es dabei auch auf die Abweichung der in der Haushaltsplanung angesetzten Einnahmen von den entsprechenden Werten in der Haushaltsrechnung an.

Schaubild 14



Die Ausgabenregel wäre in konjunktureller Hinsicht dann zu restriktiv, wenn die den automatischen Stabilisatoren entsprechenden Finanzierungsdefizite in der Ex-ante-Betrachtung geringer sind als in der Ex-post-Sicht. Das Schaubild zeigt zum einen, dass die Abweichungen von Ex-ante-Werten und Ex-post-Werten der Finanzierungssalden bei absoluter Betrachtung vergleichsweise gering waren. In keinem der betrachteten Haushaltsjahre lag der Unterschied in den beiden Finanzierungssalden bei mehr als 2 Mrd Euro. Deutlich wird zum anderen, dass lediglich in den Jahren 1999 und 2005 die konjunkturellen Finanzierungssalden bei der Haushaltsaufstellung schätzbedingt um 1,5 bis 2 Mrd Euro geringer waren als in der Haushaltsrechnung. Berücksichtigt man, dass die in diesen Unterschieden zum Ausdruck kommenden Fehleinschätzungen bei der Einnahmentwicklung oder bei den Konjunkturfaktoren im Haushaltsvollzug korrigiert wurden, hat die Ausgabenregel auch in diesen Jahren faktisch keine restriktive Finanzpolitik bewirkt.

Schließlich zeigen die Berechnungen, dass es über den Konjunkturzyklus zwischen den Jahren 2000 und 2006 zwar nicht zu einem vollständigen Ausgleich von konjunkturbedingt zulässigen Finanzierungsüberschüssen und Finanzierungsdefiziten gemäß Haushaltsrechnung gekommen ist, die über diesen Zeitraum bis zum Jahr 2005 kumulierten konjunkturbedingt zulässigen Finanzierungsdefizite mit 4,6 Mrd Euro aber nur rund 0,3 vH des durchschnittlichen gesamtstaatlichen Schuldenstands während dieses Zeitraums ausgemacht haben.¹⁹⁾ Die über dem Produktionspotential verlaufende Entwicklung im Jahr 2006 wird den über den Konjunkturzyklus kumulierten konjunkturbedingt zulässigen Finanzierungssaldo von 4,6 Mrd Euro noch weiter reduzieren, so dass die den automatischen Stabilisatoren entsprechenden Finanzierungsdefizite über den letzten Konjunkturzyklus zu einer weitgehenden Stabilisierung des Schuldenstands geführt haben dürften.

207. Zusammenfassend führen die retrospektiven Berechnungen der Konjunkturfaktoren und der konjunkturbedingt zulässigen Finanzierungssalden zu dem Ergebnis, dass sich Befürchtungen über eine prozyklische Wirkung der Ausgabenregel im untersuchten Zeitraum bei vorurteilsfreier Betrachtung nicht bestätigen lassen.

Verbuchungen auf dem Ausgleichskonto

208. Betrachtet werden im Folgenden überblicksartig die Gutschriften beziehungsweise Belastungen des Ausgleichskontos für den Bund, die im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2005 vorgenommen worden wären, wenn in diesem Zeitraum in Deutschland eine Kombination aus Schuldenschanke und Goldener Regel gegolten hätte. In Bezug auf die Vorgaben der Goldenen Regel wird wie bei der Beschreibung der Situation im Haushaltsjahr 2005 die derzeit geltende haushaltsrechtliche Definition des Investitionsbegriffs zugrunde gelegt. Auf den problematischen Charakter dieser Berechnungen wurde schon hingewiesen. Sie sind aber insofern hilfreich, als sie vorsichtige Schlussfolgerungen über die angemessene Höhe der Obergrenze des Ausgleichskontos zulassen sowie über mögliche prozyklische Wirkungen, die vom Abbau der die Obergrenze des Ausgleichskontos überschreitenden Überhänge ausgehen können.

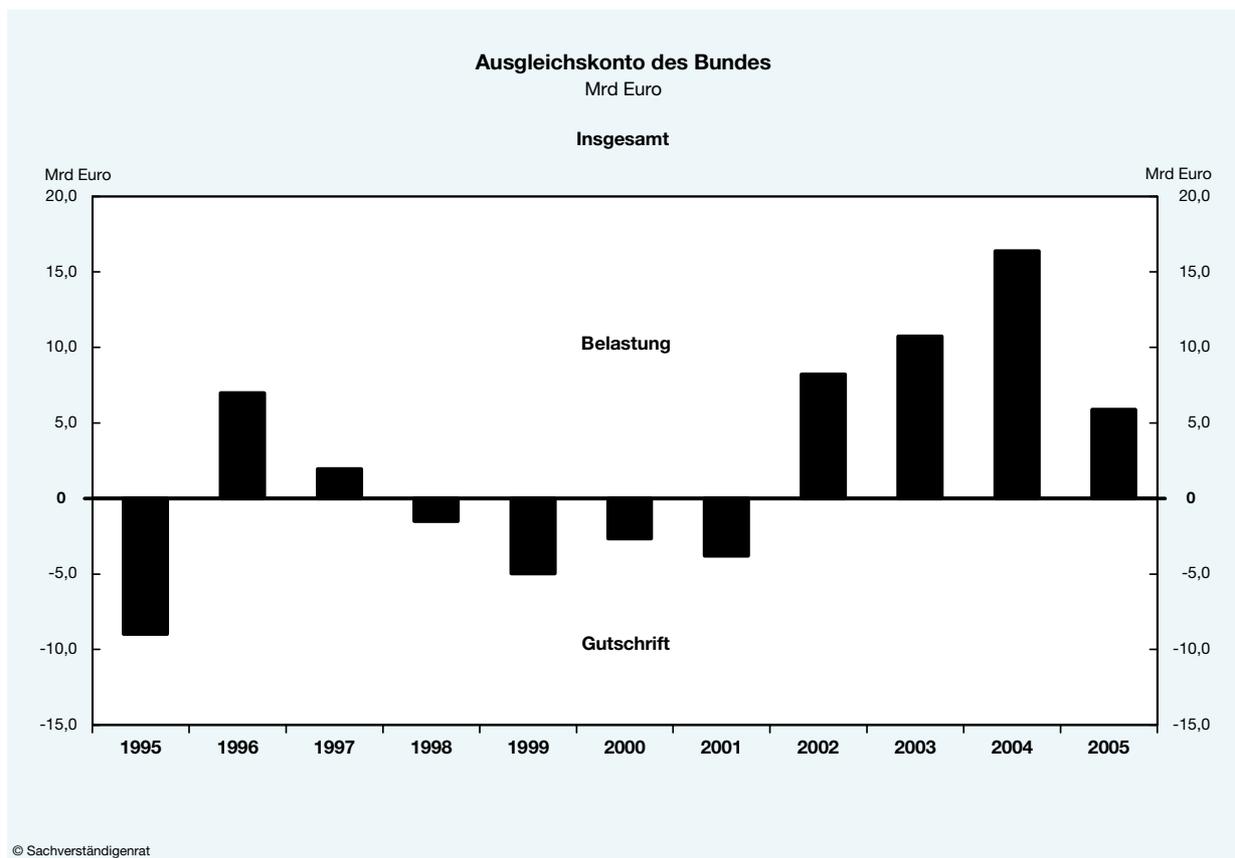
Allgemein entsprechen die auf dem Ausgleichskonto verbuchten Beträge den kurzfristigen diskretionären Finanzierungssalden oder, äquivalent dazu, der Differenz aus tatsächlicher Kreditaufnahme *FS* und derjenigen Kreditaufnahme, die in der Rückschau aufgrund der Kombination von Schuldenschanke und Goldener Regel maximal zulässig gewesen wäre.

209. Die retrospektiven Simulationen für die Bundeshaushalte der Jahre 1995 bis 2005 zeigen, dass in fast der Hälfte der Jahre eine Gutschrift auf dem Ausgleichskonto vorgenommen worden wäre (Schaubild 15). Ab dem Jahr 2002 wäre es allerdings zu einer Belastung des Ausgleichskontos gekommen. Dies reflektiert die strukturellen Probleme, die im Bundeshaushalt vor allem in der jüngeren Vergangenheit entstanden sind (JG 2006 Ziffern 390 ff.). Im Ganzen betrüge die kumulierte Belastung des Ausgleichskontos nach Abschluss des Haushaltsjahres 2005 etwas mehr als 28 Mrd Euro. Berücksichtigt man dabei, dass diese Berechnungen die mit der Schuldenschanke bezweckten **Verhaltensänderungen** in Richtung einer erheblich verringerten Schuldenaufnahme

¹⁹⁾ Bezogen auf den durchschnittlichen Schuldenstand des Bundes belief sich der entsprechende Anteil auf gut 0,5 vH.

vollständig vernachlässigen, sollten von der im fünften Kapitel vorgeschlagenen Obergrenze von 22,12 Mrd Euro für das Ausgleichskonto keine prozyklischen Wirkungen ausgehen (Ziffer 167). Der Abbau der unterhalb der Obergrenze liegenden kumulierten Belastungen des Ausgleichskontos könnte konjunkturgerecht in solchen Jahren vorgenommen werden, in denen der Konjunkturfaktor Werte von kleiner eins annimmt, kombiniert mit einer gewissen Sicherheitsmarge für Schätzfehler bei den ex ante ermittelten Echtzeit-Konjunkturfaktoren.

Schaubild 15



210. Als hilfreich für die Ermittlung einer angemessenen Obergrenze des Ausgleichskontos erweisen sich auch die Berechnungen und Zerlegungen derjenigen kurzfristigen diskretionären Finanzierungssalden, die ausschließlich auf Schätzfehler bei den Einnahmen oder den Konjunkturfaktoren zurückzuführen sind. Diese Schätzfehler liegen nicht unmittelbar im Verantwortungsbereich der Politik. Sie werden aber ebenso wie die durch diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen bewirkten Mehrausgaben dem Ausgleichskonto gutgeschrieben oder belastet. Die Berechnung dieser schätzfehlerbedingten Verbuchungen auf dem Ausgleichskonto erfolgt aufgrund der Gleichung

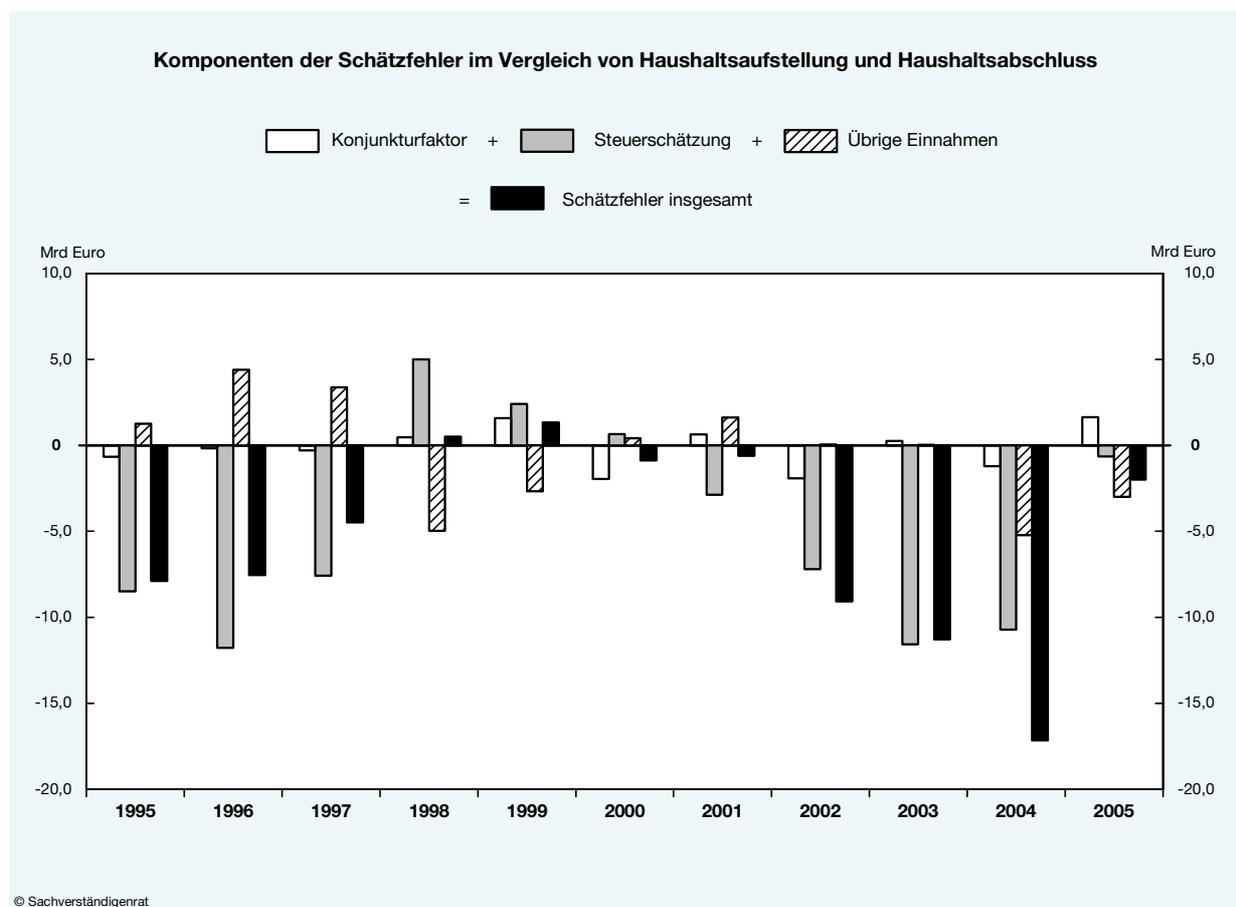
$$\Delta AK^{SF} = -k(T - \tilde{T}) - \tilde{T}(k - \tilde{k}) - (S - \tilde{S}).$$

Der erste Ausdruck kennzeichnet den Schätzfehler in Bezug auf die Steuereinnahmen, bewertet zum Konjunkturfaktor in der Rückschau auf den Haushaltsvollzug; der zweite Term den Fehler in Bezug auf den Konjunkturfaktor, bewertet bei demjenigen Niveau der Steuereinnahmen, von welchem zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung ausgegangen worden war; der dritte Ausdruck

schließlich kennzeichnet den Schätzfehler in Bezug auf die übrigen, annahmegemäß nicht konjunkturabhängigen Einnahmen des Bundes.

211. Die Dekomposition der Schätzfehler in Schaubild 16 zeigt, dass die weitaus größten Abweichungen zwischen den bei der Haushaltsaufstellung und im Haushaltsvollzug zulässigen Ausgaben aufgrund in der Höhe **falsch eingeschätzter Steuereinnahmen** entstanden sind, und zwar am stärksten in den Jahren 2002 bis 2004. In der Höhe falsch eingeschätzte Steuereinnahmen sind auch in allen übrigen Jahren für den ganz überwiegenden Teil der Abweichung zwischen ex ante und ex post zulässigen Ausgaben verantwortlich. Die Fehleinschätzungen bei den Steuereinnahmen stellen schon gegenwärtig ein großes Problem dar, sie können demnach nicht der Einführung einer Schuldenschränke zugeschrieben werden. Auf Umfang und Folgen von Fehleinschätzungen des Steueraufkommens für den Bundeshaushalt im hier betrachteten Zeitraum hat nicht zuletzt der Bundesrechnungshof im vergangenen Jahr hingewiesen (Bundesrechnungshof, 2006). Der korrekten Vorausschätzung der Steuereinnahmen – die wiederum natürlich auch von der Einschätzung der konjunkturellen Lage, aber auch von den Aufkommenseffekten von Änderungen am Steuerrecht abhängt – käme damit bei Umsetzung der Kombination von Schuldenschränke und Goldener Regel in Deutschland eine (noch) größere Bedeutung als heute zu.

Schaubild 16



Kumuliert man die schätzfehlerbedingten Verbuchungen auf dem Ausgleichskonto, ergibt sich als angemessene Obergrenze für das Ausgleichskonto gerundet ebenfalls ein Betrag zwischen 20 und 25 Mrd Euro.

3. Schuldenschanke und Länderhaushalte

212. Parallel zur zunehmenden strukturellen Schieflage des Bundeshaushalts weisen auch die Länderfinanzen seit dem Jahr 2001 eine im Ganzen angespannte Entwicklung auf. Dabei zeigen sich jedoch bemerkenswerte Unterschiede (Deutsche Bundesbank, 2006). Auf der einen Seite schreibt die Haushaltsordnung Bayerns seit dem Jahr 2006 einen ausgeglichenen Haushalt **ohne Nettoneuverschuldung** vor und hat ebenso wie Sachsen im Jahr 2006 dieses Ziel bereits erreicht. Auf der anderen Seite hat sich Berlin eine so genannte **extreme Haushaltsnotlage** attestiert und vor dem Bundesverfassungsgericht – laut Urteil vom Oktober 2006 vergeblich – auf Zahlung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung geklagt (JG 2006 Ziffern 40 ff.); Bremen und das Saarland, die bis zum Jahr 2004 solche Sanierungshilfen erhielten, haben unter Verweis auf eine fortbestehende Notlage Klagen auf weitere Zuweisungen eingereicht. Die an Artikel 115 Grundgesetz angelehnten Obergrenzen der Neuverschuldung in den einzelnen Landesverfassungen (Ziffern 102 ff.) wurden in der jüngeren Vergangenheit in einer Vielzahl von Bundesländern überschritten oder konnten nur durch umfangreiche Erlöse aus Vermögensveräußerungen eingehalten werden. In den **neuen Bundesländern** wiederum kommt den so genannten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ eine entscheidende Rolle bei der Einhaltung der verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenze zu. Die neuen Bundesländer erhalten diese Transfers als laufende Zuschüsse, über die sie faktisch frei verfügen können. Noch immer wird in den neuen Bundesländern außer in Sachsen ein größerer Teil dieser Transfers zur Finanzierung der laufenden Haushalte verwendet, als für den vorgesehenen Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft ihrer Kommunen erforderlich ist (JG 2004 Ziffern 636 ff.). Dies erleichtert die Einhaltung der verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenzen, die in dieser Hinsicht das Spiegelbild der Fehlverwendung von Solidarpaktmitteln ist. Die geplante Rückführung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bis zum Jahr 2019 wird die Haushaltslage aber verschlechtern, da der bisher nicht investiv verwendete Teil der Zuweisungen anders finanziert oder gekürzt werden muss.

213. Im Folgenden werden die Auswirkungen der vorgeschlagenen Schuldenschanke auf die Länderhaushalte in den Jahren 2003 bis 2005 simuliert. Dabei kommt wiederum die aggregierte Version der Schuldenschanke zur Anwendung (Ziffern 227 ff.). Eigene Untersuchungen zeigen, dass zwischen der konjunkturellen Entwicklung auf gesamtstaatlicher Ebene und den westdeutschen Bundesländern empirisch ein **enger Zusammenhang** besteht; mit Blick auf die ostdeutschen Länder nähert sich der Konjunkturverlauf in den vergangenen Jahren zunehmend der gesamtstaatlichen Entwicklung an (Ziffern 43 ff.). Aus diesem Grund lässt es sich rechtfertigen, den bei den Simulationen für den Bundeshaushalt verwendeten, gesamtstaatlichen Konjunkturfaktor auch auf die konjunkturelle Situation in den einzelnen Bundesländern anzuwenden. Die Simulationen beziehen sich ausschließlich auf die Situation nach Abschluss des Haushalts, das heißt, der Konjunkturfaktor entspricht dem Wert aus der Perspektive des Herbstes des jeweiligen Folgejahres.

214. Im Vergleich zu den zuvor beschriebenen Simulationen für den Bundeshaushalt ergeben sich mit Blick auf die Länderhaushalte einige Besonderheiten. So werden sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der (Geber-)Länder um die Zahlungen an die finanzschwachen Länder im Rahmen des **Länderfinanzausgleichs** korrigiert; andernfalls würde mittels des Konjunkturfaktors eine Bereinigung der Steuereinnahmen dieser Länder erfolgen, während auf der Ausgabenseite annahmegemäß keine entsprechende Bereinigung vorgenommen wird. Die Einnahmen und Ausgaben einiger Länder in den Jahren 2004 und (vor allem) 2005 wurden um Rückzahlungen von Beihilfen durch eine Reihe von **Landesbanken** sowie um die in einem ähnlichen Umfang vorgenommenen Kapitalerhöhungen korrigiert (JG 2005 Ziffer 356).

215. Der Befund einer heterogenen Verfassung der Haushalte der einzelnen Bundesländer wird durch die Ergebnisse der Simulationen bestätigt. Sechs der 16 Bundesländer – Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Schleswig-Holstein, Berlin und Bremen – hätten ihr Ausgleichskonto in sämtlichen drei Jahren belastet, wobei die Belastung in den Ländern, die sich in diesem Zeitraum nach eigener Auffassung in einer extremen Haushaltsnotlage befanden (Saarland, Berlin und Bremen), in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt besonders hoch ausfiel. Von der Sondersituation in Berlin abgesehen und mit Ausnahme Sachsen-Anhalts in den Jahren 2003 und 2004, hätte die Schuldenschanke in den neuen Bundesländern in den betrachteten Jahren durchweg Gutschriften auf das Ausgleichskonto nach sich gezogen, was Folge umfangreicher Ergänzungszuweisungen des Bundes an die neuen Länder ist; wie beschrieben, handelt es sich bei diesen Transfers um laufende Zuweisungen, die in der Mehrzahl der Länder zu einem erheblichen Teil zur Finanzierung nicht-investiver Ausgaben verwendet werden und damit den Kreditaufnahmebedarf für sich genommen mindern. Bayern und Sachsen hätten in allen drei betrachteten Jahren Gutschriften auf dem Ausgleichskonto verbucht, die im Fall Sachsens sogar durchgängig rund 2 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt betragen.

216. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Länder in den betrachteten Jahren auf der Einnahmeseite ihrer Haushalte in ganz unterschiedlichem Umfang **Privatisierungserlöse** verbuchten. Die Tatsache, dass diese nach geltender haushaltsrechtlicher Definition des Investitionsbegriffs nicht den Kreditaufnahmespielraum der Verfassung mindern, verzerrt den Ländervergleich, weil den Gutschriften auf das Ausgleichskonto dann unter Umständen ein ähnlich hoher Abbau des Vermögens des entsprechenden Landes gegenübersteht.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die den Simulationen zugrunde liegende **Definition des Investitionsbegriffs** sich an der Bundeshaushaltsordnung orientiert (Ziffer 91). In einzelnen Ländern existieren in der Praxis davon abweichende Regelungen. So nimmt etwa das Land Berlin bei der Ermittlung seiner Kreditgrenze keine Gegenrechnung empfangener Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vor, während Hessen die als investiv klassifizierten Ausgaben enger fasst und für bestimmte Investitionszuweisungen an die Kommunen keine Kreditfinanzierung zulässt.

II. Zur Klärung einiger technischer Fragen

217. Die hier vorgestellte Schuldenschanke beruht auf einer Reihe von Annahmen und Spezifikationen, die überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssen. Dies betrifft erstens die Methode zur Berechnung des Konjunkturfaktors im aggregierten Verfahren der Konjunkturbereini-

weise die Sachkapitalbildung im Unternehmenssektor, die Veränderung des Humankapitalbestands, die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, die demographische Entwicklung sowie das Steuer- und Abgabensystem.

Das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential und die relative Output-Lücke stellen empirisch unbeobachtbare Größen dar und müssen daher geschätzt werden. In der vorliegenden Expertise wird das Produktionspotential als der Trendwert des Bruttoinlandsprodukts interpretiert und diese „Näherungsgröße“ des Potentials zur Bestimmung des Konjunkturfaktors verwendet.

220. Für die Schätzung des Trendwerts des Bruttoinlandsprodukts beziehungsweise des Produktionspotentials kommen unterschiedliche Verfahren in Betracht, die jeweils gewisse Annahmen hinsichtlich der Zerlegung des Bruttoinlandsprodukts (beziehungsweise seiner bestimmenden Faktoren) in eine Wachstumskomponente und eine konjunkturelle Komponente treffen müssen. Da die Güte der alternativen Modellansätze zur Schätzung des Produktionspotentials aufgrund dessen Unbeobachtbarkeit nicht ohne weiteres bestimmt werden kann, sind der Auswahl einer besten Schätzmethode enge Grenzen gesetzt. Der Sachverständigenrat hält es deshalb grundsätzlich für sinnvoll, simultan verschiedene Schätzverfahren bei der Analyse des Produktionspotentials zu berücksichtigen.

Diese Schätzverfahren lassen sich nach verschiedenen Kriterien ordnen; so kann beispielsweise zwischen rein statistischen Methoden und stärker auf die ökonomische Theorie zurückgreifenden Methoden unterschieden oder aber eine Unterteilung in univariate und multivariate Schätzverfahren vorgenommen werden. Während die univariaten Verfahren – wie beispielsweise die statistischen Filtermethoden – nur die Zeitreiheninformation der gesamtwirtschaftlichen Produktion selbst zur Bestimmung des Produktionspotentials verwenden, berücksichtigen die multivariaten Verfahren zur Potentialschätzung zusätzlich Zeitreiheninformationen von anderen wirtschaftlichen Größen, wie beispielsweise dem Kapitalbestand des Unternehmenssektors oder der Höhe des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens. Die univariaten Verfahren haben gegenüber den multivariaten Schätzmethoden den Nachteil, dass sie keinen näheren Aufschluss über die Ursachen der Veränderung des Potentialwachstums geben. Dagegen ermöglichen zum Beispiel die (multivariaten) produktionstheoretisch fundierten Verfahren über eine Komponentenzerlegung eine genauere Auskunft über die Gründe des Potentialwachstums. Für die statistischen Filtermethoden sprechen jedoch im Kontext der Schuldenschanke insbesondere die Kriterien der Einfachheit und Transparenz sowie deren geringe Anfälligkeit für mögliche Manipulationen. Die produktionstheoretisch fundierten Methoden benötigen in der Regel eine Reihe zusätzlicher Annahmen und Informationen oder machen weitere Schätzungen erforderlich. Zudem werden auch im Rahmen der Potentialschätzung mittels produktionstheoretischer Verfahren statistische Filtermethoden zur Glättung der in die Produktionsfunktion eingehenden Faktoren eingesetzt, so dass die Unterschiede zwischen den zeitreihenanalytischen Filtermethoden und den strukturellen produktionstheoretisch fundierten Verfahren geringer sind als zunächst ersichtlich.

221. In dieser Expertise wird mit dem **Hodrick-Prescott-Filter** (HP-Filter) ein statistisches Filterverfahren zur Potentialschätzung und damit zur Bestimmung des Konjunkturfaktors verwendet. Der HP-Filter ist in der wissenschaftlichen Anwendung das gebräuchlichste Verfahren zur Zer-

legung einer ökonomischen Zeitreihe in eine Trendkomponente und eine konjunkturelle Komponente. Der Sachverständigenrat verwendet den HP-Filter als ein Verfahren zur Potentialschätzung und zusätzlich in anderen Bereichen, wie beispielsweise bei der Ermittlung des konjunkturbeinigten staatlichen Defizits. Für die Verwendung des HP-Filters sprechen in diesem Zusammenhang vor allem dessen Einfachheit und das Kriterium der Transparenz, da der HP-Filter in der empirischen Anwendung vergleichsweise wenig Spielraum für Willkür lässt. Zudem stimmen die mit Hilfe des HP-Filters ermittelten Potentialwachstumsraten in etwa mit den Ergebnissen auf Basis produktionstheoretisch fundierter Verfahren überein und stellen bei simultaner Betrachtung verschiedener Verfahren in keinem Fall einen „Ausreißer“ dar.

222. Der HP-Filter ist ein Verfahren zur Zerlegung einer ökonomischen Zeitreihe (hier des logarithmierten Bruttoinlandsprodukts y_t) in eine Trendkomponente y_t^* und eine Konjunkturkomponente $y_t - y_t^*$. Dieses zeitreihenanalytische Verfahren lässt sich als Lösung des folgenden Minimierungsproblems darstellen (Hodrick und Prescott, 1997):

$$\min_{(y_1^*, \dots, y_T^*)} \sum_{t=1}^T (y_t - y_t^*)^2 + \lambda_{HP} \sum_{t=2}^{T-1} [(y_{t+1}^* - y_t^*) - (y_t^* - y_{t-1}^*)]^2.$$

Die Trendkomponente der Zeitreihe y_t^* wird in der obigen Verlustfunktion so bestimmt, dass einerseits die Abweichungen der tatsächlichen Produktion y_t von ihrem Trend minimiert werden und andererseits der Trend selbst einen möglichst glatten Verlauf aufweist. Die Gewichtung dieser beiden Kriterien wird durch das Setzen eines exogenen **Glättungsparameters** λ_{HP} bestimmt. Je größer der Wert für λ_{HP} gewählt wird, desto stärker werden die Trendwerte geglättet und umso größer sind die Schwankungen der zyklischen Komponente. Im Extremfall eines sehr großen Werts für den Glättungsparameter (formal: $\lambda_{HP} \rightarrow \infty$) ergibt sich ein linearer Trend. Geht λ_{HP} gegen null, nähert sich der Trend dagegen der ursprünglichen Zeitreihe an.

Mit der Wahl von λ_{HP} trifft man implizit eine Annahme bezüglich der Länge des Konjunkturzyklus. Dabei geht der HP-Filter von nahezu symmetrischen und relativ regelmäßigen Konjunkturschwankungen aus. In der Praxis haben sich bestimmte Werte für den Glättungsparameter λ_{HP} durchgesetzt, die anhand von Plausibilitätsüberlegungen für US-amerikanische makroökonomische Zeitreihen abgeleitet wurden. Die Werte $\lambda_{HP} = 1600$ für Quartalsdaten und $\lambda_{HP} = 100$ für Jahresdaten sind zwar nicht notwendigerweise für alle ökonomischen Zeitreihen eine optimale Wahl, sie gelten jedoch in der praktischen Anwendung mittlerweile als Standard.

223. Neben der Festlegung des Glättungsparameters liegt beim HP-Filter eine weitere Problematik in der **geringen Stabilität der Randwerte**. Die Werte am Rand der betrachteten Zeitreihe – genauer die beiden ersten und die beiden letzten Werte dieser Zeitreihe – haben ein vergleichsweise hohes Gewicht bei der Bestimmung der aktuellen Trendwerte. Der HP-Filter ist somit nicht vollkommen symmetrisch. Das Randwertproblem ist insofern gravierend, als in der wirtschaftspolitischen Anwendung gerade der Trend und die zyklische Komponente am aktuellen Rand der Zeitreihe von besonderem Interesse sind. Dieses Problem kann einerseits dadurch gemildert werden, dass für die dem Zeitreihenende folgenden Perioden Prognosewerte eingesetzt werden. Die

Verlässlichkeit der Schätzung der Trendkomponente des Bruttoinlandsprodukts hängt in diesem Fall stark von der Güte der Prognose für das Bruttoinlandsprodukt ab. Prognosefehler und notwendige Anpassungen der Prognose schlagen sich bei Verwendung des HP-Filters stark in Änderungen des Trendwerts des Bruttoinlandsprodukts nieder.

224. Um diesem Phänomen der eingeschränkten Randwertstabilität des HP-Filters zu begegnen, wird in der Schweiz von Seiten der Eidgenössischen Finanzverwaltung im Rahmen der dortigen Schuldenbremse ein **modifizierter HP-Filter** (MHP-Filter) verwendet. Die beschriebenen Verzerrungen werden hier verringert, indem den zwei Werten am oberen und unteren Rand der Zeitreihe ein geringeres Gewicht bei der Bestimmung der Trendkomponente zukommt als beim „normalen“ HP-Filter.

Als problematisch aus Sicht der Schweizer Finanzverwaltung angesehen wurde insbesondere der Fall, dass das Bruttoinlandsprodukt in einem Haushaltsjahr (wesentlich) geringer ausfällt als bei der Prognose und damit bei der Bestimmung des Konjunkturfaktors im Rahmen der Haushaltsaufstellung unterstellt. Für sich genommen nehmen dann zwar – in der Ex-post-Betrachtung, die für die Ermittlung des diskretionären Finanzierungssaldos und die Belastung des Ausgleichskontos relevant ist – auch der revidierte Konjunkturfaktor und damit der zulässige konjunkturbedingte Finanzierungssaldo zu. Weil der revidierte Wert des Bruttoinlandsprodukts das revidierte Trend-Bruttoinlandsprodukt aber ebenfalls und sogar vergleichsweise stark negativ beeinflusst, ergibt sich ein gegenläufiger Effekt, der den zulässigen konjunkturbedingten Finanzierungssaldo für sich genommen verringert und die Belastung des Ausgleichskontos erhöht. Die beschriebene, für den HP-Filter aus technischen Gründen typische, aus Sicht der Schweizer Finanzverwaltung aber naturgemäß unerwünschte Konstellation ergab sich bereits im Jahr 2003, das heißt im Jahr der Einführung der Schweizer Schuldenbremse (Colombier, 2004).

Der MHP-Filter lässt sich dabei als Lösung des folgenden Minimierungsproblems darstellen:

$$\min_{(y_1, \dots, y_T)} \sum_{t=1}^T (y_t - y_t^*)^2 + \lambda_{HP}(t) \sum_{t=2}^{T-1} [(y_{t+1}^* - y_t^*) - (y_t^* - y_{t-1}^*)]^2,$$

wobei

$$\lambda_{HP}(t) = \lambda_{HP} \quad \text{für } t = 3, \dots, T-2,$$

$$\lambda_{HP}(t) = \lambda_{HP} \cdot 3/2 \quad \text{für } t = 2 \text{ und } t = T-1 \text{ sowie}$$

$$\lambda_{HP}(t) = \lambda_{HP} \cdot 3 \quad \text{für } t = 1 \text{ und } t = T.$$

Die Glättungsparameter am Rand der Zeitreihe erhalten somit beim modifizierten HP-Filter ein höheres Gewicht als beim „normalen“ HP-Filter. Hiermit wird das Randwertproblem verringert, das formal darin besteht, dass im zweiten Summanden der obigen Verlustfunktion y_1^* und y_T^* nur einmal, y_2^* und y_{T-1}^* nur zweimal, alle übrigen Trendkomponenten des Bruttoinlandsprodukts aber dreimal auftauchen. Die Glattheit des Trends ist also am Rand weniger wichtig als im mittleren Bereich der betrachteten Zeitreihe. Der MHP-Filter mindert das Randwertproblem ohne auf Prognosewerte des Bruttoinlandsprodukts zurückgreifen zu müssen. Das Problem der asymmetrischen Gewichtung der Trendkomponenten y_t^* wird jedoch auch hier nicht komplett gelöst. Zudem führt der modifizierte HP-Filter unter Umständen zu einer Verschiebung der Konjunkturphasen, das heißt zu Abweichungen der Konjunkturoberpunkte und der Konjunkturtiefpunkte von ihren tatsächlichen Werten (Bruchez, 2003).

Empirische Eigenschaften der Filterverfahren

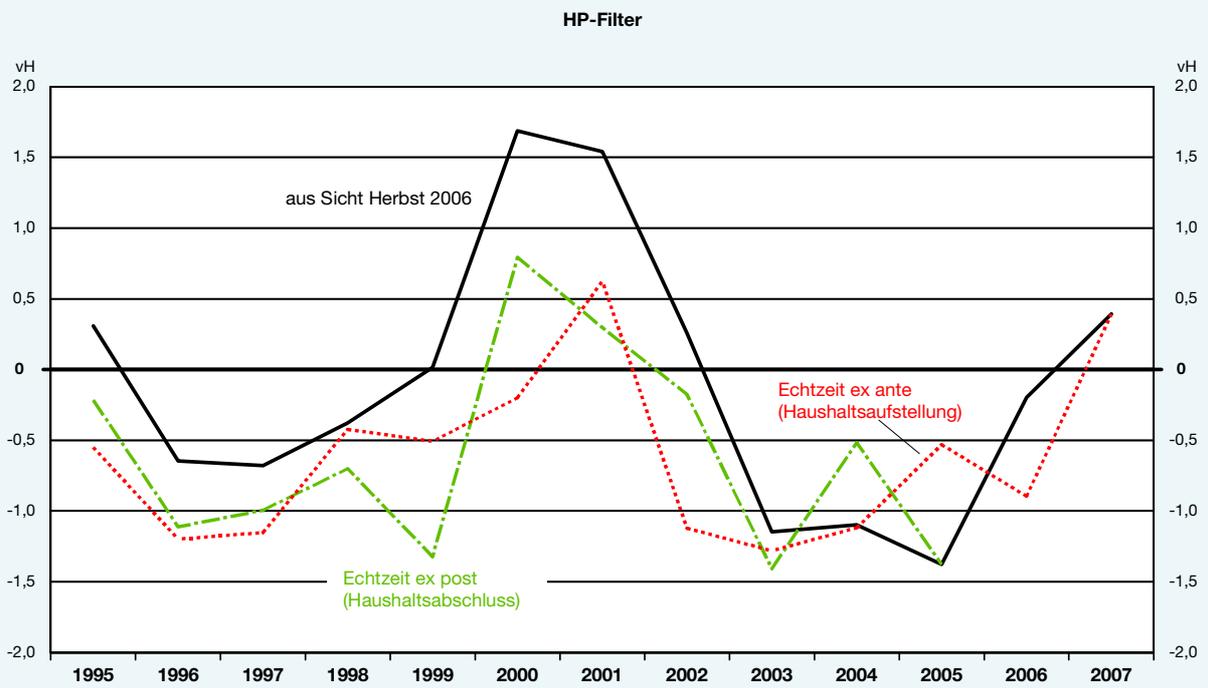
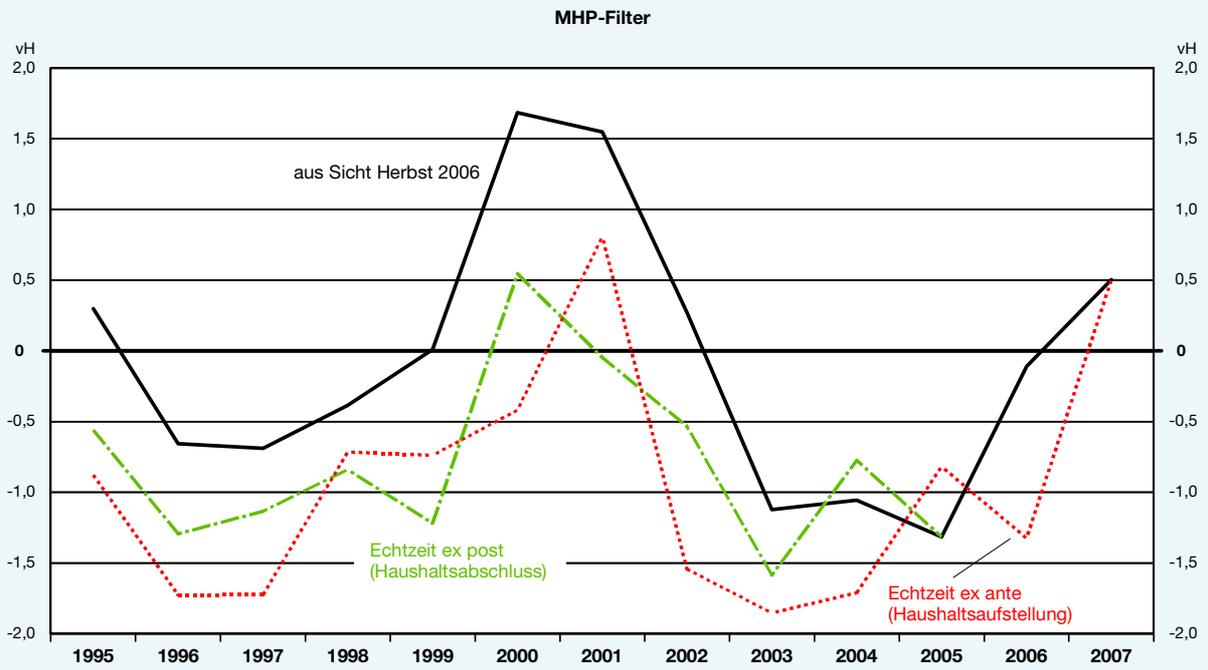
225. Im Folgenden werden die Eigenschaften des HP-Filters und des MHP-Filters unter Berücksichtigung unterschiedlicher Datenbasen für das Bruttoinlandsprodukt untersucht. Einerseits wird der dem Jahresgutachten 2006/07 des Sachverständigenrates zugrunde liegende Datenstand verwendet, um relative Output-Lücken mit den genannten Filtermethoden zu bestimmen, andererseits werden dazu Echtzeitdaten aus den jeweiligen Jahresgutachten des Sachverständigenrates herangezogen, wobei der vorletzte Datenpunkt der jeweiligen Zeitreihe dem Schätzwert des Bruttoinlandsprodukts für das aktuelle Jahr und der letzte Datenpunkt der Zeitreihe seinem Prognosewert für das Folgejahr entspricht. Bei der Echtzeit-Betrachtung wird zwischen Ex-ante-Größen (Echtzeit-Werte aus Sicht des Herbsts des Vorjahres) und Ex-post-Größen (Echtzeit-Werte aus Sicht des Herbsts des Folgejahres) unterschieden. Dieses Vorgehen ist analog zur Ermittlung der „wahren“ und der Echtzeit-Konjunkturfaktoren im ersten Teil dieses Kapitels (Ziffern 199, 204).

Sowohl der HP-Filter als auch der MHP-Filter liefern unter Verwendung des Datenstands des Jahresgutachtens 2006/07 das erwartete zyklische Verlaufsmuster für die relativen Output-Lücken (Konjunkturfaktoren). In der Ex-ante-Betrachtung liefern beide Verfahren ein ähnliches Verlaufsbild, allerdings mit nach unten verschobenen Kurven, die seit Mitte der neunziger Jahre überwiegend negative (prognostizierte) Output-Lücken (Schaubild 17) abbilden. Nur in den Jahren 2000 und 2006 wird unter Anwendung dieser Methoden für das jeweilige Folgejahr eine positive Output-Lücke, das heißt ein Konjunkturfaktor kleiner als eins, vorhergesagt. Der Grund für diese Beobachtung besteht weniger in Prognosefehlern als in der Kombination aus dem im Beobachtungszeitraum rückläufigen Potentialwachstum und den verwendeten statistischen Glättungsverfahren. Da sowohl der HP-Filter als auch der MHP-Filter den Trend der betrachteten Zeitreihe aus historischen Daten ableiten, hinkt im Vergleich zur laufenden Prognose des Bruttoinlandsprodukts der in Echtzeit berechnete Trend des Bruttoinlandsprodukts dem rückläufigen Wachstum in den neunziger Jahren gewissermaßen hinterher. Der Wachstumstrend wurde in der Regel zu hoch ausgewiesen, was, weil die laufende Prognose des Bruttoinlandsprodukts tendenziell bereits von geringeren Zuwachsraten ausging, die Echtzeit-Ergebnisse tendenziell hin zu einer negativen Output-Lücke verzerrte.

Ein Vergleich der Abweichungen der relativen Output-Lücke ex ante und ex post unter Verwendung von Echtzeitdaten für die beiden Filtermethoden zeigt, dass diese für den MHP-Filter im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2005 mit durchschnittlich 0,6 Prozentpunkten geringfügig höher ausfallen als für den HP-Filter mit durchschnittlich 0,5 Prozentpunkten. Dieses Ergebnis kann damit erklärt werden, dass die aktuellen Werte des Bruttoinlandsprodukts beim MHP-Filter ein geringeres Gewicht bei der Bestimmung des Trends erhalten als beim HP-Filter. Bei dem in der Vergangenheit zu beobachtenden fallenden Trend des Bruttoinlandsprodukts führt dies dazu, dass die Echtzeit-Ergebnisse beim MHP-Filter etwas stärker hin zu einer negativen Output-Lücke verzerrt sind als beim HP-Filter. Sollte sich in der Zukunft wieder ein steigender Trend des Bruttoinlandsprodukts ergeben, würden die Echtzeit-Ergebnisse beim MHP-Filter dann umgekehrt etwas stärker hin zu einer positiven Output-Lücke verzerrt werden als beim HP-Filter. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist es zur Bestimmung des Konjunkturfaktors im Rahmen der Schuldenbremse somit durchaus gerechtfertigt, die gängigere Methode des HP-Filters beizubehalten.

Schaubild 17

Vergleich der Echtzeitwerte für die relativen Output-Lücken des Jahres t (ex ante und ex post) und der heutigen Werte



Die explizite Ausgestaltung des HP-Filterverfahrens

226. Die Schätzung des Trendwerts des Bruttoinlandsprodukts erfolgt auf Basis von logarithmierten Jahresdaten des realen Bruttoinlandsprodukts unter Verwendung des HP-Filters mit einem Glättungsparameter von $\lambda_{HP} = 100$.

Da es sich beim Bruttoinlandsprodukt um eine exponentiell steigende Reihe handelt, sollte sie **logarithmiert** werden, da im anderen Fall die Werte des Bruttoinlandsprodukts am aktuellen Rand einen zu großen Einfluss hätten, was das genannte Randwertproblem noch verschärfen würde.

Zur Bestimmung des Konjunkturfaktors wird das **reale Bruttoinlandsprodukt** verwendet, da dies der treffende Indikator für die hier relevante konjunkturelle Entwicklung ist. Es ist zu beachten, dass man bei Verwendung des nominalen Bruttoinlandsprodukts statt des realen Bruttoinlandsprodukts zu veränderten Konjunkturfaktoren gelangt, da der Deflator des Trendwerts des Bruttoinlandsprodukts und der Deflator des Bruttoinlandsprodukts nicht identisch sind.

Der **Wahl des Glättungsparameters** λ_{HP} sollte im Idealfall eine konkrete Annahme bezüglich der Länge des Konjunkturzyklus in Deutschland zugrunde liegen. Ein Wert von $\lambda_{HP} = 100$ für Jahresdaten gilt zwar mittlerweile als Standard, er ist jedoch für Deutschland nicht notwendigerweise eine optimale Wahl. So ist beispielsweise nach Auffassung der Deutschen Bundesbank für das deutsche Bruttoinlandsprodukt ein Parameterwert von 20 für λ_{HP} als angemessen zu beurteilen (Mohr, 2001). Bei der Festlegung des Glättungsparameters ist jedoch zu bedenken, dass λ_{HP} nicht nur die Volatilität der Konjunkturkomponente, sondern gleichzeitig auch die Volatilität der Trendkomponente beeinflusst. Zudem nimmt mit geringeren Werten für λ_{HP} das Randwertproblem des HP-Filters zu. Die hier getroffene Wahl des Glättungsparameters von $\lambda_{HP} = 100$ beruht somit auch auf der Einschätzung, dass deutlich geringere Werte für λ_{HP} zu starken Schwankungen des Trendwerts des Bruttoinlandsprodukts und damit zu unplausiblen, da wenig stabilen, Potentialwachstumsraten im Zeitverlauf führen würden.

2. Aggregiertes oder disaggregiertes Verfahren bei der Bereinigung der Einnahmen?

227. Die bisherigen Berechnungen basierten auf einer Version der Schuldenschanke, die die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf die Haushalte des Bundes und der Länder durch eine Bereinigung der (Steuer-)Einnahmen erfasst. Die Abhängigkeit der Einnahmen von der gesamtwirtschaftlichen Lage im bevorstehenden oder abgelaufenen Haushaltsjahr wurde dabei durch einen Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen einerseits und Abweichung des Bruttoinlandsprodukts von seinem mittelfristigen Trend (Konjunkturfaktor) andererseits abgebildet. In der Logik der Schuldenschanke lassen sich gegen dieses Verfahren zwei Einwände vorbringen: Zum einen ließe sich argumentieren, dass das im beschriebenen Sinne aggregierte Verfahren unterschiedlich geartete Konjunkturzyklen mit jeweils spezifischen Effekten auf die öffentlichen Haushalte unzulässigerweise „über einen Kamm schere“. So habe sich beispielsweise die überwiegend vom Export getragene und mit einer anhaltend schwierigen Arbeitsmarktsituation verbundene konjunkturelle Erholung der Jahre 2004 und 2005 weniger positiv auf die staatlichen Einnahmen ausgewirkt, als dies bei einem stärker binnengetragenen Aufschwung der Fall gewesen wäre (JG 2004

Ziffern 269 f.). Zum anderen ließe sich kritisieren, die bisher betrachtete Version der Schulden-schranke vernachlässige eine mögliche **Konjunkturabhängigkeit staatlicher Ausgaben** und bremse auf diese Weise das ökonomisch angezeigte Wirken ausgabenseitiger automatischer Stabi-lisatoren. Auf den letztgenannten Punkt wird im vierten Abschnitt eingegangen.

228. Dem ersten der beiden Einwände ließe sich am besten durch alternative Verwendung einer **disaggregierten Version der Schulden-schranke** begegnen. Ein disaggregiertes Verfahren zur Bereinigung der staatlichen Einnahmen (und Ausgaben) um konjunkturelle Einflüsse wurde von der Deutschen Bundesbank und im Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken ent-wickelt (Mohr, 2001; Bouthevillain et al., 2001); das vom Sachverständigenrat im Rahmen der Er-mittlung des strukturellen Defizits angewandte Verfahren lehnt sich ebenfalls an dieses Konzept an (JG 2006 Anhang IV.D). Im Folgenden werden die Grundzüge des Verfahrens skizziert, Ergeb-nisse von Simulationsrechnungen der Wirkung einer disaggregierten Version der Schulden-schranke auf den Bundeshaushalt vorgestellt und möglicherweise auftretende Probleme im Hin-blick auf die Wirksamkeit und Handhabbarkeit eines solchen Verfahrens in der praktischen Um-setzung diskutiert. Betrachtet wird in einem ersten Schritt wieder lediglich die Abhängigkeit der Steuereinnahmen des Bundes von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; ausgabenseitige Ef-fekte werden zunächst ausgeblendet. Die Ergebnisse lassen sich dann mit den Ergebnissen der zu- vor beschriebenen – und ebenfalls auf die Bereinigung der Einnahmeseite beschränkten – aggre-gierten Form der Schulden-schranke unmittelbar vergleichen.

229. Grundsätzlich besteht das Ziel einer disaggregierten Version der Schulden-schranke darin, die zyklische Entwicklung der Bemessungsgrundlagen der Steuereinnahmen (hier des Bundes) jeweils **separat** und damit unabhängig von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts oder der Output-Lücke in den Blick zu nehmen. Als Bemessungsgrundlage wichtiger Gruppen von Steuern dienen dabei als Approximation verschiedene makroökonomische Bezugsgrößen, die ihrerseits ebenso wie das Bruttoinlandsprodukt zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung geschätzt und für das bevor-stehende Haushaltsjahr prognostiziert werden können. Von Interesse ist dann erneut die Abwei-chung des prognostizierten oder nach Abschluss des Haushaltsjahrs tatsächlichen Werts vom mit-telfristigen Trend (das heißt dem nicht von konjunkturellen Einflüssen überlagerten Niveau) der auf diese Weise approximierten Bemessungsgrundlage, wobei der mittelfristige Trend wieder mit-hilfe des HP-Filters ($\lambda_{HP} = 100$) ermittelt wird. Verwendet werden wie oben beschrieben Echt-zeitdaten, das heißt für den Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses und der Gutschriften beziehungs-weise Belastungen des Ausgleichskontos ist der Datenstand des Herbsts des jeweils folgenden Jah-res relevant. Unter Anwendung spezifischer Aufkommenselastizitäten, die sich abhängig vom je-weiligen Steuertarif von der oben unterstellten Elastizität der Steuereinnahmen insgesamt (Zif-fer 235) unterscheiden können, lässt sich schließlich für jede größere Kategorie der Steuer-einnahmen das Ausmaß des konjunkturbedingten Effekts, interpretiert als Abweichung vom mit-telfristigen Trend, bestimmen.

230. Unterschieden werden mit Blick auf die Steuereinnahmen des Bundes im Folgenden **vier Kategorien** mit jeweils unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlagen sowie einer spezifischen Sensitivität, mit welcher das Aufkommen auf Schwankungen der Steuerbasis reagiert (JG 2006 Anhang IV.D):

- Der dem Bund zustehende Teil des Aufkommens der **Lohnsteuer** (einschließlich des anteiligen Solidaritätszuschlags) hängt von der **Entwicklung der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer** und von der **Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter** ab. Unterstellt man gedanklich, dass alle Arbeitnehmer ein identisches Lohneinkommen in Höhe des Durchschnittslohns beziehen, verhält sich das Aufkommen der Lohnsteuer proportional zur Anzahl der Beschäftigten; die Elastizität der Lohnsteuer in Bezug auf die Beschäftigung beträgt eins. Hält man andererseits die Zahl der Beschäftigten konstant, nimmt die Elastizität der Lohnsteuer in Bezug auf das durchschnittliche Lohneinkommen aufgrund der Progressivität des Einkommensteuertarifs Werte von größer eins an. Diese Elastizität ist im Zeitablauf variabel, weil zum einen das durchschnittliche Lohneinkommen und zum anderen infolge von Tarifreformen der Steuertarif selbst Änderungen unterliegen kann.

Für die folgenden Berechnungen wurde die **Aufkommenselastizität** zugrunde gelegt, die sich in jedem Jahr des Beobachtungszeitraums bei Anwendung des gültigen Einkommensteuertarifs für das durchschnittliche zu versteuernde Einkommen von Steuerpflichtigen mit positiven Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit ergab. Für das Jahr 2005 lässt sich auf diese Weise beispielsweise ein Wert von rund 1,9 ermitteln.

Das Vorgehen vernachlässigt, dass in der Gruppe der Arbeitnehmer (in der Abgrenzung der VGR) beispielsweise auch ausschließlich **geringfügig Beschäftigte** enthalten sind, deren Einkommen nur einer geringen pauschalen Lohnsteuer unterliegt; in Jahren, in denen der Zuwachs der Beschäftigtenzahl stark von der Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung beeinflusst wurde (etwa im Jahr 2004), wird der Effekt der höheren Beschäftigtenzahl auf das Lohnsteueraufkommen durch dieses Vorgehen tendenziell überzeichnet. Vernachlässigt wird ferner, dass die Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer im **öffentlichen Dienst** vom Staat diskretionär festgelegt werden kann und in diesem Sinne eine Bereinigung der im Staatssektor gezahlten Bruttolöhne und -gehälter in der zuvor beschriebenen Form deshalb streng genommen nicht vorgenommen werden dürfte.

- Als makroökonomische Bezugsgröße für das Aufkommen der **Umsatzsteuer** dienen die **nominalen Privaten Konsumausgaben**, wobei eine Aufkommenselastizität von eins unterstellt wird. Das dem Bund zustehende Aufkommen wird zuvor bereinigt um den auf den Staatskonsum entfallenden Anteil, weil dieser Folge diskretionärer Entscheidungen der Finanzpolitik ist.

Die Verwendung einer Aufkommenselastizität von eins setzt die Annahme voraus, dass die **Aufteilung** des gesamten Privaten Konsums auf die Gruppen mit dem Regelsatz und mit einem geringeren Satz besteuert Güter im Zeitablauf konstant ist und insbesondere unabhängig vom Konjunkturzyklus erfolgt.

- Bei den **reinen Bundessteuern** handelt es sich – mit der Ausnahme des Solidaritätszuschlags – um spezielle Verbrauchsteuern, die als Mengensteuern erhoben werden und als deren makroökonomische Bezugsgröße deswegen die **realen Privaten Konsumausgaben** dienen können. Hier wird im Folgenden ebenfalls eine Aufkommenselastizität von eins unterstellt.

Andere Studien gehen demgegenüber empirisch von einer geringeren Elastizität von 0,8 aus (Mohr, 2001, 7 f.). Das beschriebene Vorgehen blendet aus, dass es im Konjunkturverlauf zu einer unterschiedlichen Entwicklung des Preises von Gütern, die mit den speziellen Verbrauchsteuern belegt sind, und aller übrigen Güter kommen kann. Infolge sich ändernder relativer Preise würde sich dann auch der Anteil der besteuerten Güter am gesamten realen Privaten Konsum ändern, was für sich genommen wiederum die Aussagekraft dieser Größe als steuerliche Bemessungsgrundlage in Zweifel ziehen kann.

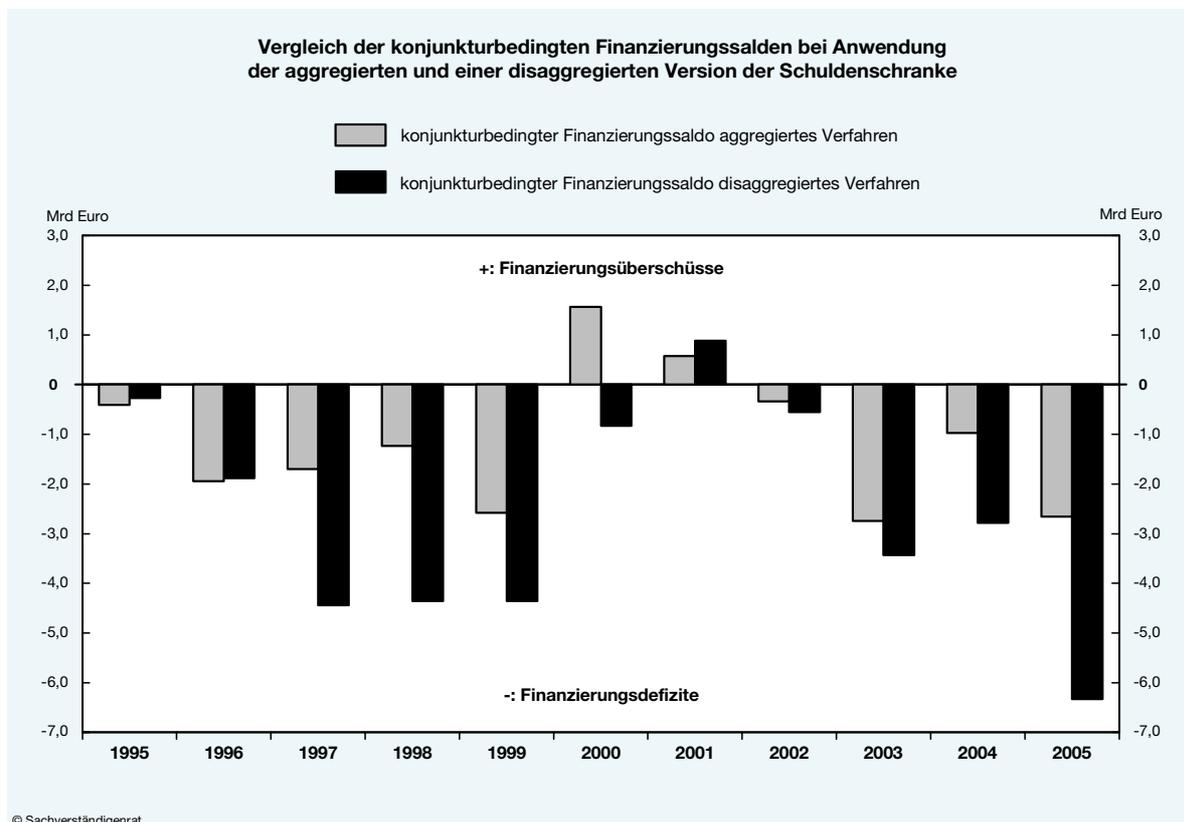
- Der Anteil des Bundes am Aufkommen der **ertragsabhängigen Steuern** – am Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags (jeweils einschließlich anteiligen Solidaritätszuschlags) sowie am Aufkommen der Gewerbesteuer – wird mithilfe der Unternehmens- und Vermögenseinkommen in der Abgrenzung der VGR bereinigt. Unterstellt wird eine Elastizität des Aufkommens in Bezug auf dieses volkswirtschaftliche Aggregat in Höhe von 1,3, wobei annahmegemäß ein Anteil von 75 vH des laufenden Aufkommens aus Vorauszahlungen besteht und deshalb von der je-

weils aktuellen Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen abhängig ist. Ein Anteil von 25 vH speist sich annahmegemäß aus dem Saldo von Nachzahlungen und Erstattungen für das vorvergangene Jahr (das Hauptveranlagungsjahr) und wird folglich mit der relativen Abweichung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen in diesem Jahr bereinigt.

Die Elastizität in Höhe von 1,3 wurde auch von Mohr (2001) vorgeschlagen. Zu beachten ist, dass es sich bei den Unternehmens- und Vermögenseinkommen um eine mit großen Unsicherheiten behaftete **(Rest-)Größe** der VGR handelt, deren Entwicklung sich in manchen Jahren nur schwer interpretieren lässt. Weil es sich bei den ertragsabhängigen Steuern um ein Konglomerat ganz unterschiedlicher Steuerarten handelt, sind zudem sowohl die verwendete Aufkommenselastizität als auch die als typisch unterstellte Verzögerung bei der Veranlagung der Steuern als **vereinfachende Annahmen** zu interpretieren.

231. Mit den relativen Abweichungen der gewählten makroökonomischen Bezugsgrößen vom jeweiligen mittelfristigen Trend (in Echtzeit) und unter den zuvor beschriebenen Annahmen lässt sich dann für vergangene Haushaltsjahre der **konjunkturell bedingte Anteil an den tatsächlich erzielten Steuereinnahmen** des Bundes – in Form konjunkturell bedingter Mehreinnahmen oder aufgrund der konjunkturellen Lage entstandener Mindereinnahmen – berechnen. Man erkennt, dass sich die bei einer disaggregierten Version der Schuldenschanke ermittelten konjunkturbedingten Salden im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2005 tatsächlich zum Teil deutlich von den Salden unterscheiden könnten, die sich bei Anwendung des aggregierten Verfahrens ergeben hatten (Schaubild 18). Dies gilt im Besonderen für die Jahre 2004 und 2005, in denen der Umfang der automatischen Stabilisatoren mit Blick auf den Bundeshaushalt in disaggregierter Betrachtung wesentlich – um rund 2 Mrd Euro beziehungsweise um rund 3,5 Mrd Euro – höher lag, weil die Höhe der negativen Output-Lücke alleine die konjunkturell bedingten Schwierigkeiten auf der

Schaubild 18



Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte angesichts einer vornehmlich außenwirtschaftlich getragenen Erholung unterzeichnete. Ins Auge fällt ferner die Situation im Jahr 2000, in dem bei Anwendung des aggregierten Verfahrens und unter der Voraussetzung einer positiven Output-Lücke konjunkturbedingt im Haushalt des Bundes ein Überschuss zu erzielen gewesen wäre, während die disaggregierte Betrachtungsweise vor allem aufgrund einer im Vergleich zum mittelfristigen Trend noch immer schwachen Entwicklung des Privaten Konsums (aus Sicht des Jahres 2001) einen konjunkturbedingten Fehlbetrag von etwas weniger als 1 Mrd Euro zugelassen hätte.

232. Im Hinblick auf die Höhe der zugelassenen Finanzierungsdefizite beziehungsweise der vorgeschriebenen Finanzierungsüberschüsse macht es folglich durchaus einen – in manchen Konstellationen offensichtlich sogar spürbaren – Unterschied, wenn statt der in der Schweiz angewandten aggregierten Version der Schuldenschanke alternativ ein disaggregiertes Verfahren angewendet würde. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Anwendung eines „richtigen“ disaggregierten Verfahrens den Einfluss der konjunkturellen Entwicklung auf die öffentlichen Haushalte besser und damit auch den Umfang der automatischen Stabilisatoren genauer abzubilden in der Lage wäre als das aggregierte Verfahren. Wie im Zusammenhang mit der Darstellung der Methodik des disaggregierten Verfahrens deutlich wurde, stellt sich in dessen praktischer Umsetzung allerdings eine Vielzahl methodischer Fragen, die kaum eindeutig zu beantworten und deshalb mit **Ermessensspielräumen** verbunden sind.

Zur Prüfung der Sensitivität der Ergebnisse des disaggregierten Verfahrens im Hinblick auf die zugrundeliegenden Annahmen wurde eine Reihe von Berechnungen mit alternativen Elastizitäten (und alternativen anderen Parametern) durchgeführt. Bezogen auf den konjunkturbedingten Finanzierungssaldo des Bundeshaushalts bewegen sich die Abweichungen der konjunkturbedingten Salden jeweils im Bereich von bis zu 0,5 Mrd Euro, wenn man die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer in Bezug auf die durchschnittliche Lohnsumme je Arbeitnehmer von ursprünglich rund 1,9 um 0,25, die Elastizität der Umsatzsteuer in Bezug auf die nominalen Privaten Konsumausgaben von ursprünglich eins um 0,25 oder die Elastizität der reinen Bundessteuern auf die realen Privaten Konsumausgaben von ursprünglich eins um 0,25 erhöht oder verringert. In der Summe können die ermittelten konjunkturbedingten Salden somit durchaus sensitiv auf eine Variation der verwendeten Annahmen reagieren.

Aus den genannten Gründen gilt dies im Besonderen für die Einnahmen aus den ertragsabhängigen Steuern. Hier wäre alternativ eine Vorgehensweise denkbar, die der Einfachheit halber die bloße Abweichung der für das bevorstehende Haushaltsjahr geschätzten Einnahmen vom mittelfristigen Trend als „irregulär“ interpretiert und den Ausgabenplafond damit am mittelfristigen Trend der Einnahmen selbst ausrichtet. Korrigiert man sowohl die Schätzung des Aufkommens als auch die des mittelfristigen Trends um die Effekte laufender Steuerrechtsänderungen, gleichen sich die „irregulären“ (vom Trend abweichenden) Komponenten des Aufkommens mittelfristig im Saldo dann gerade aus.

233. Es ist allerdings zu befürchten, dass sich die Wirkungsweise der disaggregierten Version der Schuldenschanke aufgrund der Vielzahl der zu treffenden Annahmen und der damit verbundenen **Komplexität** des Verfahrens der Öffentlichkeit nicht mehr ohne weiteres erschließt. Aus der Fülle an notwendigen Entscheidungen bezüglich der verwendeten empirischen Parameter und der resul-

tierenden Intransparenz des Verfahrens dürften sich zudem vergleichsweise weitreichend **Möglichkeiten zur politischen Beeinflussung** der Ergebnisse abhängig von der aktuellen Haushaltslage ergeben. Letztlich geht es auch in diesem Zusammenhang um den Konflikt zwischen der – an sich wünschenswerten – Genauigkeit der Verschuldungsregel im Hinblick auf die Erfassung besonderer (hier: konjunktureller) Umstände und dem Ziel der Einfachheit und Transparenz und damit der Glaubwürdigkeit der finanzpolitischen Regelbindung. Zwischen diesen teilweise zueinander in Konflikt stehenden Zielen muss abgewogen werden: Ein disaggregiertes Verfahren scheint im Grundsatz besser geeignet, die Wirkung der Konjunktur auf die öffentlichen Haushalte abzubilden als das aggregierte, nur auf die relative Output-Lücke bezogene Verfahren. Die Einführung einer disaggregierten Version der Schuldenschanke dürfte allerdings nur dann durchführbar sein, wenn mit umfangreichen Ermessensspielräumen verbundene Entscheidungen über die verwendeten Parameter nicht allein politisch, sondern unter Hinzuziehung von Experten – etwa in Form eines Stabilitätsrates, dem damit in diesem Fall auch eine Kontrollfunktion zukäme – getroffen oder die Berechnungen ganz an ein unabhängiges Gremium ausgelagert würden.

234. Alle Berechnungen zur Schuldenschanke wurden in dieser Expertise mit dem aggregierten Verfahren durchgeführt. Darin sollte keine methodische Präferenz für das aggregierte gegenüber dem disaggregierten Verfahren zum Ausdruck kommen. Für die Wahl des aggregierten Ansatzes sprechen allerdings dessen Anschaulichkeit und die einfachere Anwendung, die eine Delegation der Prognose von Konjunktur und Einnahmeentwicklung an ein unabhängiges Gremium entbehrlich machen. Auch die folgenden Abschnitte beziehen sich auf das aggregierte Konjunkturbereinigungsverfahren.

3. Der Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt

235. Der Konjunkturfaktor soll dazu dienen, die Ausgaben des Bundes und der Länder unabhängig von zyklischen Einnahmeschwankungen in dem Sinne zu glätten, dass die Ausgaben dem Trend der Einnahmen entsprechen. Bei der Veranschlagung der Ausgaben für das bevorstehende Haushaltsjahr ist daher auch der Zusammenhang zwischen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den Steuereinnahmen von Bedeutung. Das Konzept der Schuldenschanke unterstellt hierbei zunächst eine Elastizität der Steuereinnahmen hinsichtlich des Bruttoinlandsprodukts von eins. Ist die Elastizität tatsächlich jedoch größer (kleiner) als eins, werden die konjunkturabhängigen Salden im Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung zu gering (zu hoch) ausgewiesen. Für die Einführung der Schuldenschanke in Deutschland ist es daher grundlegend, den postulierten Zusammenhang empirisch zu überprüfen.

236. Im Rahmen der dortigen Schuldenbremse sind für die Schweiz verschiedene Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen den Steuereinnahmen und dem nominalen Bruttoinlandsprodukt vorgenommen worden.²⁰⁾ Diese Schätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Einnahmelenastizität zwar leicht oberhalb von eins liegen könnte (Litschig, 2002; Frick et al., 2003), jedoch

²⁰⁾ Da es sich bei den Steuereinnahmen um eine nominale Größe handelt, wird in empirischen Untersuchungen gewöhnlich der Zusammenhang zum nominalen Bruttoinlandsprodukt betrachtet. Weil zur Bestimmung des Konjunkturfaktors das reale Bruttoinlandsprodukt verwendet wird, kann die in der Schuldenbremse unterstellte Elastizität von dieser so berechneten abweichen, falls die Deflatoren des Bruttoinlandsprodukts und des Trendwachstums nicht miteinander übereinstimmen. Im Allgemeinen sollten die Unterschiede jedoch gering ausfallen (Colombier, 2003).

nicht signifikant von eins verschieden ist (Beljean, 2002; Colombier, 2003). Für Deutschland sind die Aufkommenselastizitäten verschiedener Steuerarten in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt bestimmt worden (André und Girouard, 2005; Büttner et al., 2006). Durch Aggregation der einzelnen Steuerarten (Einkommensteuer, indirekte Steuern und Körperschaftsteuer) über ihre Gewichte erhält man die Elastizität der Steuereinnahmen auf das Bruttoinlandsprodukt (Tabelle 13). Je nach Studie und zeitlicher Abgrenzung liegen die Ergebnisse zwischen 1,05 und 1,34. Die Aggregation hat jedoch den Nachteil, dass keine statistischen Tests für das Gesamtaggregate möglich sind, so dass hier nicht überprüft werden kann, ob die jeweiligen Elastizitäten signifikant von eins verschieden sind.

Tabelle 13

Elastizität des Steueraufkommens für Deutschland in verschiedenen Studien		
Studie	Datenbasis	Elastizität des Steueraufkommens ¹⁾
Büttner et al. (2006)	1955 bis 2004	1,15
Büttner et al. (2006)	1980 bis 2004	1,05
André und Girouard (2005)	1980 bis 2003	1,34

1) Aggregation mit dem Aufkommen der einzelnen Steuerarten für das Jahr 2004.

237. Bei der Berechnung der Elastizitäten kommt es entscheidend darauf an, inwiefern Änderungen im Steuersystem berücksichtigt werden. Bleiben Steuertarifänderungen unbeachtet, kann dies leicht zu einer Fehleinschätzung der Elastizität führen. Büttner et al. (2006) begegnen diesem Problem, indem sie einen zeitvariablen Strukturparameter in der Schätzgleichung verwenden, der als Zufallsvariable spezifiziert ist. Dieses Vorgehen hat jedoch den Nachteil, dass auch Trends als permanente und zufällige Schocks interpretiert werden können, ohne dass dem entsprechende Steuergesetzänderungen gegenüberstehen müssen.

Für die Untersuchung des Sachverständigenrates werden Steuerrechtsänderungen daher über eine Steuerreformvariable direkt in das Schätzmodell einbezogen. Diese Steuerreformvariable wird definiert als die kumulierte Wirkung der kalkulierten Einnahmefekte aller Steuerrechtsänderungen ab dem Jahr 1969.²¹⁾ Als Datengrundlage der Schätzung dienen Jahreswerte von 1960 bis 2005 für das nominale Bruttoinlandsprodukt und die Steuereinnahmen (Kasse), wobei die Werte vor dem Jahr 1991 durch Rückverkettung mit den Zuwachsraten Westdeutschlands ermittelt wurden.

238. Der langfristige Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen und nominalem Bruttoinlandsprodukt kann durch folgende Beziehung dargestellt werden:

$$e_t = \rho + \beta_1 * y_t + \delta * \text{Steuerreform}_t + u_t \quad (1)$$

²¹⁾ Hierbei wird die Wirkung der Steuerrechtsänderung in die Zukunft fortgeschrieben, indem die prognostizierten Aufkommenseffekte mit der wirtschaftlichen Entwicklung hochgerechnet werden. Steuerreformänderungen für Westdeutschland vor dem Jahr 1991 werden dem Niveau Gesamtdeutschlands angepasst.

wobei e_t die logarithmierten Steuereinnahmen, y_t das logarithmierte nominale Bruttoinlandsprodukt, ρ eine Konstante, δ den Steuerreformparameter und u_t einen Fehlerterm darstellen. Der Parameter β_1 bezeichnet die (langfristige) Elastizität der Steuereinnahmen in Bezug auf das nominale Bruttoinlandsprodukt.

Da sowohl die Steuereinnahmen als auch das nominale Bruttoinlandsprodukt stark trendbehaftet sind und beide Zeitreihen Einheitswurzeln aufweisen, ist die Aussagekraft statistischer Tests in der obigen Schätzgleichung begrenzt. Alternativ kann daher die kurzfristige Beziehung untersucht werden, indem die jeweiligen jährlichen Zuwachsraten der Steuereinnahmen und des nominalen Bruttoinlandsprodukts aufeinander regressiert werden:

$$\Delta e_t = \rho + \beta_2 * \Delta y_t + \delta * \Delta \text{Steuerreform}_t + u_t, \quad (2)$$

wobei Δ die Veränderung einer Variablen zur Vorperiode bezeichnet. Der Parameter β_2 zeigt hier die kurzfristige Reaktion der Steuereinnahmen auf eine Veränderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Eine Möglichkeit, sowohl die langfristige als auch die kurzfristige Beziehung in einem Schätzansatz zu vereinen, der zudem statistisch korrekte Standardabweichungen liefert, bietet das Fehlerkorrekturmodell:

$$\Delta e_t = \rho_1 + \varphi * \Delta e_{t-1} + \beta_2 * \Delta y_t + \delta_1 * \Delta \text{Steuerreform}_t + \pi * (e_{t-1} - \rho_2 - \beta_1 * y_{t-1} - \delta_2 * \text{Steuerreform}_{t-1}) + u_t, \quad (3)$$

wobei φ den Autoregressionskoeffizienten bezeichnet, und π die Anpassungsgeschwindigkeit der Abweichungen vom Trend erklärt.

Der Koeffizient β_1 dieser Gleichung beschreibt den langfristigen Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen und wirtschaftlicher Entwicklung. Der Parameter β_2 erklärt die kurzfristige Reaktion der Steuereinnahmen auf eine Veränderung des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

239. Die Ergebnisse der drei verschiedenen Schätzmodelle zeigen den zu erwartenden signifikant positiven Zusammenhang zwischen den Steuereinnahmen und dem nominalen Bruttoinlandsprodukt (Tabelle 14). Die Schätzungen unter Verwendung der langen Zeitreihe ab dem Jahr 1960 ergeben eine Elastizität der Steuereinnahmen auf das Bruttoinlandsprodukt von etwa eins. Bei einem kürzeren Betrachtungszeitraum mit Daten ab dem Jahr 1980 fällt die langfristige Elastizität geringer aus, wobei sie in der kurzfristigen Betrachtungsweise weiterhin nicht signifikant von eins verschieden ist. Unter Berücksichtigung aller Schätzergebnisse und der Ergebnisse der zitierten Studien erscheint die **Annahme einer Elastizität von eins** somit durchaus **vertretbar**. Sollte sich der Trend zu einer geringeren Elastizität bestätigen, müsste die Berechnungsweise der Schulden-schranke gegebenenfalls angepasst werden.

Tabelle 14

Eigene Schätzergebnisse zur Elastizität des Steueraufkommens in Deutschland¹⁾

	Langfristige Beziehung		Kurzfristige Beziehung		Fehlerkorrekturmodell	
	1960 bis 2005	1980 bis 2005	1961 bis 2005	1981 bis 2005	1960 bis 2005	1980 bis 2005
Langfristig (β_1)	0,96 (0,02)	0,78 (0,02)	.	.	0,96 (0,05)	0,81 (0,03)
Kurzfristig (β_2)	.	.	0,96 (0,16)	0,85 (0,28)	0,82 (0,21)	1,01 (0,33)
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,99	0,99	0,48	0,28	0,57	0,55

1) Standardabweichungen in Klammern.

4. Der Zusammenhang zwischen den Staatsausgaben und der konjunkturellen Entwicklung

240. Neben der Einkommenselastizität der Steuereinnahmen ist auch der Zusammenhang zwischen den Staatsausgaben und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von Bedeutung. Zwei verschiedene Untersuchungen stehen hierbei im Blickfeld: Zum einen kann analog zu den Einnahmen die Ausgabenelastizität bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt bestimmt werden und zum anderen ist die Reaktion der Staatsausgaben auf die jeweilige konjunkturelle Lage, das heißt das Wirken der automatischen Stabilisatoren auf der Ausgabenseite, von Interesse.

In Anlehnung an die Betrachtung auf der Einnahmeseite kann zunächst der langfristige Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und nominalem Bruttoinlandsprodukt wie folgt bestimmt werden:

$$a_t = \rho + \beta_1 * y_t + u_t, \quad (4)$$

wobei a den Logarithmus der Staatsausgaben bezeichnet. Analog lässt sich die (kurzfristige) Beziehung mittels der jeweiligen Veränderungsdaten untersuchen:

$$\Delta a_t = \rho + \beta_2 * \Delta y_t + u_t. \quad (5)$$

Schließlich kann das Fehlerkorrekturmodell auf die Ausgaben übertragen werden:

$$\Delta a_t = \rho_1 + \varphi * \Delta a_{t-1} + \beta_2 * \Delta y_t + \pi * (a_{t-1} - \rho_2 - \beta_1 * y_{t-1}) + u_t. \quad (6)$$

Als Datengrundlage der Schätzungen dienen Jahreswerte von 1970 bis 2005 für das nominale Bruttoinlandsprodukt sowie die Ausgaben des Bundes, wobei die Werte vor dem Jahr 1991 durch Rückverkettung mit den Zuwachsraten Westdeutschlands ermittelt wurden.

Die Ergebnisse zeigen einen positiven Zusammenhang zwischen den Staatsausgaben und dem nominalen Bruttoinlandsprodukt (Tabelle 15). Offensichtlich hat ein Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts auch eine Erhöhung der Staatsausgaben zur Folge.²²⁾

²²⁾ Für die primären Staatsausgaben bestimmen Büttner et al. (2006) demgegenüber einen negativen Zusammenhang in Höhe von -0,49 für den Zeitraum von 1955 bis 2004 und in Höhe von -0,20 für den Zeitraum von 1980 bis 2004, wobei Angaben zur Signifikanz der Werte nicht vorliegen.

Tabelle 15

**Eigene Schätzergebnisse zum Zusammenhang zwischen Staatsausgaben
und nominalem Bruttoinlandsprodukt in Deutschland für den Zeitraum 1970 bis 2005¹⁾**

	Langfristige Beziehung	Kurzfristige Beziehung	Fehlerkorrekturmodell
Langfristig (β_1)	0,81 (0,03)*	.	0,54 (0,13)*
Kurzfristig (β_2)	.	0,98 (0,21)*	0,10 (0,31)
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,97	0,39	0,62

1) Standardabweichungen in Klammern. * zeigt Signifikanz auf dem 5%-Niveau an.

241. Mit diesen Schätzansätzen lassen sich allerdings nur bedingt Rückschlüsse auf die Konjunkturereagibilität der Staatsausgaben ziehen. Theoretisch sollte das Wirken der automatischen Stabilisatoren einen negativen Zusammenhang zwischen den Staatsausgaben und der Konjunkturlage bedingen. Insbesondere der Ausgabenposten für die Arbeitslosenunterstützung sollte bei guter (schlechter) wirtschaftlicher Entwicklung niedriger (höher) ausfallen, da die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld von der konjunkturellen Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängig ist. Um diesen konjunkturellen Zusammenhang zu untersuchen, ist eine Unterscheidung zwischen der Trendkomponente und der zyklischen Komponente des Bruttoinlandsprodukts notwendig (Van den Noord, 2000). Im Folgenden werden daher statt des Bruttoinlandsprodukts die relative Output-Lücke bezogen auf das (logarithmierte) reale Bruttoinlandsprodukt und statt der Staatsausgaben die trendbereinigten (logarithmierten) Staatsausgaben (a^{Tr}) verwendet und in einem Fehlerkorrekturmodellansatz geschätzt:²³⁾

$$\Delta a_t^{Tr} = \rho_1 + \varphi * \Delta a_{t-1}^{Tr} + \beta_2 * \Delta OL_t + \delta * (a_{t-1}^{Tr} - \rho_2 - \beta_1 * OL_{t-1}) + u_t. \quad (7)$$

Alternativ lässt sich der kurzfristige Zusammenhang zwischen den Staatsausgaben und der konjunkturellen Entwicklung über die Beziehung zwischen der Veränderung der Staatsausgaben und der Veränderung der relativen Output-Lücke bestimmen:

$$\Delta a_t^{Tr} = \rho + \beta_2 * \Delta OL_t + u_t. \quad (8)$$

242. Die Ergebnisse zeigen eine signifikant negative kurzfristige Beziehung zwischen den Staatsausgaben und der konjunkturellen Entwicklung, aber keinen signifikanten langfristigen Zusammenhang (Tabelle 16). Der insignifikante langfristige Zusammenhang überrascht zunächst insofern, als dass auf lange Sicht keine Anzeichen für ein Wirken der automatischen Stabilisatoren auf der Ausgabenseite zu bestehen scheinen. Allerdings verdeckt die aggregierte Betrachtung der Staatsausgaben einen negativen Zusammenhang spezieller Ausgabenposten. So erweist sich beispielsweise die Beziehung zwischen den Arbeitslosenhilfeausgaben und der relativen Output-Lücke sowohl kurzfristig als auch langfristig als signifikant negativ.²⁴⁾ Das insignifikante Schätz-

²³⁾ Zur Bestimmung des Trends wurde der HP-Filter mit $\lambda_{HP} = 100$ verwendet.

²⁴⁾ Die Schätzung der Elastizität beruht auf Daten für die Arbeitslosenhilfeausgaben für den Zeitraum von 1965 bis 2004.

ergebnis bei den aggregierten Staatsausgaben in der langfristigen Betrachtung kann darauf hindeuten, dass der Einfluss der automatischen Stabilisatoren durch andere Ausgabenblöcke kompensiert wird. Möglicherweise ist in konjunkturell besseren Zeiten die Haushaltsdisziplin geringer ausgeprägt, während in konjunkturell schwachen Phasen Zwänge zur Konsolidierung auftreten. In diesem Fall könnte die Einführung der Schuldenschanke einen deutlichen Nutzengewinn für die Zukunft bringen, da sie verstärkt zu einer antizyklischen Haushaltspolitik anregt.

Tabelle 16

Eigene Schätzergebnisse zum kurzfristigen Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und Output-Lücke¹⁾

	Staatsausgaben		Arbeitslosenhilfe	
	Fehlerkorrekturmodell	Kurzfristige Beziehung	Fehlerkorrekturmodell	Kurzfristige Beziehung
Langfristig (β_1)	1,19 (0,64)	.	- 21,75 (4,59)*	.
Kurzfristig (β_2)	- 0,88 (0,36)*	- 0,86 (0,41)*	- 18,88 (3,88)*	- 15,81 (4,49)*
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,56	0,12	0,63	0,25

1) Standardabweichungen in Klammern. * zeigt Signifikanz auf dem 5%-Niveau an.

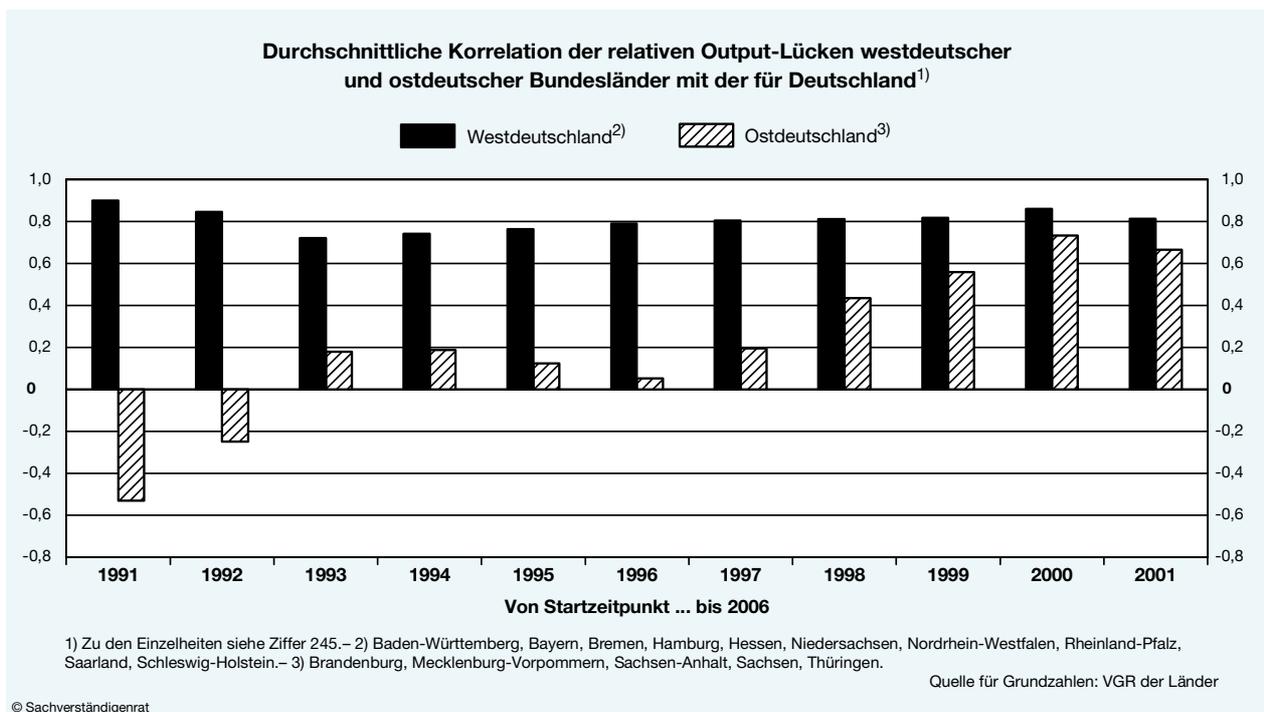
5. Der Konjunkturzusammenhang zwischen dem gesamten Bundesgebiet und den einzelnen Bundesländern

243. Die Schuldenschanke kann sowohl auf Gesamtdeutschland als auch auf die einzelnen deutschen Bundesländer angewendet werden. Werden die zulässigen Ausgaben für die Bundesländer auf Basis einer Konjunkturprognose für Deutschland als Gesamtheit bestimmt, so setzt dies allerdings voraus, dass keine gravierenden Abweichungen in den Konjunkturzyklen des gesamten Bundesgebiets und der einzelnen Bundesländer bestehen. Andernfalls bestünde insbesondere die Gefahr, dass es in einzelnen Bundesländern zu einer prozyklischen Fiskalpolitik käme. Liegt dagegen ein enger Konjunkturverbund vor, so ist die Verwendung eines gemeinsamen Konjunkturfaktors für Deutschland und die einzelnen Bundesländer und damit ein einheitliches Vorgehen bei der Bestimmung der zulässigen Ausgaben zu rechtfertigen.

244. Ein wesentlicher Indikator für das Ausmaß des Konjunkturzusammenhangs zwischen Deutschland und den einzelnen Bundesländern stellt die Korrelation der jeweiligen relativen Output-Lücken dar, wobei eine hohe positive Korrelation für einen engen Konjunkturverbund spricht. Zur Analyse dieses Konjunkturzusammenhangs werden die relativen Output-Lücken für die einzelnen Bundesländer und für das gesamte Bundesgebiet auf der Grundlage von Jahresdaten für das logarithmierte reale Bruttoinlandsprodukt Gesamtdeutschlands und der westdeutschen Bundesländer für den Zeitraum der Jahre von 1970 bis 2006 sowie der ostdeutschen Bundesländer für die Jahre 1991 bis 2006 bestimmt. Die relativen Output-Lücken ergeben sich als relative Abweichungen des realen Bruttoinlandsprodukts von seinem Trend, wobei letzterer mit Hilfe des HP-Filters unter Verwendung eines Glättungsparameters von $\lambda_{HP} = 100$ bestimmt wird.

245. Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass zwischen den relativen Output-Lücken der westdeutschen Bundesländer für den Zeitraum der Jahre 1970 bis 2006 im Durchschnitt eine hohe positive Korrelation mit der relativen Output-Lücke Gesamtdeutschlands in einem Bereich von 0,77 bis 0,96 mit einem Mittelwert von 0,89 besteht. Für Zeiträume ab dem Jahr 1991 ergeben sich für unterschiedliche Startzeitpunkte durchschnittliche Korrelationen in einem Bereich von 0,72 bis 0,90 (Schaubild 19). Die relativen Output-Lücken der ostdeutschen Bundesländer weisen bei Betrachtung des gesamten Zeitraums der Jahre 1991 bis 2006 jeweils eine negative Korrelation mit der relativen Output-Lücke für das gesamte Bundesgebiet auf. Je später jedoch der Startzeitpunkt bei der Berechnung der Korrelationen gewählt wird, desto größer wird die durchschnittliche Korrelation dieser relativen Output-Lücken mit der Gesamtdeutschlands. Für die Betrachtungszeiträume der Jahre 2000 bis 2006 und der Jahre 2001 bis 2006 ergibt sich mit Werten von rund 0,7 jeweils eine hohe positive Korrelation. Nur Sachsen stellt mit einer Korrelation von 0,26 zum gesamten Bundesgebiet in diesen Betrachtungszeiträumen weiterhin eine Ausnahme dar.

Schaubild 19

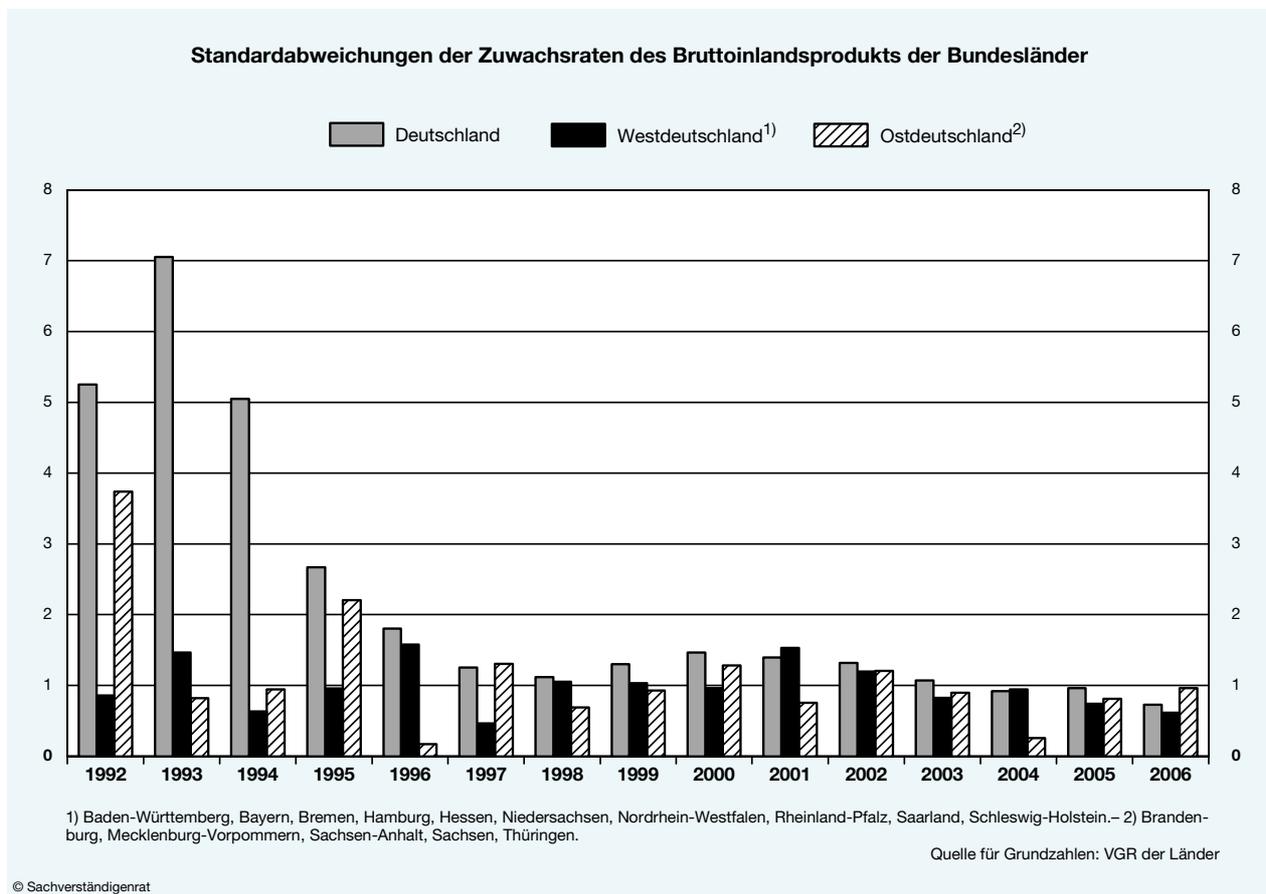


246. Eine weitere Kennziffer für das Ausmaß des Konjunkturzusammenhangs ist die Korrelation der jeweiligen Veränderung der relativen Output-Lücke für die einzelnen Bundesländer mit der für Gesamtdeutschland. Die Ergebnisse stimmen grundsätzlich mit denen überein, die man bei Verwendung der relativen Output-Lücke erhält. So ergibt sich für die westdeutschen Bundesländer für die Startzeitpunkte von 1991 bis 2001 eine durchschnittliche Korrelation in einem Bereich von 0,7 bis 0,9. Die ostdeutschen Bundesländer weisen bei Betrachtung des gesamten Zeitraums der Jahre 1991 bis 2006 jeweils eine negative Korrelation mit der Veränderung der relativen Output-Lücke für das gesamte Bundesgebiet auf. Je später jedoch der Startzeitpunkt gewählt wird, desto größer fallen die durchschnittlichen Korrelationen aus; für den Zeitraum der Jahre 2001 bis 2006 ergibt sich mit einem Wert von rund 0,6 eine hohe durchschnittliche Korrelation der Veränderung der relativen Output-Lücke der ostdeutschen Bundesländer mit der für Gesamtdeutschland. Insgesamt

samt wird somit das Angleichen des Konjunkturverlaufs der ostdeutschen Bundesländer zum gesamten Bundesgebiet bestätigt.

247. Als weiterer Indikator für den Grad des Gleichlaufs der Konjunktur dienen die Standardabweichungen der Zuwachsraten des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts der einzelnen Bundesländer. Hier zeigt sich, dass die Standardabweichungen der westdeutschen Bundesländer konstant niedrig bei etwa eins liegen (Schaubild 20). Der Vergleichswert für die einzelnen Bundesstaaten der Vereinigten Staaten liegt demgegenüber bei gut drei (JG 2005 Schaubild 64). Die ostdeutschen Bundesländer weisen untereinander im Durchschnitt kaum höhere Standardabweichungen auf als die westdeutschen Bundesländer. Für alle deutschen Bundesländer ergibt sich im Zeitraum der Jahre 1992 bis 1995 eine deutlich größere Varianz der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts als im restlichen Zeitraum. Seit dem Jahr 1996 sind jedoch keine wesentlichen Unterschiede mehr zwischen den ostdeutschen Bundesländern auf der einen Seite und den westdeutschen Bundesländern auf der anderen Seite festzustellen.

Schaubild 20



248. Die betrachteten Indikatoren offenbaren, dass ein stark positiver Konjunkturzusammenhang zwischen den westdeutschen Bundesländern und Gesamtdeutschland besteht, so dass die Verwendung eines **gemeinsamen Konjunkturfaktors** für Gesamtdeutschland und die westdeutschen Bundesländer gerechtfertigt erscheint. Zwischen den ostdeutschen Bundesländern und dem gesamten Bundesgebiet liegt für den gesamten Zeitraum der Jahre 1991 bis 2005 kein Gleichlauf der Konjunktur vor. Allerdings ergibt sich für den gesamten Betrachtungszeitraum ein sehr enger Kon-

junkturzusammenhang zwischen den einzelnen ostdeutschen Bundesländern und der Gesamtheit der ostdeutschen Bundesländer, so dass die Konstruktion eines ostdeutschen Konjunkturfaktors zu erwägen wäre. Da aber der Grad des Konjunkturzusammenhangs der ostdeutschen Bundesländer mit Gesamtdeutschland im Zeitverlauf deutlich zugenommen hat, ist mit Blick auf die kommenden Jahre die Verwendung eines gesamtdeutschen Konjunkturfaktors auch für die einzelnen ostdeutschen Bundesländer vertretbar.

6. Kriterien für die Feststellung eines gravierenden konjunkturellen Abschwungs

249. Die Schuldenschanke erlaubt in „Normalsituationen“ eine konjunkturelle, durch die Wirkung der automatischen Stabilisatoren verursachte Verschuldung. Eine darüber hinausgehende Verschuldung führt in der Regel zu Belastungen des Ausgleichskontos. Dies gilt allerdings nicht für diskretionäre Finanzierungsdefizite, die aufgrund von Mehrausgaben bei „außergewöhnlichen Ereignissen“ anfallen (Ziffern 143, 164 ff.). Derartige Mehrausgaben führen zu einer Erhöhung des Ausgabenplafonds und bewirken keine Verbuchungen auf dem Ausgleichskonto. Als „außergewöhnliche Ereignisse“ zählen dabei neben Naturkatastrophen auch gravierende konjunkturelle Abschwünge („Rezessionen“). Davon abzugrenzen sind diskretionäre finanzpolitische Eingriffe in Situationen, die nicht als außergewöhnlich einzustufen sind, die aber gleichwohl zu einer über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren hinausgehenden Glättung des Konjunkturverlaufs für erforderlich gehalten werden. Die damit einhergehenden kurzfristigen Finanzierungssalden führen zu Belastungen des Ausgleichskontos und sind in späteren Perioden zurückzuführen.

Die grundlegende Schwierigkeit besteht darin, eine schwere konjunkturelle Störung im Sinne eines außergewöhnlichen Ereignisses zu identifizieren und Kriterien zu definieren, die geeignet sind, solche ausgeprägten konjunkturellen Schwächephasen möglichst präzise vorherzusagen.

250. Der Sachverständigenrat hat sich im Rahmen der Auslegung des Artikel 115 Grundgesetz schon mit der Frage nach einer Ausnahmesituation beschäftigt. Artikel 115 Grundgesetz erlaubt eine über die öffentlichen Investitionen hinausgehende Verschuldung dann, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder droht. Nach der Abgrenzung des Sachverständigenrates ist für das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bezüglich des Ziels eines stetigen Wirtschaftswachstums notwendig, dass eine negative Output-Lücke negativer oder eine positive Output-Lücke negativ wird (JG 2005 Ziffer 481). Diese Interpretation erlaubt sowohl die Verschuldung aufgrund der automatischen Stabilisatoren (konjunkturelles Defizit) als auch aufgrund einer aktiven Fiskalpolitik und kann daher nicht als Ausnahmesituation im Rahmen der Schuldenschanke übernommen werden, da dort die konjunkturellen Defizite dort schon in der Normalsituation enthalten sind. Deshalb muss die Ausnahmesituation im Rahmen der Schuldenschanke strikter definiert werden als die Ausnahmesituation im Rahmen des Artikel 115 Grundgesetz.

251. Eine ausgeprägte konjunkturelle Schwächephase („Rezession“) im Betrachtungszeitraum der Jahre 1981 bis 2006, die eine diskretionäre Verschuldung erlaubt hätte, lag nach Ansicht des Sachverständigenrates in den Jahren 1982, 1993, 2002 und 2003 vor. Die Jahreszuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts nimmt in diesen Jahren Werte kleiner gleich Null an und ist deutlich geringer als in allen übrigen Jahren des Betrachtungszeitraums (Schaubild 21). Zudem ist in den oben ge-

nannten Jahren ein „kräftiger“ Rückgang der relativen Output-Lücke (auf der Basis von Jahresdaten) feststellbar (Schaubild 22).

Schaubild 21

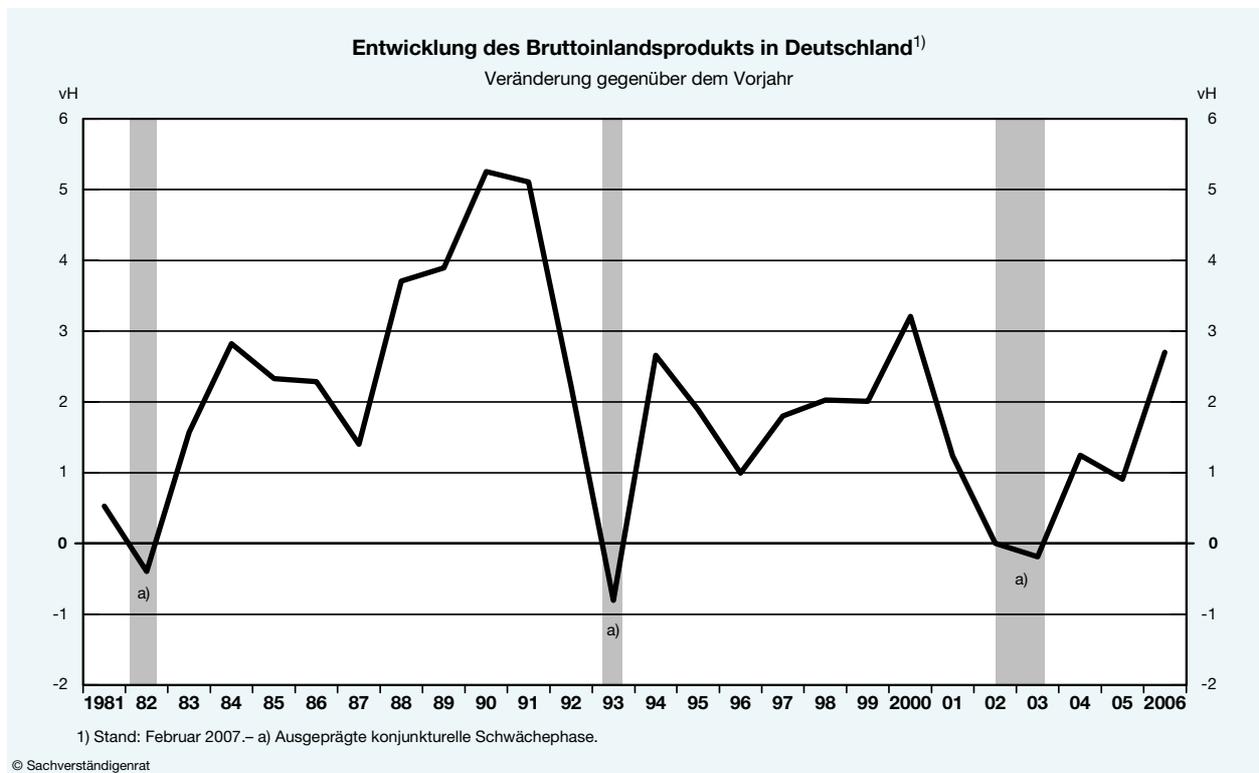
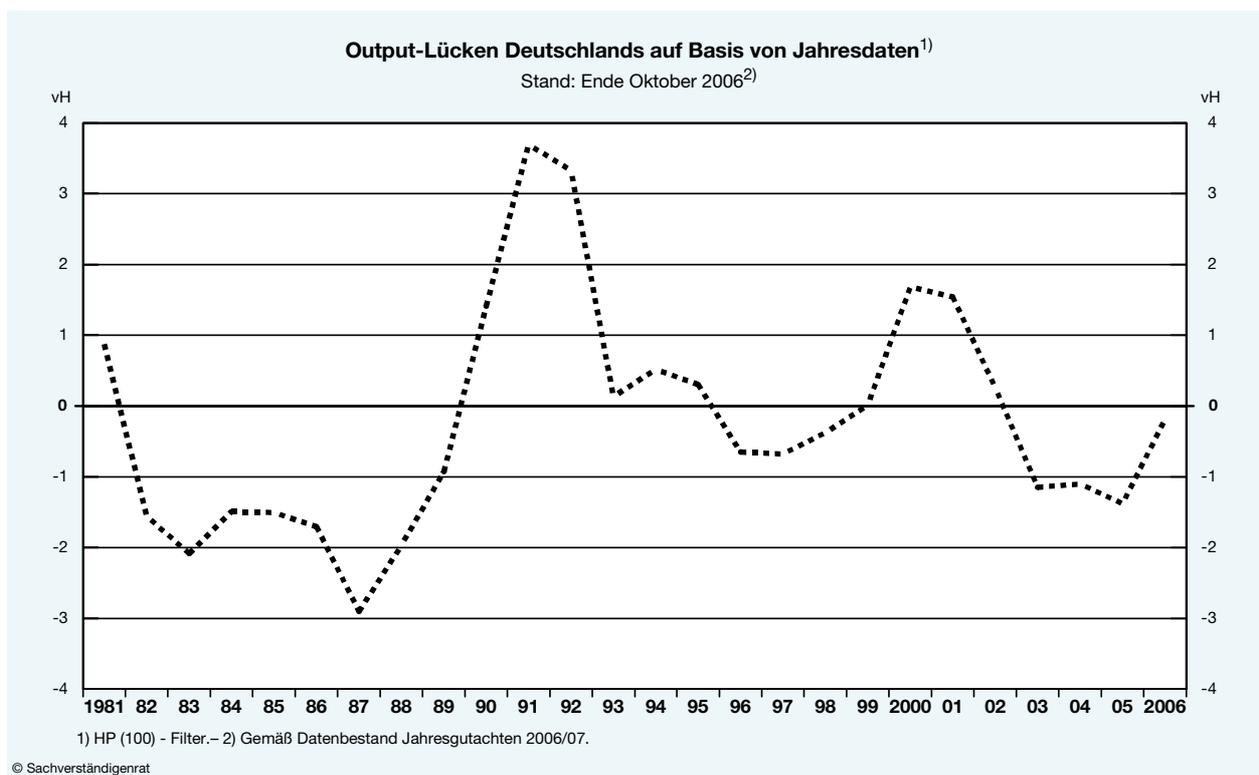


Schaubild 22



252. Im Folgenden werden **vier** mögliche **Ausnahmeregeln** betrachtet und anhand von Echtzeitdaten darauf überprüft, wie gut sie ex ante geeignet gewesen wären, die ex post festgelegten Rezessionszeitpunkte vorherzusagen. Die hier betrachteten Kriterien können zu zwei möglichen Fehlentscheidungen führen: Ausgeprägte konjunkturelle Schwächephasen können fälschlicherweise für das Folgejahr prognostiziert werden, oder es wird keine Rezession für das Folgejahr vorhergesagt, obwohl in der Ex-post-Betrachtung eine solche vorliegt. Eine gute Ausnahmeregel sollte möglichst selten zu solchen Fehlprognosen führen.

Zur Beurteilung der verschiedenen Kriterien stehen Echtzeit-Jahresdaten für den Zeitraum der Jahre 1981 bis 2006 zur Verfügung. Im Einzelnen liegen aus den Jahresgutachten des Sachverständigenrates BIP-Prognosewerte für das aktuelle Jahr und das Folgejahr sowie die damals verfügbaren BIP-Jahreswerte jeweils mindestens zwanzig Jahre zurück vor.

253. Die **Ausnahmeregel A** zeigt eine drohende Rezession an, falls eine negative relative Output-Lücke negativ bleibt und absolut noch größer wird oder eine positive Output-Lücke negativ wird. Sie entspricht somit dem Kriterium des Sachverständigenrates zur Prüfung der Erreichung des Teilziels eines stetigen Wirtschaftswachstums (Artikel 115 GG). Diese Ausnahmeregel ist ex ante in den Jahren 1982, 1983, 1993, 1994, 1996, 1997, 1999, 2002, 2003 und 2006 und ex post in den Jahren 1982, 1983, 1985, 1986, 1987, 1996, 1997, 2003 und 2005 erfüllt.

Die **Ausnahmeregel B** spricht für eine bevorstehende ausgeprägte konjunkturelle Schwächephase, falls die relative Output-Lücke (mindestens) zwei Jahre in Folge sinkt und aktuell negativ ist; diese Ausnahmeregel ist somit strikter als das Kriterium A. Die Ausnahmeregel B ist ex ante in den Jahren 1982, 1983, 1993, 1994, 1996, 1997, 2002, 2003 und 2006 und ex post in den Jahren 1982, 1983, 1986, 1987, 1996, 1997 und 2003 erfüllt.

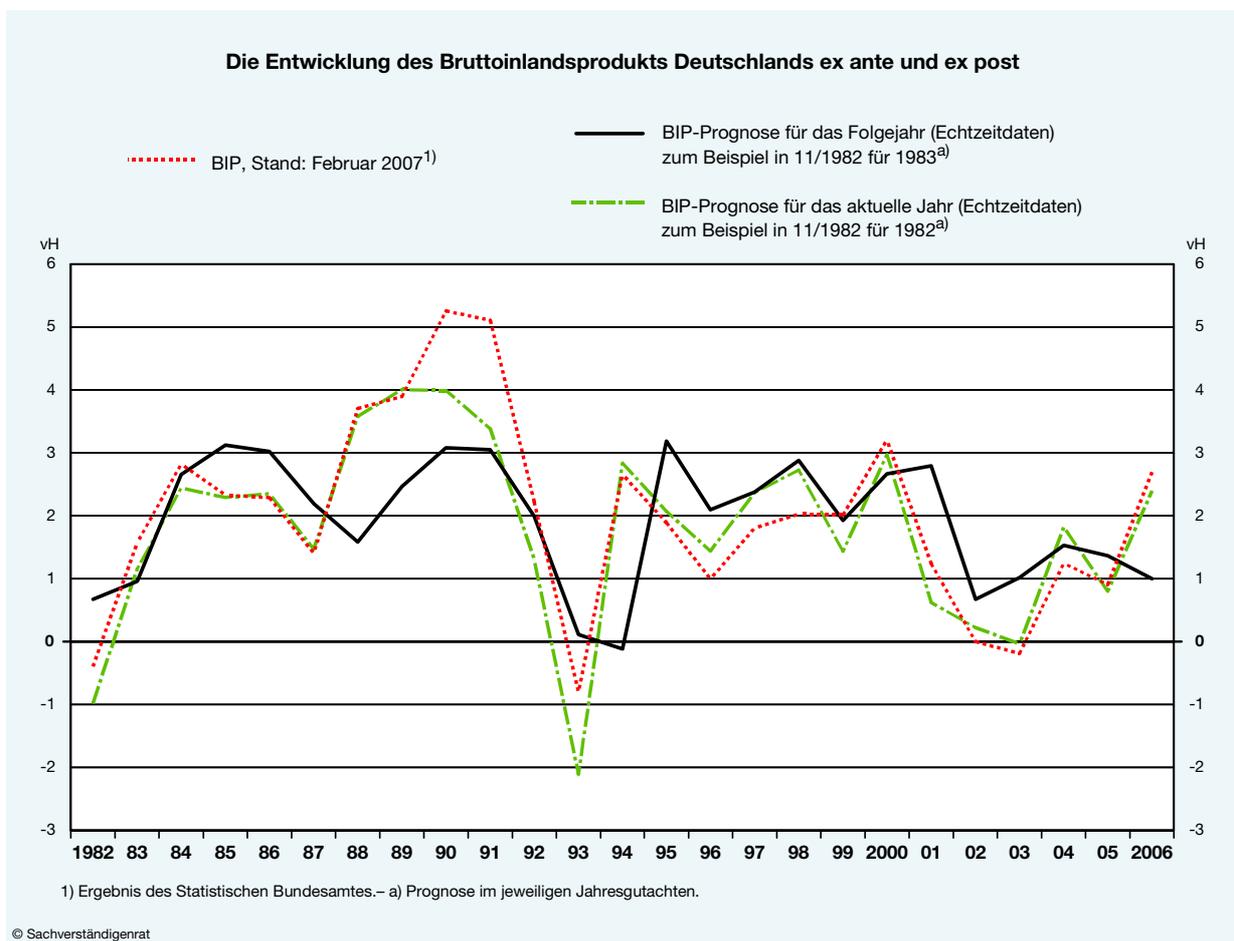
Die **Ausnahmeregel C** spricht für eine drohende Rezession, falls das Bruttoinlandsprodukt zurückzugehen droht und somit die (Jahres-) Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts kleiner gleich Null ist. Diese Ausnahmeregel ist ex ante im Jahr 1994 und ex post in den Jahren 1982, 1993, 2002 und 2003 erfüllt.

Die **Ausnahmeregel D** zeigt eine ausgeprägte konjunkturelle Schwächephase bei einem starken Rückgang der relativen Output-Lücke um mindestens zwei Drittel der jeweiligen Potentialwachstumsrate einhergehend mit einer aktuell negativen Output-Lücke an. Diese Regel unterstellt somit, dass mit sinkendem Potentialwachstum auch die Abweichungen des Bruttoinlandsprodukts vom Potential abnehmen. Die Ausnahmeregel D ist ex ante in den Jahren 1982, 1993 und 1994 und ex post in den Jahren 1982, 1993, 2002 und 2003 erfüllt.

254. Die Ausnahmeregeln A und B liefern sowohl ex ante als auch ex post relativ viele Ausnahmesituationen. Diese Kriterien zeigen zwar einerseits ex ante alle als gravierende Abschwünge identifizierten Zeitpunkte an, andererseits prognostizieren sie aber auch häufig (Kriterium A sechs Mal und Kriterium B fünf Mal) fälschlicherweise eine konjunkturelle Schwächephase. Die Ausnahmeregel C ist ex ante nicht geeignet, konjunkturelle Schwächephasen anzuzeigen. Im gesamten Betrachtungszeitraum wird nur einmal eine Rezession angezeigt, und dieser Zeitpunkt stellt sich zudem ex post nicht als eine konjunkturelle Schwächephase heraus. Die Ausnahmeregel D führt

insgesamt zu den wenigsten Fehlentscheidungen; so prognostiziert sie nur einmal fälschlicherweise eine Rezession im Jahr 1994, und in den Jahren 2002 und 2003 erkennt sie keine ausgeprägte konjunkturelle Schwächephase. Die **Ausnahmeregel D** scheint somit noch am **besten geeignet**, eine ausgeprägte konjunkturelle Schwächephase hinreichend verlässlich anzuzeigen. Sie ist in der Hinsicht strikt genug, dass sie nicht jedes dritte oder vierte Jahr „Alarm schlägt“, wie dies bei den Ausnahmeregeln A und B der Fall ist, aber ex ante auch nicht zu strikt, wie zum Beispiel Ausnahmeregel C. Beim Kriterium D passt, wie auch bei den Kriterien A bis C, die Ex-ante-Einschätzung nicht exakt zu der Beurteilung ex post. Dieses Ergebnis kann angesichts der Schwierigkeit, konjunkturelle Wendepunkte zu prognostizieren, nur bedingt überraschen, wie man aus der Gegenüberstellung der anhand von Echtzeitdaten prognostizierten BIP-Entwicklung und der Ex-post-Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts sieht (Schaubild 23).

Schaubild 23



255. Als Kriterium zur Feststellung oder Prognose einer ausgeprägten konjunkturellen Schwächephase im Sinne eines außergewöhnlichen Ereignisses empfiehlt sich daher ein starker Rückgang der relativen Output-Lücke um mindestens zwei Drittel der jeweiligen Potentialwachstumsrate einhergehend mit einer aktuell negativen Output-Lücke. Unter Zugrundelegung dieses Kriteriums wären die beobachteten schweren konjunkturellen Störungen im Zeitraum 1981 bis 2006 ex post durchgängig und ex ante in einigen Fällen festgestellt worden. Falls das genannte Kriterium bei der Haushaltsaufstellung oder in der Haushaltsrechnung erfüllt ist, erhöhen konjunkturell bedingte Mehrausgaben den Ausgabenplafond ohne zu einer Belastung des Ausgleichskontos zu führen.

SIEBTES KAPITEL

Eine andere Meinung

Zur Notwendigkeit einer Schuldenschanke für die deutsche Finanzpolitik

256. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, vertritt zu dem Konzept einer Schuldenschanke eine andere Meinung.

257. Das institutionelle Regelwerk einer Schuldenschanke zielt darauf ab, den fiskalischen Handlungsspielraum der Parlamente von Bund und Ländern erheblich einzuschränken. Die Notwendigkeit einer solchen strikten Regelbindung wird vor allem damit begründet, dass es in der Vergangenheit zu einem deutlichen Anstieg der Schuldenstandsquote gekommen ist.

Bei jeder verbindlichen Einschränkung wirtschaftspolitischer Aktionsmöglichkeiten ist zu berücksichtigen, dass damit Flexibilität, insbesondere im Fall unvorhergesehener Schocks, verloren geht. Diesen Nachteil gilt es also abzuwägen gegenüber den möglichen Vorteilen einer Regelbindung. Die Entscheidung für eine Regel und damit gegen die bestehenden wirtschaftspolitischen Freiheitsgrade hängt dabei vor allem davon ab,

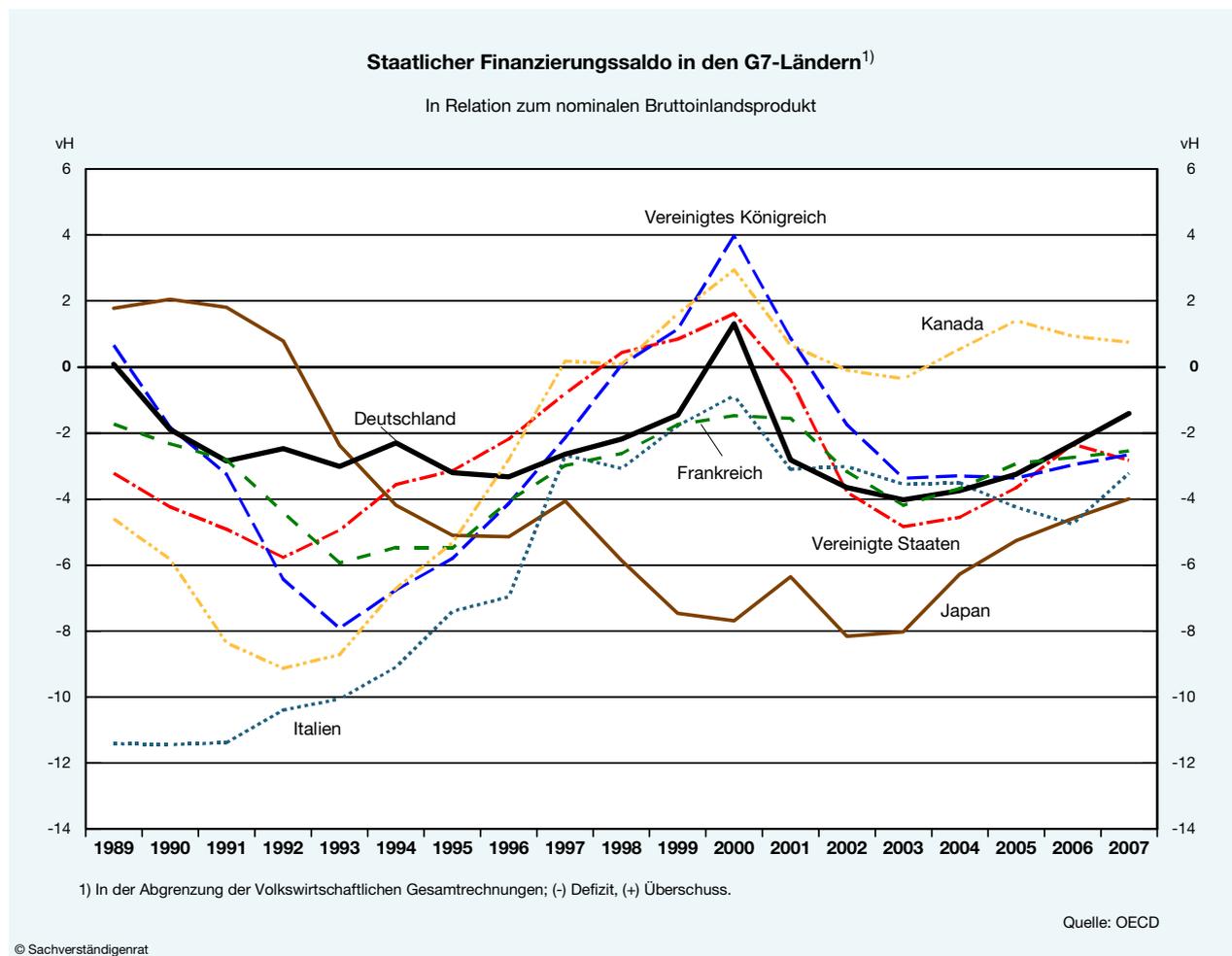
- ob und in welchem Umfang Parlamente ihre Handlungsspielräume in der Vergangenheit missbraucht haben und
- ob und inwieweit gesamtwirtschaftliche Prozesse stabile und vorhersehbare Muster aufweisen, die sich ex ante in einer angemessenen Formulierung der Regel abbilden lassen.

1. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion erfordert eine hohe fiskalpolitische Flexibilität

258. Der Vergleich mit anderen großen Volkswirtschaften zeigt zunächst, dass es in keinem anderen Land bisher Regelungen gibt, die eine auch nur annähernd starre Regelbindung vorgeben wie die Schweizer Schuldenbremse. Dies verdeutlicht die Tatsache, dass in den letzten Jahren von fast allen G7-Ländern zeitweise sehr hohe Haushaltsdefizite realisiert worden sind, die teilweise noch stärker ausfielen als in Deutschland (Schaubild 24). Die Fiskalpolitik wird dort also diskretionär und überwiegend auch erfolgreich zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung eingesetzt.

259. Bei der Situation Deutschlands als Mitgliedsland der Europäischen Währungsunion ist zudem zu berücksichtigen, dass in dieser Volkswirtschaft – im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten, Japan oder Großbritannien – keine eigenständige Zinspolitik mehr betrieben werden kann. Die Fiskalpolitik ist damit der einzige Hebel, um auf Schocks zu reagieren, die sich speziell in Deutschland ereignen. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass solche Störungen – aufgrund der einheitlichen Zinspolitik der Europäischen Zentralbank – eine Tendenz zur Selbstverstärkung aufweisen können: Bei einem abrupten Rückgang der Nachfrage in Deutschland geht die nationale Inflationsrate zurück, wodurch es – bei einem für den Euro-Raum festgelegten Nominalzins – zu einem Anstieg des Realzinses für die deutsche Volkswirtschaft kommen kann. Dieser Effekt lässt

Schaubild 24



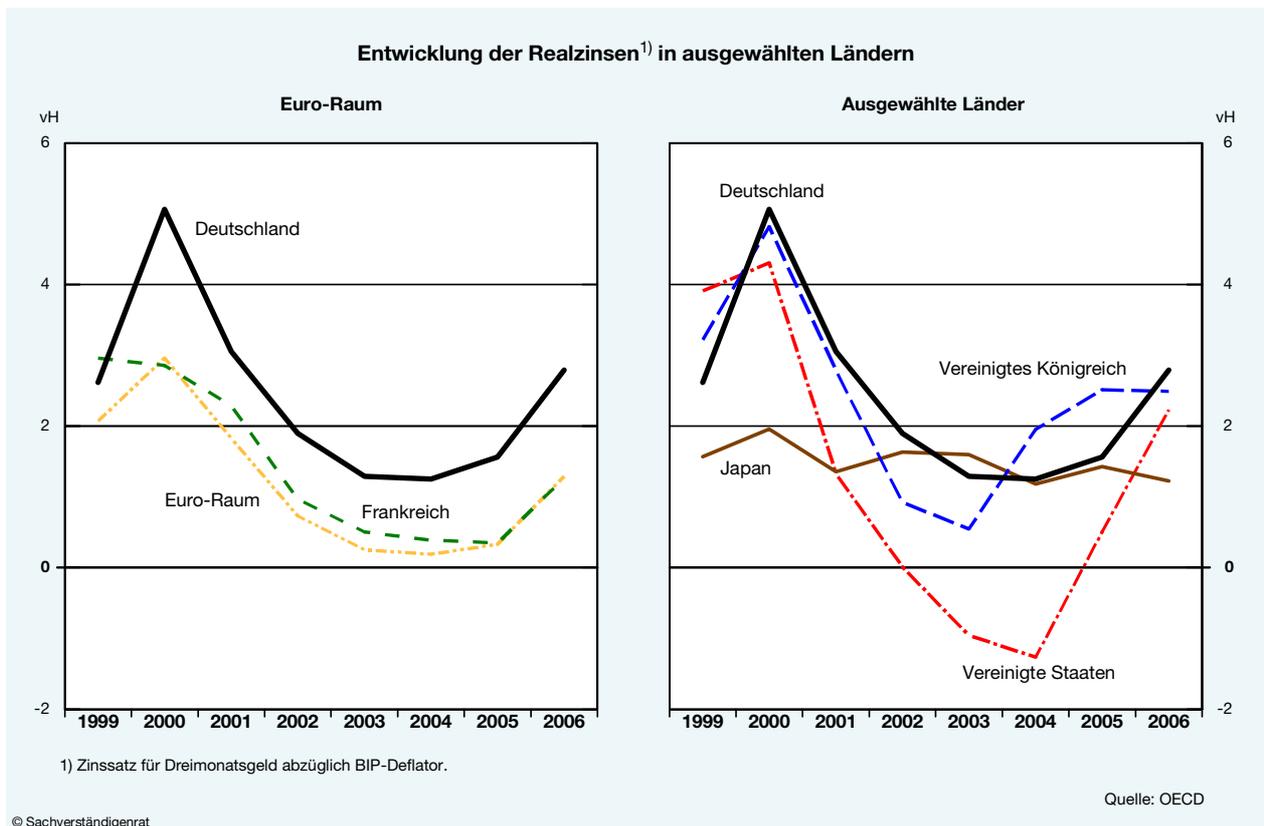
sich daran ablesen, dass Deutschland in der Vergangenheit – trotz einer relativ ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung – deutlich höhere Realzinsen hinnehmen musste als der Durchschnitt des Euroraums; in den Rezessionsjahren 2001 und 2002 wies Deutschland auch im Vergleich zu anderen großen Volkswirtschaften die höchsten Realzinsen auf (Schaubild 25).

260. Die Notwendigkeit ausreichender fiskalpolitischer Spielräume für die Mitgliedsländer der Europäischen Währungsunion wurde auf europäischer Ebene durch die Reform des **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts** im Jahr 2005 ausdrücklich anerkannt. So wurde insbesondere die Ausnahmeregelung für die 3 vH-Grenze bei einem „schwerwiegenden Abschwung“ flexibler gestaltet: Eine Überschreitung ist heute bereits dann möglich, wenn sie auf eine negative Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts oder ein gemessen am Produktionspotential anhaltend geringes Wachstum zurückzuführen ist. Gleichzeitig wurde der mittelfristige Zielwert für das Budget ausgeweitet auf einen Bereich von -1 vH des Bruttoinlandsprodukts bis zu einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Saldo. Auf diese Weise soll nationalen Besonderheiten besser Rechnung getragen werden. Diese Flexibilisierung wird von der Bundesregierung ausdrücklich begrüßt:

„Nach Inkrafttreten der überarbeiteten Verordnungen können nunmehr beispielsweise wirtschaftliche Schwächephase besser berücksichtigt werden. Realistische Zeitpfade ermöglichen dem be-

troffenen Land, seine Defizite im Zuge einer mittel- und langfristig angelegten – und damit auch wachstumsfördernden – Konsolidierungsstrategie abzubauen. Dadurch wird eine unerwünschte prozyklische Finanzpolitik vermieden, die das Wachstum in konjunkturellen Schwächephasen weiter belasten und somit letztlich auch den beabsichtigten Konsolidierungserfolg gefährden würde.“²⁵⁾

Schaubild 25



2. Ist die steigende öffentliche Verschuldung auf eine mangelnde Ausgabendisziplin der öffentlichen Haushalte zurückzuführen?

261. Da eine Einschränkung von Handlungsspielräumen prinzipiell mit Kosten verbunden ist, muss eine stärkere Regelbindung in der Fiskalpolitik damit begründet werden, dass die Parlamente in Deutschland nicht in der Lage gewesen sind, verantwortungsvoll mit den ihnen zustehenden Kompetenzen umzugehen. Diese Frage lässt sich anhand der Ausgabenentwicklung in den letzten Jahren überprüfen. Dabei sind zwei Phasen zu unterscheiden.

262. Bis zum Jahr 1990 hatte Deutschland eine im europäischen Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt liegende Schuldenstandsquote. Dies änderte sich grundlegend in der Phase unmittelbar nach der **deutschen Vereinigung**. Die Schuldenstandsquote erhöhte sich von 40,4 vH im Jahr 1990 auf 58,9 vH im Jahr 1996. Diese Entwicklung hätte auch durch ein Regelwerk wie die Schuldenschränke nicht verhindert werden können. Eine Erhöhung des Ausgabenplafonds wäre mit dem Vorliegen eines „außergewöhnlichen Ereignisses“ begründet worden. Aus **intergenera-**

²⁵⁾ www.bundesfinanzministerium.de (Deutsches Stabilitätsprogramm)

tiven Verteilungsaspekten erscheint es zudem völlig angemessen, dass diese aus der deutschen Geschichte resultierenden Belastungen auch teilweise von zukünftigen Generationen getragen werden. Wenn man heute also die hohe Staatsverschuldung in Deutschland beklagt, sollte man nicht vergessen, dass es sich dabei zu einem wesentlichen Teil um eine unvermeidbare Finanzierungslast aus der deutschen Einheit handelt.

263. Für die Diskussion über die Notwendigkeit einer Schuldenstranke ist daher vor allem die **Entwicklung in den letzten zehn Jahren** von Interesse. In dieser Phase (wie auch in den letzten fünf Jahren) sind die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden durchweg deutlich weniger stark gestiegen als das nominale Bruttoinlandsprodukt. Die Investitionsausgaben haben sich sogar rückläufig entwickelt (Tabelle 17). Insgesamt hat sich das in einem deutlichen Rückgang der Staatsquote niedergeschlagen, die damit unter dem Durchschnitt der Europäischen Union liegt.

Tabelle 17

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Staates¹⁾		
vH ²⁾		
	1996 – 2005	2000 – 2005
	Ausgaben	
Staat, insgesamt	1,4	1,3
Darunter:		
Konsumausgaben	1,4	1,4
Davon:		
Bund	0,1	0,1
Davon:		
Zivile Konsumausgaben	0,2	0,7
Konsumausgaben für die Verteidigung	0,1	– 0,3
Länder	0,8	0,6
Gemeinden	1,2	1,9
Sozialversicherung	2,2	2,0
Bruttoanlageinvestitionen	– 2,7	– 3,9
Darunter:		
Ausrüstungsinvestitionen	– 0,4	– 2,9
Bauinvestitionen	– 3,4	– 4,4
	Einnahmen	
Staat, insgesamt	1,4	0,4
Gebietskörperschaften	1,5	0,1
Steuereinnahmen	1,8	– 0,2
Sozialversicherungsbeiträge	1,2	1,0
Nachrichtlich:		
Bruttoinlandsprodukt, nominal	2,0	1,7

1) Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – 2) Durchschnittlich jährliche Veränderung.

Lediglich für den Sektor Sozialversicherung ist eine etwas über dem Pfad des nominalen Bruttoinlandprodukts liegende Ausgabenentwicklung zu erkennen. Da die Schuldenschränke nur für die Ausgaben der Gebietskörperschaften vorgesehen ist, kann dieser Sachverhalt unberücksichtigt bleiben.

264. Auch bei den einzelnen **Bundesländern** ist in den letzten zehn Jahren keine exzessive Ausgabenentwicklung zu erkennen (Tabelle 18). Lediglich in Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein lag in den Jahren 2000 bis 2005 die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate der Ausgaben etwas höher als der Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts; in den ostdeutschen Ländern sowie in Bremen und Berlin ist durchgängig eine unterdurchschnittliche Ausgabenentwicklung zu diagnostizieren.

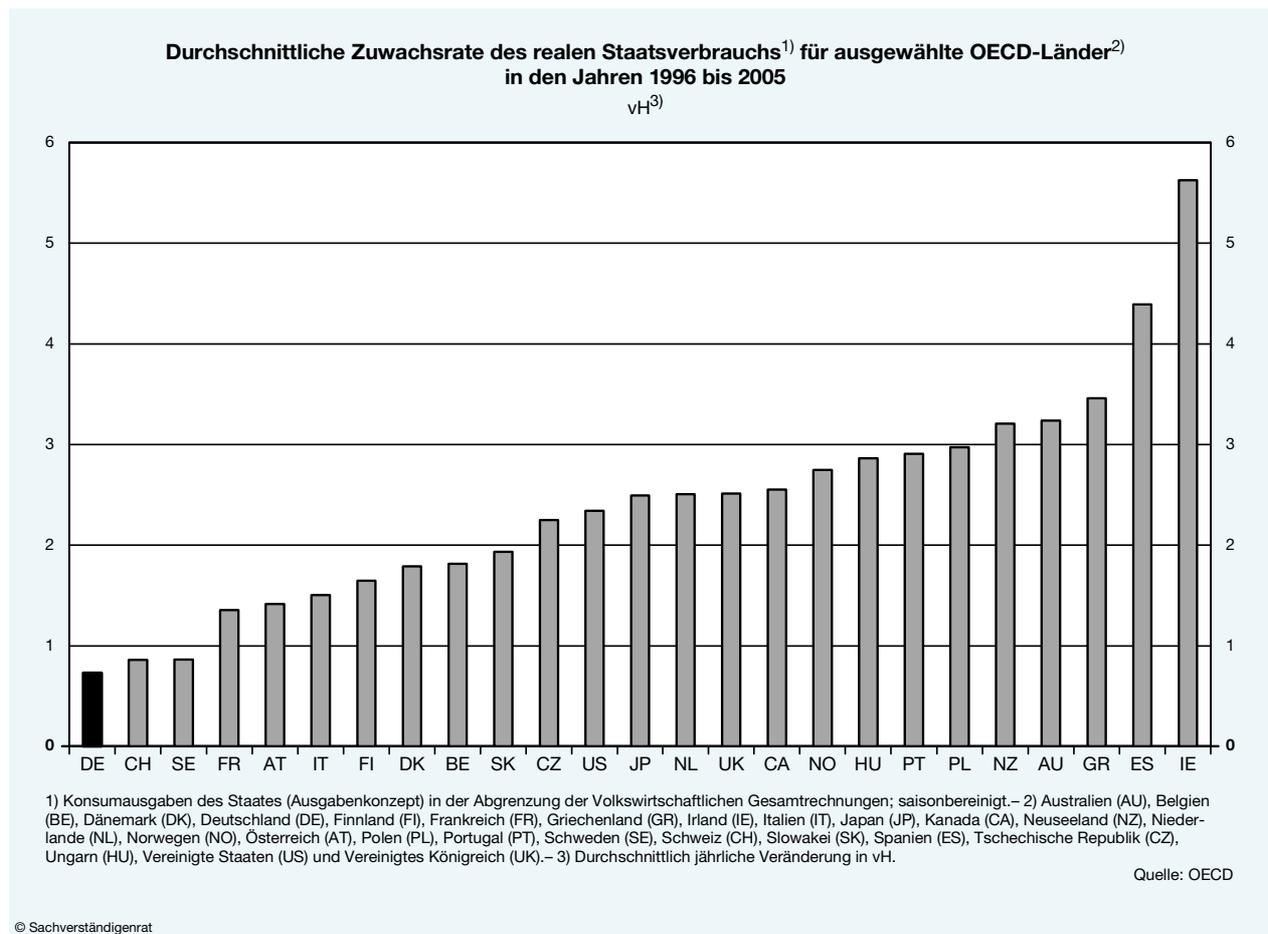
Tabelle 18

Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen der einzelnen Bundesländer¹⁾				
Durchschnittlich jährliche Veränderung in vH				
	Ausgaben ²⁾		Einnahmen ²⁾	
	1996-2005	2000-2005	1996-2005	2000-2005
Baden-Württemberg	1,4	0,9	1,6	0,2
Bayern	1,0	1,1	1,3	– 0,2
Berlin	– 0,5	0,4	0,9	– 0,2
Brandenburg	– 0,3	– 0,9	0,7	– 0,5
Bremen	0,1	– 2,0	– 3,2	– 5,9
Hamburg	0,7	0,6	1,3	1,3
Hessen	0,6	– 0,8	1,0	– 1,0
Mecklenburg-Vorpommern	– 1,5	– 0,5	– 0,3	– 0,6
Niedersachsen	1,0	0,8	0,2	– 1,0
Nordrhein-Westfalen	1,6	1,8	1,0	– 0,1
Rheinland-Pfalz	0,5	0,5	0,7	– 0,2
Saarland	0,1	– 0,0	– 3,4	– 5,8
Sachsen	– 0,4	– 0,7	0,2	– 0,7
Sachsen-Anhalt	– 0,2	– 0,7	0,0	– 1,3
Schleswig-Holstein	1,4	2,0	0,6	– 1,0
Thüringen	– 0,7	– 1,3	– 0,4	– 2,1

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik; ohne Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zweckverbände. – 2) Ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen.

265. Im **internationalen Vergleich** liegt der in der jüngeren Vergangenheit zu beobachtende Anstieg der öffentlichen Ausgaben in Deutschland weit unter dem Durchschnitt. Bei den realen Konsumausgaben, das heißt vor allem den öffentlichen Personalausgaben, gibt es kein OECD-Land, das in der Phase von 1996 bis 2005 noch sparsamer als Deutschland gewesen ist. Eine ähnlich verhaltene Ausgabenentwicklung weisen nur noch Schweden und die Schweiz auf (Schaubild 26). So gesehen ist es erstaunlich, dass gerade in Ländern wie der Schweiz und Deutschland die Notwendigkeit einer Ausgabenbegrenzung mittels einer Schuldenschränke gesehen wird.

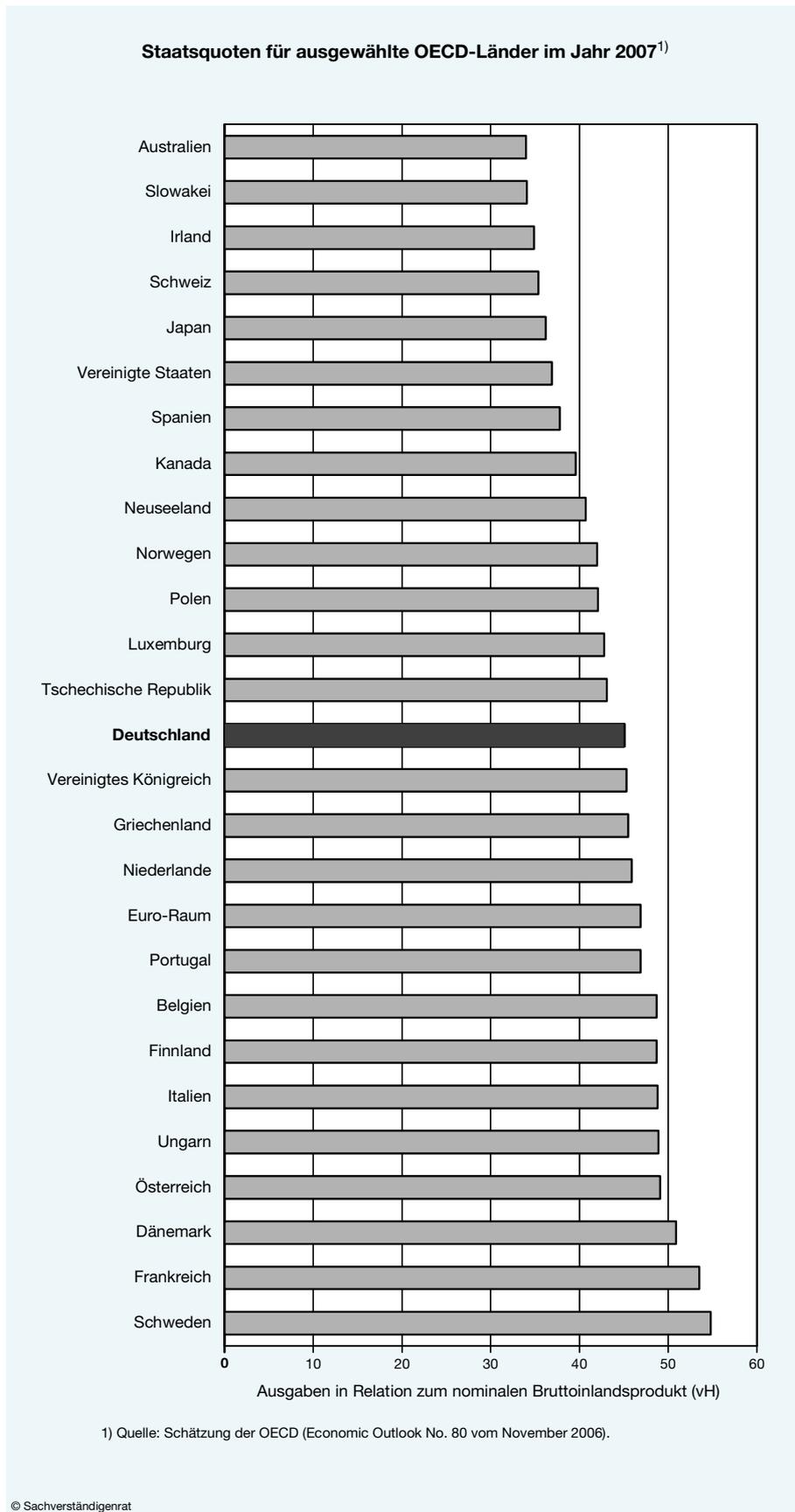
Schaubild 26



266. Das Ausgabeverhalten der deutschen Parlamente auf allen drei Ebenen lässt also für die letzten zehn Jahre keinen Missbrauch von diskretionären Handlungsspielräumen erkennen, der eine starre Ausgabenregel in der Form einer Schuldenschranke rechtfertigen könnte. Im Gegenteil: Durch die sehr zurückhaltende Ausgabenpolitik kam es in Deutschland zu einem ausgeprägten **Rückgang der Staatsquote**. Im Jahr 2007 weisen nur noch drei der EU-15-Länder eine niedrigere Staatsquote als Deutschland auf (Schaubild 27). Wer argumentiert, dass die Ausgaben von Bund und Ländern in den letzten zehn Jahren zu stark ausgeweitet worden seien, muss sich fragen lassen, ob eine Volkswirtschaft wie Deutschland mit einer noch niedrigeren Staatsquote in der Lage sein kann, eine ausreichende Versorgung mit öffentlichen Gütern, insbesondere im Bereich der Bildung und der Infrastruktur zu gewährleisten. Schon heute liegt Deutschland bei diesen zentralen Zukunftsinvestitionen weit unter dem Durchschnitt vergleichbarer Länder (JG 2006 Ziffern 468 ff.).

267. Der in den letzten Jahren eingetretene Anstieg der Schuldenstandsquote ist daher kein Problem einer mangelnden Ausgabendisziplin. Er beruht zum einen darauf, dass sich das **nominale Bruttoinlandsprodukt**, das im Nenner dieser Größe steht, ungewöhnlich schwach entwickelt hat; im Zeitraum von 1996 bis 2006 lag die durchschnittliche Zuwachsrate bei nur 2,1 vH, was die nahezu deflationäre Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft in dieser Phase widerspiegelt. Die Zunahme der Schuldenstandsquote ist zum anderen darauf zurückzuführen, dass die Entwicklung

Schaubild 27



der **öffentlichen Einnahmen** sehr ungünstig verlaufen ist. Sie ist in der Zeit von 2000 bis 2005 noch deutlicher als die Zuwachsrates der Ausgaben hinter der Zuwachsrates des nominalen Bruttoinlandsprodukts zurückgeblieben. Bei einzelnen **Bundesländern** zeigt sich teilweise eine noch ungünstigere Entwicklung ihrer (bereinigten) Einnahmen (Tabelle 18). Dies gilt insbesondere für das Saarland, Bremen und Thüringen.

Auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte ist also eine wesentliche Ursache für die seit dem Jahr 1996 noch weiter steigende Schuldenstandsquote in Deutschland zu sehen. Sie ist vor allem auf die umfangreichen Steuersenkungen seit dem Jahr 1999 zurückzuführen, die zu einer erheblichen Erosion der Einnahmehasis geführt haben.

268. Als Argument für eine starre Regelbindung könnte man gleichwohl anführen, dass die Parlamente bei ihren Ausgabenentscheidungen das durch die Tarifsenkungen **reduzierte Steueraufkommen** hätten berücksichtigen müssen. Eine enge Anbindung der Ausgaben an die verfügbaren Einnahmen ist deshalb auch das Hauptziel der Schuldenschanke. Dies setzt jedoch voraus, dass einigermaßen verlässliche Steuerschätzungen verfügbar sind. Ein Vergleich der prognostizierten mit den tatsächlichen Einnahmen zeigt jedoch, dass die **prognostizierten Einnahmen** in den letzten Jahren fast durchgängig viel zu hoch eingeschätzt worden sind (Tabelle 19). Die ungünstige Entwicklung der Schuldenstandsquote ist also vor allem darauf zurückzuführen, dass die tatsächlichen Einnahmen erheblich hinter dem bei den Haushaltsplanungen erwarteten Niveau zurückgeblieben sind. Das Bestreben der Parlamente, bei der Haushaltsaufstellung einen Konsolidierungsbeitrag zu leisten, ist daran zu erkennen, dass die geplanten Ausgaben durchgängig nicht so stark erhöht wurden wie die erwarteten Einnahmen und dass die tatsächlichen Ausgaben in der Regel weniger stark ausgeweitet worden sind als die geplanten.

Tabelle 19

Entwicklung der Steuereinnahmen und Ausgaben des Staates ¹⁾				
vH ²⁾				
Betrachtete Jahre	Steuereinnahmen		Ausgaben	
	Prognose-Wert ³⁾	Ist-Wert ⁴⁾	Prognose-Wert ⁵⁾	Ist-Wert ⁴⁾
2000	+ 2,7	+ 3,1	+ 1,9	+ 1,5
2001	- 2,3	- 4,5	+ 6,8	+ 2,4
2002	+ 3,0	- 1,0	+ 2,8	+ 2,6
2003	+ 4,3	+ 0,1	+ 2,7	+ 1,7
2004	+ 2,7	+ 0,1	+ 0,8	- 0,8
2005	+ 1,7	+ 2,1	+ 0,6	+ 0,9
2006	+ 2,1	+ 7,3	+ 0,4	+ 0,6

1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. - 2) Veränderung gegenüber dem Vorjahr. - 3) Gemäß Arbeitskreis "Steuerschätzungen" des Vorjahres zum Zeitpunkt November. - 4) Letztes amtliches Ergebnis. - 5) Gemäß Prognose des Sachverständigenrates zum Zeitpunkt November des Vorjahres.

Die in der Vergangenheit zu beobachtenden Schätzfehler bei den Einnahmen sind zum einen auf Fehleinschätzungen bezüglich der Steuerausfälle von Steuerreformen zurückzuführen und zum

anderen auf die Schwierigkeit, konjunkturelle Schwächephasen zu prognostizieren. Bei einer Elastizität des Steueraufkommens von rund eins schlägt sich dies unmittelbar in Schätzfehlern bei der Einnahmeentwicklung nieder.

269. Die Entwicklung der Jahre 2006 und 2007 verdeutlicht, dass es auch ohne eine Regelbindung zu einer deutlichen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kommen kann, wenn

- die konjunkturelle Entwicklung wieder dynamisch verläuft und
- auf Steuersenkungen verzichtet wird, beziehungsweise den öffentlichen Haushalten über höhere Steuern zusätzliche Mittel zufließen.

Die Parlamente in Deutschland sind also durchaus in der Lage, im Rahmen der gegebenen Entscheidungsspielräume eine Ausgabenpolitik zu betreiben, die zu einer Rückführung der Defizite und vom Jahr 2005 an auch zu einem Rückgang der Schuldenstandsquote beiträgt. Es gibt daher keine Rechtfertigung für eine generelle Einschränkung dieser Handlungsmöglichkeiten durch ein mechanistisches Regelwerk wie die Schuldenschränke.

3. Schuldenschränke führt zu prozyklischer Politik

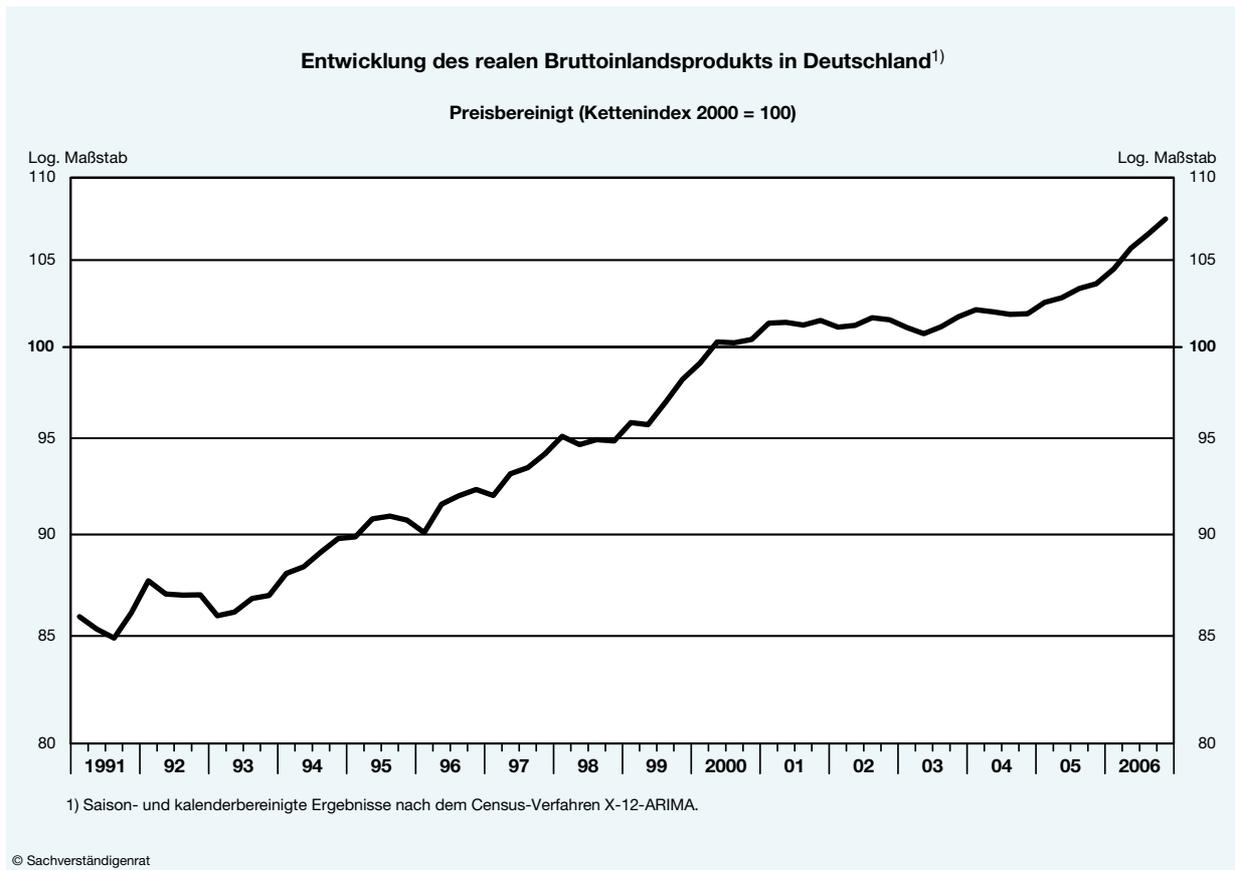
270. Selbst wenn man eine Rechtfertigung für eine starre Regelbindung in der Fiskalpolitik sehen würde, müsste die Regel so beschaffen sein, dass sie eine ausreichende Flexibilität bei unvorhergesehenen Schocks erlaubt. Die Befürworter der Schuldenschränke halten dieses Konzept für so flexibel, dass bei konjunkturellen Schwankungen eine prozyklische Politik vermieden werden kann. Dies soll dadurch gewährleistet werden, dass sich die Ausgaben nicht an den tatsächlichen Einnahmen, sondern an den mit einem Konjunkturfaktor bereinigten Einnahmen orientieren. Bei diesem Konjunkturfaktor (Y^*/Y) handelt es sich faktisch um den Kehrwert der Output-Lücke. Bei einem stabilen Verlaufsmuster der wirtschaftlichen Entwicklung käme es also dazu, dass die Ausgaben – bei einer zyklisch um den Trend schwankenden Einnahmenentwicklung – kontinuierlich auf dem Trendpfad verbleiben. Für einen „gravierenden konjunkturellen Abschwung“ sollen zudem zusätzliche Kreditspielräume verfügbar sein.

Ein stabiles **zyklisches Muster** des Konjunkturverlaufs ist die Grundvoraussetzung dafür, dass die Schuldenschränke nicht prozyklisch wirkt. Eine Studie der Eidgenössischen Finanzverwaltung²⁶⁾ zeigt, dass es bei einem Konjunkturverlauf, der keine spezifische zyklische Komponente aufweist, in 70 vH der Zeit zu einer prozyklischen Politik kommt.²⁷⁾ Bei der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre ist durchaus zu fragen, ob ein zyklisches Muster zu erkennen ist, wie es für die Anwendung der Schuldenschränke erforderlich ist (Schaubild 28). So ist das reale Bruttoinlands-

²⁶⁾ Eidgenössische Finanzverwaltung der Schweiz: Application of the Swiss Fiscal Rule to Artificial Data, Working Paper No. 5.

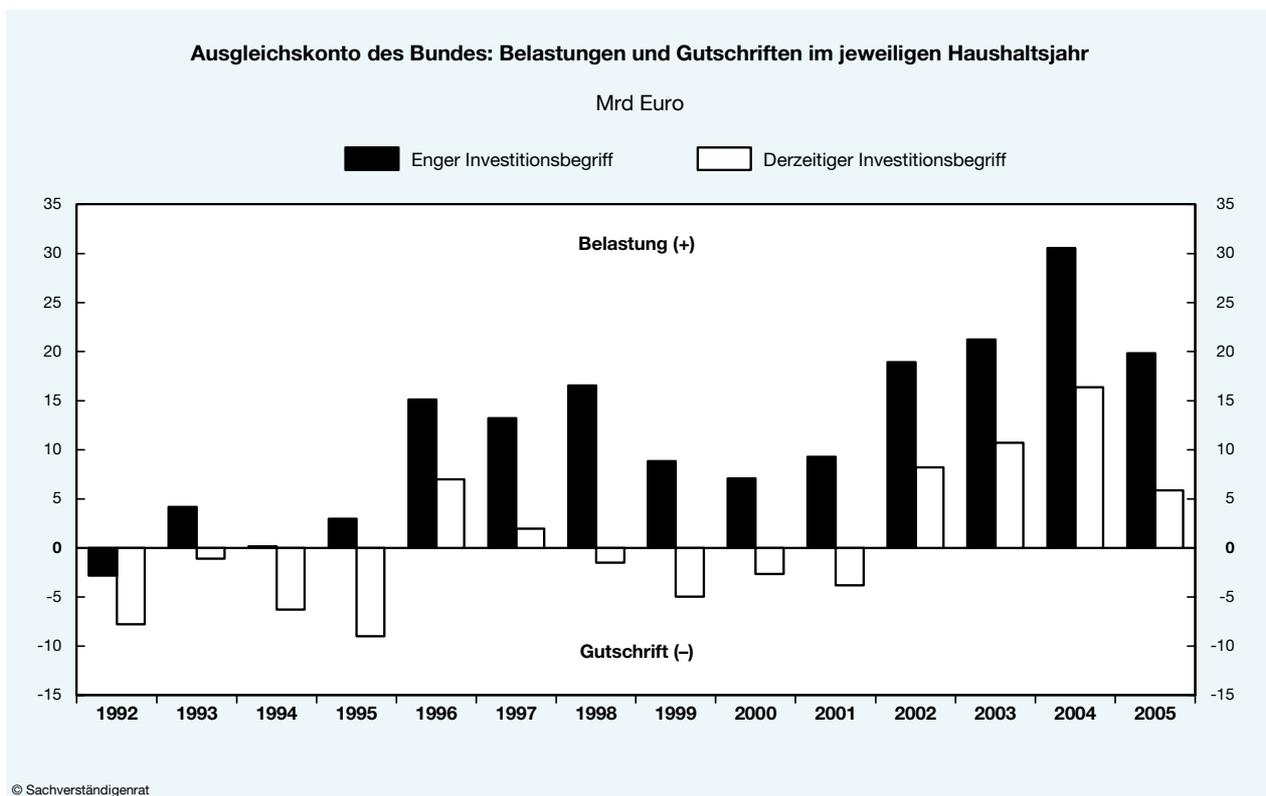
²⁷⁾ Diese Problematik wird in einer Studie des Internationalen Währungsfonds (Denninger, 2002, 22) wie folgt zum Ausdruck gebracht: “The method of measuring the cyclical position of the economy can also yield perverse results. (...) Estimates of the output gap do not respond well to changes in the duration of the business cycle. During periods of low growth, the HP-filter automatically downgrades the trend growth rate and predicts a smaller output gap. While this would be fine if trend output had actually fallen, it could trigger a procyclical fiscal response in a protracted recession.”

Schaubild 28



produkt vom 1. Quartal 2001 bis zum 4. Quartal 2004 nahezu konstant geblieben. Es lag am Ende des 4. Quartals 2004 nur um 0,5 vH über dem Wert des 1. Quartals 2001 (Schaubild 29).

Schaubild 29



271. Diese Problematik wird deutlich, wenn man einmal unterstellt, dass sich die deutsche Wirtschaftspolitik im Jahr 2000 dazu entschlossen hätte, ihre Ausgaben anhand des Modells der Schuldenschanke zu planen. Eine solche **retrospektive Betrachtung** wird von der Mehrheit in den Ziffern 196 ff. vorgenommen. Es wird dabei festgestellt, „dass sich Befürchtungen über eine prozyklische Wirkung der Ausgabenregel im untersuchten Zeitraum bei vorurteilsfreier Betrachtung nicht bestätigen lassen.“ (Ziffer 207). Insbesondere wird argumentiert, dass der von der Schuldenschanke vorgegebene Verschuldungsspielraum ausreichend hoch gewesen sei, um eine restriktive Finanzpolitik zu verhindern. Bei diesen Berechnungen wird unterstellt, dass der Bund nicht nur über die von der Schuldenschanke eröffneten Kreditspielräume verfügt hätte, sondern zusätzlich Kredite in Höhe der Investitionen **nach der derzeit geltenden Abgrenzung des Investitionsbegriffs** hätte in Anspruch nehmen können. Implizit wird also ein Szenario dargestellt, das eine permanente Überschreitung der Regelgrenze von Artikel 115 Grundgesetz bedeutet hätte. Dies entspricht nicht den Vorstellungen der Mehrheit, die deshalb in Modul 1 eine stark einschränkende Neudefinition des Investitionsbegriffs fordert. So wird in Ziffer 125 festgestellt, „dass der in diesem Modul als Obergrenze für die Kreditaufnahme vorgeschlagene Nettoinvestitionsbegriff zu einer erheblichen Einschränkung der langfristig zulässigen Verschuldungsmöglichkeiten geführt hätte und führen wird.“ Berücksichtigt man bei der retrospektiven Analyse die in Modul 1 vorgeschlagene investitionsorientierte Kreditaufnahme, wäre es für den Zeitraum der Jahre 1995 bis 2005 durchweg zu Belastungen auf dem Ausgleichskonto gekommen. Dieses wäre bereits im Jahr 2002 an seine Grenze gestoßen. Somit wäre der Bund gezwungen gewesen, im Haushalt 2003 Überschüsse zu erzielen. In Anbetracht der damaligen sehr ungünstigen Konjunkturlage, das Bruttoinlandsprodukt ging im Jahr 2003 um 0,2 vH zurück, und einer ohnehin schon restriktiv angelegten Finanzpolitik, die staatlichen Konsumausgaben stiegen preisbereinigt um nur 0,4 vH an und die Bruttoanlageinvestitionen des Staates sanken um 5,2 vH, hätte dies eindeutig zu einer prozyklischen Politik geführt.

Auch die von der Mehrheit vorgesehene Ausnahmeregel D hätte in dieser Situation keine zusätzlichen Spielräume eröffnet. Dazu wäre es allenfalls dann gekommen, wenn eine prozyklische Politik im Jahr 2003 zu einem „starken Nachfrageeinbruch“ im Sinne dieser Regel geführt hätte, der dann für 2004 größere Handlungsmöglichkeiten eröffnet hätte.

272. Die potentiell prozyklischen Effekte der Schuldenbremse sind auch in der praktischen **Anwendung bei der schweizerischen Fiskalpolitik** zu beobachten. Im Jahr 2003 kam es dort zu einem leichten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 0,2 vH. Wie in Tabelle 10 zu erkennen, war der damit einhergehende Ausfall bei den Einnahmen sehr viel größer als der durch den Konjunkturfaktor gewährte zusätzliche Ausgabenspielraum, so dass es ex post zu einem Fehlbetrag von 1,95 Mrd Franken kam, der auf dem Ausgleichskonto hätte verbucht werden müssen und rund 2/3 des dort verfügbaren Spielraums aufgebraucht hätte. Um die Konjunktur nicht mit einer übermäßigen finanzpolitischen Korrektur zu belasten, beschlossen die Eidgenössischen Räte im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 einen Abbaupfad, der so festgelegt wurde, dass die für das Jahr 2003 zulässigen Ausgaben so nach oben angepasst wurden, dass sie gerade den ex-post Ausgaben des Jahres 2003 entsprachen. Es kam somit zu keiner Belastung des Ausgleichskontos. Faktisch wurde das Regelwerk damit außer Kraft gesetzt. Die schweizerische Schuldenbremse hat also schon im ersten (und bisher einzigen) Test mit einer konjunkturellen Schwächephase versagt.

273. Zu einer prozyklischen Ausrichtung der Fiskalpolitik trägt insbesondere die Ermittlung des Trendwachstums mittels des **HP-Filters** bei. Beim HP-Filter handelt es sich um eine Filter-Methode, die am aktuellen Rand dazu führt, dass der Trendwert und der tatsächliche Wert der Reihe möglichst wenig differieren. Der Trendwert wird also relativ stark von der aktuellen Entwicklung geprägt, so dass konjunkturelle Schwankungen mit diesem Verfahren tendenziell zu gering ausgewiesen werden. Wenn man auf dieser Grundlage den Spielraum für die automatischen Stabilisatoren berechnet, ist es nicht überraschend, dass dieser relativ eingeschränkt ist.

4. Auswirkungen auf die Bundesländer

274. Die Einführung einer Schuldenstranke in Verbindung mit einer – auf die Netto-Investitionen bezogenen sowie um Privatisierungserlöse und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bereinigten – „Goldenen Regel“ hätte für die einzelnen Bundesländer sehr unterschiedliche Auswirkungen. Sie würden vor allem davon bestimmt, dass die laufende Verschuldung auf das Niveau des enger definierten Investitionsbegriffs reduziert werden müsste. Bei den in der Tabelle 20 aufgeführten Zahlen ist zu berücksichtigen, dass sie sich auf das Jahr 2005 beziehen und die zwischenzeitlich eingetretene strukturelle Verbesserung der öffentlichen Finanzen nicht berücksichtigen. Die Konsolidierungsbedarfe werden also tendenziell zu hoch ausgewiesen.

Tabelle 20

Kennzahlen für die Bundesländer im Jahr 2005							
Länder	Zulässige Kredit- aufnahme ¹⁾	Finanzie- rungssaldo	Konsoli- dierungs- bedarf	Bereinigte Ausgaben	Konsolidie- rungsbedarf in Relation zu den bereinigten Ausgaben	Ausgaben für Aktive ²⁾	Konsolidie- rungsbedarf in Relation zu den Ausgaben für Aktive
	Mio Euro				vH	Mio Euro	vH
Baden-Württemberg	635	1 696	1 061	31 611	3,4	10 177	10,4
Bayern	1 535	1 210	X	34 365	X	11 854	X
Berlin	– 362	3 188	3 550	21 580	16,5	5 501	64,5
Brandenburg	– 986	512	1 498	9 664	15,5	2 064	72,6
Bremen	375	1 061	686	4 142	16,6	950	72,2
Hamburg	– 258	371	629	10 027	6,3	2 476	25,4
Hessen	– 486	641	1 127	17 675	6,4	5 164	21,8
Mecklenburg-Vorpommern	– 801	369	1 170	6 944	16,8	1 760	66,5
Niedersachsen	775	2 768	1 993	21 782	9,1	6 532	30,5
Nordrhein-Westfalen	5 014	6 774	1 760	50 589	3,5	16 005	11,0
Rheinland-Pfalz	551	887	336	11 538	2,9	3 709	9,1
Saarland	159	763	604	3 271	18,5	938	64,4
Sachsen	– 1 564	203	1 767	15 544	11,4	4 122	42,9
Sachsen-Anhalt	– 882	1 057	1 939	10 187	19,0	2 277	85,2
Schleswig-Holstein	247	1 487	1 240	8 326	14,9	2 512	49,4
Thüringen	– 837	1 009	1 846	9 068	20,4	2 404	76,8

1) Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen, SoBEZ und Privatisierungserlöse. – 2) Personalausgaben abzüglich Versorgungsbezüge.

- In vier Ländern (Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen) lag die Kreditaufnahme im Jahr 2005 unter oder nur vergleichsweise wenig über dem Niveau ihrer Nettoinvestitionen. Sie würden also von der Neudefinition des Investitionsbegriffs kaum tangiert.

- Ein nennenswerter Konsolidierungsbedarf (von rund sechs bis elf vH der Ausgaben) besteht auf Grundlage der Daten des Jahres 2005 in Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen.
- Hohe Anpassungserfordernisse (von 15 vH der Ausgaben und mehr) würden sich für Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ergeben. Besonders stark betroffen wären Thüringen (20,4 vH), Sachsen-Anhalt (19,0 vH) und das Saarland (18,5 vH).

275. In einer ersten Annäherung lässt sich das **Konsolidierungspotential** ermitteln, indem man den Konsolidierungsbedarf in Relation zu den Ausgaben setzt, die eine gewisse Flexibilität aufweisen. Hierfür würden vor allem die Personalausgaben für die aktiven Beschäftigten in Betracht kommen. Bezieht man den Konsolidierungsbedarf auf diese Größe, wäre Sachsen-Anhalt (85,2 vH) besonders hart betroffen, gefolgt von Thüringen (76,8 vH), Brandenburg (72,6 vH), Bremen (72,2 vH), Mecklenburg-Vorpommern (66,5 vH), Berlin (64,5 vH) und dem Saarland (64,4 vH).

Auch wenn der jährliche Konsolidierungsbedarf auf 0,25 vH in Relation zum jeweiligen nominalen Bruttoinlandsprodukt begrenzt würde, ergäben sich drastische Einschränkungen. In den westdeutschen Ländern mit einem hohen Anpassungsbedarf (Bremen, Schleswig-Holstein und Saarland) müssten die Gesamteinsparungen in einem Zeitraum von fünf bis neun Jahren erbracht werden.

276. Insgesamt gesehen würde eine Einschränkung der Neuverschuldung durch eine enggefaste Neudefinition des Investitionsbegriffs die ökonomische und politische Überlebensfähigkeit der davon am meisten betroffenen Bundesländer gefährden. Die erforderlichen Einsparungen müssten vor allem im Personalbereich erfolgen und sich damit nachteilig auf die öffentliche Sicherheit, das Bildungswesen und die Effizienz der Verwaltung auswirken.

Denkbar wäre auch, dass Länder den Versuch unternehmen, ihre Situation – im Zuge einer **Steuerautonomie** – durch höhere Steuern zu verbessern. Es ist jedoch fraglich, ob sich ihre finanzielle Lage durch höhere Steuersätze verbessern ließe, oder ob es nicht zur Abwanderung ertragsstarker Unternehmen in „Niedrigsteuerländer“ käme, wodurch die Finanzierungsprobleme noch verstärkt würden. Dies gilt insbesondere im Fall der westdeutschen Bundesländer, die sich schon jetzt in einer ungünstigen Position im Subventionswettbewerb gegenüber dem Osten befinden. Besonders problematisch wäre eine höhere Steuerbelastung, wenn sie mit einer gleichzeitigen Rückführung öffentlicher Leistungen einherginge.

277. Man kann die bei einer Einschränkung der Kreditaufnahmemöglichkeiten zu erwartenden finanziellen Schwierigkeiten einzelner Länder bewusst als ein Instrument zur Neugliederung des Bundesgebiets einsetzen. Man sollte sich dabei aber der Tatsache bewusst sein, dass sich dann im Norden (Niedersachsen, Bremen, Schleswig-Holstein) wie im Osten (Brandenburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen) zwei große **Problemregionen** herausbilden würden, die auch durch einen späteren Zusammenschluss nicht wesentlich an wirtschaftlicher Stärke gewinnen würden. Es ist zudem nicht zu erwarten, dass stärkere Länder wie Hamburg, Rheinland-Pfalz oder Sachsen daran interessiert sein könnten, sich an einem Verbund mit wirtschaftlich schwachen Regionen zu beteiligen.

278. Häufig wird gefordert, dass die Bundesländer grundsätzlich einen **ausgeglichenen Haushalt** aufweisen. Damit würden die Anpassungsprobleme für die „Problemländer“ im Westen noch verschärft. Für die ostdeutschen Länder wären die Anpassungserfordernisse jedoch geringer als der hier ermittelte Konsolidierungsbedarf, bei dem davon ausgegangen wurde, dass Länder gegebenenfalls auch einen Überschuss aufweisen müssen.

279. Insgesamt zeigt sich, dass die Probleme, die sich aus der föderalen Ordnung des Bundesgebiets ergeben, nicht auf dem indirekten Wege einer starren Budget-Regel gelöst werden können. Den davon ausgehenden Anpassungsprozessen fehlt ebenso eine eindeutige Systematik wie eine klare Zielvorstellung für ein zukunftsfähiges Modell des Nebeneinanders von Bund und Ländern. Haushaltsregeln auf Länderebene haben ihre Berechtigung aber erst dann, wenn zuvor die grundlegenden Probleme der Finanzausstattung der Bundesländer zufriedenstellend gelöst worden sind.

Gesamtbewertung

280. Die Argumentation für die Schuldenbremse geht von einer Diagnose der haushaltspolitischen Probleme in Deutschland aus, bei der das Verhalten der politischen Entscheidungsträger zu negativ beurteilt wird. Ein erheblicher Teil des Anstiegs der Verschuldung ist durch die deutsche Einheit bedingt und wäre auch bei einer anderen Finanzverfassung kaum vermeidbar gewesen. In den letzten zehn Jahren ist für alle Ebenen der Fiskalpolitik eindeutig zu erkennen, dass die politischen Entscheidungsträger entschlossen gewesen waren, einen aktiven Beitrag zur Konsolidierung der Haushalte zu leisten. Dies zeigt sich nicht nur an einer sehr verhaltenen Entwicklung der tatsächlichen Ausgaben, sondern auch daran, dass die geplanten Ausgabenzuwächse durchgängig geringer waren als die prognostizierte Entwicklung der Einnahmen. Es gibt deshalb keine eindeutige Rechtfertigung dafür, grundsätzlich auf fiskalische Handlungsspielräume zu verzichten und die Politik den Mechanismen einer starren Regel zu unterwerfen. Gerade die Entwicklung im Jahr 2007 zeigt, dass sich die Finanzpolitik auch bei den gegebenen diskretionären Handlungsmöglichkeiten aktiv und erfolgreich um eine Konsolidierung der Haushalte bemüht.

Wenn die Schuldenbremse (einschließlich der vorgesehenen einschränkenden Neudefinition öffentlicher Investitionen) bereits im Jahr 2000 eingeführt worden wäre, hätte dies wegen des sehr engen Spielraums für konjunkturbedingte Defizite ab dem Jahr 2002 eine prozyklische Finanzpolitik erfordert. Die ohnehin sehr schwache konjunkturelle Situation wäre dadurch erheblich belastet worden. Dies hätte aller Voraussicht nach noch größere Einnahmeausfälle zur Folge gehabt.

Die Schuldenbremse beschränkt daher ohne Not den konjunkturpolitischen Handlungsspielraum der deutschen Fiskalpolitik, die unter den Verhältnissen der Europäischen Währungsunion den einzigen nationalen Aktionsparameter in der makroökonomischen Politik darstellt.

5. Alternative Lösungsansätze

281. Wenn man in der Zukunft ein Ansteigen der Schuldenstandsquote vermeiden will, liegt es nahe, eine weitere Erosion der Steuerbasis zu verhindern, die als eine entscheidende Ursache für die steigende Staatsschuldenquote anzusehen ist. Hierfür bieten sich vor allem zwei Lösungsansätze an:

- a) das Modell einer „Steuerausfall-Bremse“ bei geplanten Steueränderungen
- b) ein generelles Verbot von Steuersenkungen, bis die Schuldenstandsquote wieder deutlich unter der 60 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht liegt.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein höheres nominelles Wachstum einen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung dieser Größe leisten kann.

„Steuerausfall-Bremse“

282. Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den letzten Jahren hat gezeigt, dass die Zunahme der Schuldenstandsquote vor allem durch massive Fehleinschätzungen bezüglich der Einnahmen verursacht worden ist. Diese beruhen zum einen auf tendenziell zu optimistischen Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zum anderen auf den Schwierigkeiten, die mit Steuersenkungen verbundenen Ausfälle korrekt abzuschätzen.

Wenn man in Zukunft vermeiden will, dass es zu überraschenden Aufkommensverlusten bei Steuerreformen kommt, bietet sich folgendes Vorgehen an: Für ein Steuerentlastungsgesetz werden die erwarteten Ausfälle prognostiziert. Das Gesetz tritt dann in einem zweistufigen Verfahren in Kraft. In der ersten Stufe wird nur die Hälfte der geplanten Entlastungen gewährt. Nach zwei Jahren wird durch den Arbeitskreis Steuerschätzungen geprüft, ob sich die Ausfälle in den erwarteten Größenordnungen halten. Ist dies der Fall, kann die zweite Stufe mit der vollen Entlastung in Kraft treten. Überschreiten die Ausfälle den prognostizierten Wert um einen Grenzwert (zum Beispiel mehr als 20 vH), muss die zweite Stufe durch ein erneutes Gesetzgebungsverfahren in Kraft gesetzt werden. Eine solche „Steuerausfall-Bremse“ würde einen wichtigen Beitrag zur Verstetigung und zur Berechenbarkeit der öffentlichen Einnahmen leisten und damit die Fehler vermeiden, die in den letzten Jahren zu einer ungünstigen Entwicklung der Schuldenstandsquote beigetragen haben.

Temporäres Verbot von Steuersenkungen und Orientierung der Ausgaben am langfristigen Durchschnitt des nominalen Bruttoinlandsprodukts

283. In Anbetracht der Tatsache, dass Deutschland im internationalen Vergleich eine extrem niedrige Steuerquote aufweist, könnte eine Stabilisierung der Staatsschuldenquote auch dadurch erreicht werden, dass Gesetze, die zu Steuerausfällen führen, verfassungsrechtlich so lange verboten werden, bis diese Größe wieder deutlich unter der 60 vH-Grenze des Vertrags von Maastricht liegt.

Unter dieser Voraussetzung könnte die in § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz vorgesehene **Ausgabenlinie** einen wirkungsvolleren Beitrag als bisher zur Erreichung von Defizitgrenzen leisten. Gebietskörperschaften, die bei der Haushaltsaufstellung einen Ausgabenzuwachs planen, der über diese Orientierungsgröße hinausgeht, könnten dann einem präventiven Sanktionsverfahren ausgesetzt werden, wie es in Modul 3 im Einzelnen beschrieben wird.

Rückführung der Schuldenstandsquote über mehr Wachstum

284. Wenn man eine Stabilisierung und besser noch eine Rückführung der Schuldenstandsquote erreichen will, muss man sich der Tatsache bewusst sein, dass die Größe nicht nur von der Höhe

der Neuverschuldung bestimmt wird, sondern auch von den Zuwachsraten des **nominalen Bruttoinlandsprodukts**, das im Nenner steht. So könnte man den Schuldenstandsquote von derzeit 68 vH bis zum Jahr 2030 auf einen Wert von 42 vH reduzieren,

- bei einem ausgeglichenen Haushalt und einer Zuwachsrate des nominalen BIP von 2 vH sowie
- bei einem Defizit von 1 vH und einer Zuwachsrate des nominalen BIP von 4 vH (Tabelle 21).

Der beste Beitrag zu einer geringeren Schuldenstandsquote besteht daher darin, die deutsche Wirtschaft von einem nominalen Wachstumstrend von derzeit nur 2 vH wieder auf einen Pfad zurückzuführen, der – bei einem stabilitätsgerechten Preisanstieg von knapp 2 vH und einem realen Wachstumstrend von 2 vH – bei rund 4 vH liegen würde.

Tabelle 21

Entwicklung der Schuldenstandsquote¹⁾ bis zum Jahr 2030 bei unterschiedlichem Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts und alternativen Niveaus der Neuverschuldung

vH

		Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts (vH)				
		0	1	2	3	4
Neuverschuldung (vH) ²⁾	0	68	54	42	33	27
	1	92	75	61	51	42
	2	116	96	81	68	58
	3	114	118	100	85	74

1) Schuldenstand des Staates (gemäß „Maastricht“) in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. – 2) Defizitquote: Defizit des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

ANHÄNGE

I. Statistischer Anhang

II. Literaturverzeichnis

Tabelle 1*

Haushaltskennziffern

Jahr ²⁾	Ausgaben ³⁾			Ein- nahmen ³⁾	Finanzie- rungssaldo ³⁾⁵⁾ =[(5)-(1)]	Primärsaldo ³⁾⁵⁾ =[(5)-((1)-(2))]	Schuldenstand zum 31.12. ⁶⁾
	Insgesamt	darunter:					
		Zins- ausgaben	Investitions- ausgaben des Bundes ⁴⁾				
(1)	(2)	(3)	(5)	(6)	(7)	(8)	
Mrd Euro							
1970	47,60	1,52	7,75	47,96	0,35	1,87	28,52
1971	52,95	1,57	9,26	52,50	- 0,45	1,12	29,54
1972	59,97	1,68	10,55	56,99	- 2,98	- 1,30	31,84
1973	64,87	1,96	11,70	63,81	- 1,07	0,89	32,76
1974	71,49	2,40	11,76	66,38	- 5,11	- 2,71	38,83
1975	84,52	2,89	13,06	66,74	- 17,78	- 14,89	58,07
1976	87,97	3,74	11,41	73,33	- 14,63	- 10,89	67,44
1977	91,58	4,60	12,15	80,46	- 11,12	- 6,52	78,39
1978	100,35	5,09	14,31	87,24	- 13,11	- 8,02	92,37
1979	107,57	5,92	16,82	94,03	- 13,54	- 7,62	105,56
1980	114,11	7,22	16,09	99,28	- 14,83	- 7,61	119,23
1981	123,11	9,32	15,60	102,90	- 20,21	- 10,88	139,93
1982	128,87	11,52	16,37	109,37	- 19,50	- 7,98	160,39
1983	130,28	13,84	16,00	113,61	- 16,67	- 2,82	177,53
1984	132,95	14,44	17,17	117,91	- 15,04	- 0,60	190,20
1985	135,59	15,18	17,08	123,89	- 11,70	3,48	203,82
1986	137,76	15,73	16,78	126,04	- 11,71	4,02	214,64
1987	141,71	16,11	17,00	127,67	- 14,04	2,07	228,13
1988	145,32	16,73	17,06	126,85	- 18,47	- 1,75	245,96
1989	153,04	16,62	18,50	142,21	- 10,83	5,79	254,26
1990	174,63	17,74	20,06	151,05	- 23,58	- 5,83	306,21
1991	234,08	22,57	31,45	188,14	- 45,93	- 23,37	347,81
1992	255,30	33,13	33,65	220,56	- 34,74	- 1,61	407,56
1993	268,45	32,01	33,27	226,44	- 42,01	- 10,00	461,36
1994	289,60	37,19	31,26	258,46	- 31,15	6,05	513,15
1995	286,18	43,91	34,01	260,60	- 25,58	18,33	657,06
1996	287,71	43,92	31,19	254,00	- 33,71	10,21	692,93
1997	279,75	43,77	28,83	253,97	- 25,78	17,99	723,41
1998	296,45	44,05	29,21	279,69	- 16,76	27,29	743,21
1999	294,28	45,39	28,63	273,45	- 20,83	24,56	764,58
2000	286,00	43,29	28,15	311,25	25,25	68,54	773,90
2001	286,40	41,68	27,27	268,53	- 17,87	23,81	756,37
2002	297,68	40,82	24,07	273,95	- 23,74	17,08	778,61
2003	298,45	39,98	25,73	269,37	- 29,08	10,90	819,28
2004	289,51	39,15	22,38	251,42	- 38,09	1,06	860,24
2005	293,77	38,38	22,86	266,35	- 27,41	10,97	888,02

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik. Einschließlich Sondervermögen. – 2) Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland.

3) Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.1. „Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“, Ausgabe 2004 beziehungsweise Fachserie 14 Reihe 2 „Vierteljährliche Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts“, Ausgabe 2005. –

Tabelle 1*

für den Bund¹⁾

Quoten			Je Einwohner			Nachrichtlich:				Jahr ²⁾
Finanzierungs-saldo	Primär-saldo	Schulden-stand	Finanzierungs-saldo	Primär-saldo	Schulden-stand	Netto-kreditauf-nahme des Bundes ³⁾	Nettokredit-aufnahme der Sonder-vermögen ³⁾	Brutto-inlands-produkt, nominal	Einwohner zum 31.12.	
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt										
(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	
vH			Euro			Mrd Euro			Tausend	
0,1	0,5	7,9	6	31	468	0,56	- 0,11	360,60	61 001	1970
- 0,1	0,3	7,4	- 7	18	480	0,74	- 0,07	400,24	61 503	1971
- 0,7	0,3	7,3	- 48	- 21	515	2,55	- 0,07	436,37	61 809	1972
- 0,2	0,2	6,7	- 17	14	528	1,36	- 0,42	486,02	62 101	1973
- 1,0	- 0,5	7,4	- 82	- 44	626	4,84	- 0,22	526,02	61 991	1974
- 3,2	- 2,7	10,5	- 289	- 242	942	15,30	- 0,03	551,01	61 645	1975
- 2,4	- 1,8	11,3	- 238	- 177	1 098	13,18	0,03	597,40	61 442	1976
- 1,7	- 1,0	12,3	- 181	- 106	1 278	11,15	- 0,58	636,54	61 353	1977
- 1,9	- 1,2	13,6	- 214	- 131	1 506	13,34	- 0,48	678,94	61 322	1978
- 1,8	- 1,0	14,3	- 220	- 124	1 718	13,12	0,26	737,37	61 439	1979
- 1,9	- 1,0	15,1	- 241	- 123	1 934	13,86	0,59	788,52	61 658	1980
- 2,4	- 1,3	16,9	- 327	- 176	2 267	19,12	0,75	825,79	61 713	1981
- 2,3	- 0,9	18,6	- 317	- 130	2 606	19,01	0,29	860,21	61 546	1982
- 1,9	- 0,3	19,8	- 272	- 46	2 896	16,09	0,19	898,27	61 307	1983
- 1,6	- 0,1	20,2	- 246	- 10	3 116	14,47	0,44	942,00	61 038	1984
- 1,2	0,4	20,7	- 192	57	3 340	11,45	- 0,09	984,41	61 020	1985
- 1,1	0,4	20,7	- 192	66	3 511	11,72	0,07	1 037,13	61 140	1986
- 1,3	0,2	21,4	- 229	34	3 725	14,04	- 0,36	1 065,13	61 238	1987
- 1,6	- 0,2	21,9	- 299	- 28	3 985	18,09	0,13	1 123,29	61 715	1988
- 0,9	0,5	21,2	- 173	92	4 057	7,25	0,56	1 200,66	62 679	1989
- 1,8	- 0,4	23,4	- 370	- 92	4 809	14,75	11,38	1 306,68	63 674	1990
- 3,0	- 1,5	22,7	- 572	- 291	4 333	25,96	19,11	1 534,60	80 275	1991
- 2,1	- 0,1	24,8	- 429	- 20	5 033	15,93	15,91	1 646,62	80 975	1992
- 2,5	- 0,6	27,2	- 516	- 123	5 672	30,71	7,67	1 694,37	81 338	1993
- 1,7	0,3	28,8	- 382	74	6 293	19,85	1,62	1 780,78	81 539	1994
- 1,4	1,0	35,5	- 313	224	8 031	23,97	0,32	1 848,45	81 817	1995
- 1,8	0,5	36,9	- 411	124	8 449	40,02	- 6,98	1 876,18	82 012	1996
- 1,3	0,9	37,8	- 314	219	8 816	32,57	- 5,55	1 915,58	82 057	1997
- 0,9	1,4	37,8	- 204	333	9 059	28,85	- 12,09	1 965,38	82 037	1998
- 1,0	1,2	38,0	- 253	299	9 306	26,11	- 6,39	2 012,00	82 163	1999
1,2	3,3	37,5	307	833	9 408	6,02	1,06	2 062,50	82 260	2000
- 0,8	1,1	35,8	- 217	289	9 175	- 10,24	- 4,51	2 113,16	82 440	2001
- 1,1	0,8	36,3	- 288	207	9 433	31,86	- 7,84	2 143,18	82 537	2002
- 1,3	0,5	37,9	- 352	132	9 927	38,65	- 0,48	2 161,50	82 532	2003
- 1,7	0,0	39,0	- 462	13	10 427	39,54	- 1,51	2 207,20	82 501	2004
- 1,2	0,5	39,6	- 333	133	10 772	31,20	...	2 241,00	82 438	2005

4) Investitionsausgaben des Bundes (ohne Sondervermögen) in Anlehnung an Artikel 115 GG. – 5) Ohne haushaltstechnische Verrechnung. – 6) Kreditmarktschulden im weiteren Sinne. (Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden der öffentlichen Haushalte“, Ausgabe 2005). – a) Ohne Betriebsmitteldarlehen an die Rentenversicherung.

Tabelle 2*

Haushaltskennziffern für

Jahr	Ausgaben ²⁾			Einnahmen ²⁾	Finanzierungssaldo ²⁾ = [(5)-(1)]	Primärsaldo ²⁾ = [(5)-(1)-(2)]	Schuldenstand zum 31.12. ⁴⁾
	Insgesamt	darunter:					
		Zinsausgaben	Investitionsausgaben ³⁾				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
Mrd Euro							
Baden-Württemberg							
1992	24,88	1,44	2,71	23,86	- 1,02	0,42	21,71
1993	25,54	1,52	2,61	24,70	- 0,84	0,68	22,42
1994	25,36	1,56	2,42	24,69	- 0,67	0,89	23,26
1995	27,22	1,57	2,43	25,36	- 1,87	- 0,30	24,12
1996	27,79	1,55	2,32	26,03	- 1,76	- 0,21	25,78
1997	26,92	1,59	2,35	25,99	- 0,92	0,67	26,87
1998	28,72	1,65	3,09	28,34	- 0,37	1,28	28,07
1999	28,61	1,61	2,25	28,57	- 0,04	1,57	28,55
2000	30,26	1,61	2,91	29,56	- 0,70	0,91	29,51
2001	31,56	1,61	3,58	28,91	- 2,65	- 1,04	31,90
2002	30,78	1,69	2,58	28,13	- 2,65	- 0,96	33,38
2003	31,04	1,82	2,43	28,92	- 2,12	- 0,30	35,68
2004	31,26	1,88	2,02	29,27	- 1,99	- 0,11	37,55
2005	31,61	1,97	1,98	29,92	- 1,70	0,27	39,54
Bayern							
1992	26,32	1,06	4,21	25,91	- 0,40	0,66	15,37
1993	27,15	1,08	3,93	26,92	- 0,23	0,85	15,77
1994	27,87	1,07	4,07	27,73	- 0,13	0,94	14,79
1995	29,75	1,00	4,23	29,75	0,01	1,01	14,30
1996	31,29	0,93	4,74	29,58	- 1,71	- 0,79	16,28
1997	30,78	1,01	4,09	29,41	- 1,37	- 0,35	17,76
1998	31,15	1,06	3,96	30,68	- 0,47	0,60	18,54
1999	31,74	1,06	3,87	33,54	1,79	2,86	18,28
2000	32,53	1,02	3,82	33,49	0,95	1,98	17,96
2001	33,31	0,97	3,89	32,92	- 0,38	0,59	18,16
2002	34,56	0,96	3,97	32,54	- 2,02	- 1,06	19,18
2003	34,93	1,03	4,10	32,23	- 2,70	- 1,66	20,31
2004	34,34	1,03	3,05	33,61	- 0,73	0,30	21,24
2005	34,37	1,05	2,77	33,16	- 1,21	- 0,16	23,08
Berlin							
1992	19,95	0,67	2,91	18,31	- 1,64	- 0,97	10,51
1993	21,61	0,87	2,76	18,33	- 3,28	- 2,41	13,65
1994	22,06	0,99	2,60	17,58	- 4,48	- 3,50	16,19
1995	22,98	1,16	2,39	17,27	- 5,71	- 4,55	21,55
1996	22,63	1,47	2,19	16,98	- 5,65	- 4,18	24,90
1997	21,64	1,71	1,43	20,36	- 1,27	0,44	27,12
1998	21,36	1,82	1,45	18,78	- 2,59	- 0,77	29,42
1999	21,31	1,92	1,20	19,51	- 1,80	0,11	31,51
2000	21,18	1,96	1,02	18,62	- 2,56	- 0,60	33,45
2001	22,80	2,07	2,47	17,58	- 5,22	- 3,15	38,35
2002	21,27	2,19	1,75	16,46	- 4,81	- 2,62	44,65
2003	20,89	2,25	1,36	16,52	- 4,37	- 2,11	48,73
2004	20,74	2,31	1,22	17,83	- 2,91	- 0,60	53,88
2005	21,58	2,40	2,45	18,39	- 3,19	- 0,79	57,38
Brandenburg							
1992	8,43	0,06	2,10	6,61	- 1,82	- 1,76	2,46
1993	9,39	0,22	2,24	7,00	- 2,39	- 2,17	4,88
1994	9,67	0,34	1,94	7,42	- 2,25	- 1,92	7,06
1995	9,75	0,45	1,64	8,23	- 1,52	- 1,08	8,24
1996	9,89	0,52	1,17	8,62	- 1,27	- 0,75	9,81
1997	10,26	0,60	1,47	8,85	- 1,41	- 0,81	10,84
1998	10,60	0,67	1,58	9,07	- 1,53	- 0,85	11,64
1999	10,36	0,72	1,59	9,31	- 1,05	- 0,34	11,97
2000	10,11	0,72	1,32	9,37	- 0,74	- 0,02	12,80
2001	9,95	0,76	0,65	9,84	- 0,12	0,65	13,52
2002	10,47	0,82	1,50	9,00	- 1,48	- 0,66	14,66
2003	9,87	0,85	1,22	8,82	- 1,05	- 0,20	16,26
2004	9,78	0,92	1,14	9,15	- 0,63	0,29	16,40
2005	9,66	0,78	0,93	9,15	- 0,51	0,27	16,93

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik. - 2) Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.1. „Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“, Ausgabe 2004 beziehungsweise Fachserie 14 Reihe 2 „Vierteljährliche Kassenstatistik des

Tabelle 2*

die einzelnen Bundesländer¹⁾

Quoten			Je Einwohner			Nachrichtlich:			Jahr
Finanzierungssaldo	Primär-saldo	Schulden-stand	Finanzierungssaldo	Primär-saldo	Schulden-stand	Brutto-inlands-produkt, nominal	Netto-kredit-aufnahme ²⁾	Einwohner zum 31.12.	
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt									
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	
vH			Euro			Mrd Euro		Tausend	
Baden-Württemberg									
- 0,4	0,2	8,9	- 100	41	2 139	244,53	1,00	10 149	1992
- 0,3	0,3	9,3	- 82	67	2 190	241,94	0,83	10 234	1993
- 0,3	0,4	9,2	- 65	87	2 265	251,79	0,86	10 272	1994
- 0,7	- 0,1	9,2	- 181	- 29	2 338	261,06	1,42	10 319	1995
- 0,7	- 0,1	9,7	- 169	- 20	2 485	266,37	1,37	10 375	1996
- 0,3	0,2	9,9	- 89	64	2 585	271,94	1,41	10 397	1997
- 0,1	0,5	10,0	- 36	123	2 693	280,46	0,86	10 426	1998
- 0,0	0,5	9,9	- 4	150	2 726	289,43	0,51	10 476	1999
- 0,2	0,3	9,9	- 66	87	2 804	297,39	0,71	10 524	2000
- 0,9	- 0,3	10,3	- 250	- 98	3 009	309,52	2,26	10 601	2001
- 0,8	- 0,3	10,7	- 248	- 90	3 131	312,02	1,86	10 661	2002
- 0,7	- 0,1	11,3	- 198	- 28	3 337	314,45	2,04	10 693	2003
- 0,6	- 0,0	11,8	- 186	- 10	3 504	318,28	2,04	10 717	2004
- 0,5	0,1	12,1	- 158	25	3 683	325,89	1,69	10 736	2005
Bayern									
- 0,1	0,2	5,5	- 34	56	1 306	279,60	0,52	11 770	1992
- 0,1	0,3	5,6	- 19	72	1 329	283,79	0,44	11 863	1993
- 0,0	0,3	5,0	- 11	79	1 240	296,02	- 0,97	11 922	1994
0,0	0,3	4,7	1	84	1 192	305,10	- 0,09	11 993	1995
- 0,6	- 0,3	5,2	- 142	- 66	1 352	311,29	1,52	12 044	1996
- 0,4	- 0,1	5,6	- 113	- 29	1 472	319,16	1,32	12 066	1997
- 0,1	0,2	5,6	- 39	49	1 534	332,68	0,81	12 087	1998
0,5	0,8	5,3	148	235	1 504	344,19	- 0,21	12 155	1999
0,3	0,5	5,0	78	161	1 469	359,38	- 0,31	12 230	2000
- 0,1	0,2	4,9	- 31	48	1 473	369,52	0,20	12 330	2001
- 0,5	- 0,3	5,1	- 163	- 85	1 549	379,04	1,02	12 387	2002
- 0,7	- 0,4	5,3	- 217	- 134	1 634	381,59	1,12	12 423	2003
- 0,2	0,1	5,4	- 59	24	1 707	393,18	0,94	12 444	2004
- 0,3	- 0,0	5,8	- 97	- 13	1 851	398,45	1,84	12 469	2005
Berlin									
- 2,4	- 1,4	15,1	- 474	- 280	3 034	69,73	2,08	3 466	1992
- 4,4	- 3,2	18,3	- 943	- 694	3 927	74,77	3,27	3 475	1993
- 5,8	- 4,5	20,9	- 1 291	- 1 007	4 664	77,36	3,78	3 472	1994
- 7,1	- 5,7	27,0	- 1 645	- 1 309	6 207	79,92	3,45	3 471	1995
- 7,2	- 5,3	31,6	- 1 634	- 1 210	7 198	78,72	3,12	3 459	1996
- 1,6	0,6	34,9	- 372	128	7 916	77,72	2,79	3 426	1997
- 3,3	- 1,0	37,9	- 761	- 225	8 656	77,58	2,45	3 399	1998
- 2,3	0,1	40,4	- 531	34	9 303	77,95	2,08	3 387	1999
- 3,3	- 0,8	42,7	- 758	- 177	9 891	78,38	1,94	3 382	2000
- 6,6	- 4,0	48,7	- 1 541	- 930	11 318	78,69	4,90	3 388	2001
- 6,1	- 3,3	56,7	- 1 419	- 772	13 161	78,69	6,04	3 392	2002
- 5,6	- 2,7	62,5	- 1 289	- 624	14 380	77,95	4,06	3 388	2003
- 3,7	- 0,8	68,8	- 858	- 176	15 903	78,30	4,38	3 388	2004
- 4,0	- 1,0	72,8	- 939	- 234	16 900	78,86	3,59	3 395	2005
Brandenburg									
- 7,4	- 7,2	10,0	- 715	- 693	968	24,52	1,83	2 543	1992
- 8,0	- 7,3	16,3	- 941	- 855	1 923	29,94	2,27	2 538	1993
- 6,5	- 5,5	20,3	- 888	- 755	2 782	34,78	2,25	2 537	1994
- 4,0	- 2,8	21,6	- 598	- 423	3 243	38,17	1,52	2 542	1995
- 3,2	- 1,9	24,6	- 498	- 294	3 842	39,88	1,26	2 554	1996
- 3,4	- 2,0	26,4	- 548	- 315	4 213	41,06	1,40	2 573	1997
- 3,6	- 2,0	27,7	- 590	- 330	4 493	41,97	0,78	2 590	1998
- 2,4	- 0,8	27,4	- 405	- 130	4 603	43,63	0,67	2 601	1999
- 1,7	- 0,0	28,5	- 286	- 8	4 919	44,99	0,49	2 602	2000
- 0,3	1,4	29,4	- 45	250	5 215	45,95	0,71	2 593	2001
- 3,2	- 1,4	31,5	- 572	- 256	5 675	46,59	1,41	2 582	2002
- 2,2	- 0,4	34,6	- 407	- 77	6 317	46,98	1,27	2 575	2003
- 1,3	0,6	33,9	- 244	115	6 386	48,33	0,83	2 568	2004
- 1,1	0,6	35,2	- 200	106	6 614	48,07	- 0,17	2 559	2005

öffentlichen Gesamthaushalts“, Ausgabe 2005. – 3) Investitionsausgaben der einzelnen Länder in Anlehnung an Artikel 115 GG. – 4) Kreditmarktschulden im weiteren Sinne (Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden der öffentlichen Haushalte“, Ausgabe 2005).

noch Tabelle 2*

Haushaltskennziffern für

Jahr	Ausgaben ²⁾			Einnahmen ²⁾	Finanzierungssaldo ²⁾ =[(5)-(1)]	Primärsaldo ²⁾ =[(5)-((1)-(2))]	Schuldenstand zum 31.12. ⁴⁾
	Insgesamt	darunter:					
		Zinsausgaben	Investitionsausgaben ³⁾				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
Mrd Euro							
Bremen							
1992	3,73	0,57	0,36	3,37	- 0,35	0,22	8,41
1993	3,91	0,62	0,37	3,25	- 0,66	- 0,04	8,79
1994	3,96	0,65	0,32	4,13	0,17	0,81	8,65
1995	4,04	0,63	0,33	4,05	0,01	0,64	8,62
1996	4,10	0,61	0,37	4,13	0,03	0,64	8,52
1997	4,13	0,58	0,42	4,18	0,05	0,63	8,67
1998	4,17	0,57	0,46	4,30	0,13	0,70	8,49
1999	4,23	0,56	0,50	4,52	0,28	0,84	8,06
2000	4,59	0,51	0,83	4,18	- 0,40	0,11	8,52
2001	4,49	0,56	0,68	4,13	- 0,36	0,20	8,89
2002	4,54	0,52	0,79	3,89	- 0,66	- 0,14	9,58
2003	4,28	0,49	0,65	3,47	- 0,81	- 0,32	10,61
2004	4,28	0,50	0,68	3,39	- 0,89	- 0,39	11,27
2005	4,14	0,50	0,66	3,08	- 1,06	- 0,56	12,30
Hamburg							
1992	8,86	0,75	0,89	7,87	- 0,99	- 0,24	10,42
1993	8,71	0,81	0,86	7,50	- 1,21	- 0,40	11,78
1994	8,95	0,85	0,84	7,61	- 1,34	- 0,49	12,86
1995	9,06	0,91	0,79	8,21	- 0,85	0,06	13,36
1996	9,45	0,96	0,94	8,59	- 0,86	0,09	14,31
1997	9,44	0,99	0,98	8,57	- 0,87	0,12	14,63
1998	9,36	0,98	0,81	8,72	- 0,64	0,35	14,93
1999	9,49	0,98	0,87	8,84	- 0,65	0,32	15,67
2000	9,73	0,97	0,86	9,03	- 0,70	0,27	16,63
2001	9,58	0,99	0,87	8,20	- 1,39	- 0,40	17,62
2002	9,76	1,02	0,91	9,52	- 0,23	0,79	18,18
2003	10,59	1,00	1,42	9,25	- 1,35	- 0,35	19,36
2004	10,49	0,97	1,00	9,64	- 0,85	0,12	20,36
2005	10,03	1,01	0,85	9,66	- 0,37	0,64	21,16
Hessen							
1992	14,46	1,01	1,69	13,96	- 0,50	0,52	15,00
1993	15,42	1,08	1,42	14,60	- 0,81	0,27	15,95
1994	15,38	1,11	1,39	14,22	- 1,16	- 0,05	17,23
1995	15,68	1,17	1,43	14,20	- 1,48	- 0,31	18,25
1996	16,77	1,21	1,46	15,58	- 1,19	0,02	18,80
1997	16,67	1,23	1,28	15,15	- 1,53	- 0,29	20,66
1998	16,83	1,31	1,03	16,30	- 0,53	0,78	21,31
1999	17,93	1,32	1,05	17,45	- 0,48	0,84	21,25
2000	18,36	1,29	1,16	17,96	- 0,40	0,89	21,58
2001	18,66	1,27	1,50	17,49	- 1,17	0,10	22,90
2002	18,37	1,27	1,25	16,25	- 2,12	- 0,84	24,82
2003	18,62	1,33	1,56	16,70	- 1,93	- 0,60	27,16
2004	18,21	1,36	1,33	16,39	- 1,82	- 0,46	28,62
2005	17,68	1,36	1,10	17,03	- 0,64	0,72	30,23
Mecklenburg-Vorpommern							
1992	5,67	0,03	1,11	5,22	- 0,46	- 0,43	0,76
1993	6,40	0,07	1,43	5,36	- 1,05	- 0,98	1,91
1994	6,82	0,12	1,40	5,48	- 1,33	- 1,21	2,82
1995	7,13	0,20	1,15	6,07	- 1,07	- 0,86	3,99
1996	7,96	0,27	1,08	6,76	- 1,20	- 0,93	5,01
1997	7,31	0,33	0,87	6,54	- 0,77	- 0,44	5,95
1998	7,33	0,38	0,78	6,66	- 0,67	- 0,29	6,68
1999	7,24	0,42	0,83	6,73	- 0,50	- 0,09	7,11
2000	7,12	0,44	0,70	6,77	- 0,35	0,09	7,49
2001	7,06	0,46	0,57	6,67	- 0,39	0,07	8,16
2002	7,28	0,47	0,79	6,45	- 0,83	- 0,36	8,69
2003	7,18	0,47	0,87	6,27	- 0,91	- 0,43	9,50
2004	6,96	0,47	0,79	6,36	- 0,60	- 0,13	10,28
2005	6,94	0,46	0,61	6,58	- 0,37	0,09	10,78

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik. - 2) Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.1. „Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“, Ausgabe 2004 beziehungsweise Fachserie 14 Reihe 2 „Vierteljährliche Kassenstatistik des

die einzelnen Bundesländer¹⁾

Quoten			Je Einwohner			Nachrichtlich:			Jahr
Finanzierungssaldo	Primär-saldo	Schulden-stand	Finanzierungssaldo	Primär-saldo	Schulden-stand	Brutto-inlands-produkt, nominal	Netto-kredit-aufnahme ²⁾	Einwohner zum 31.12.	
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt									
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	
vH			Euro			Mrd Euro		Tausend	
Bremen									
- 1,9	1,2	44,3	- 513	322	12 265	19,01	0,39	686	1992
- 3,5	- 0,2	46,1	- 970	- 64	12 873	19,09	0,64	683	1993
0,8	4,1	43,6	244	1 196	12 719	19,85	- 0,16	680	1994
0,1	3,1	42,5	18	939	12 681	20,26	- 0,02	680	1995
0,1	3,1	41,9	39	944	12 569	20,35	0,00	678	1996
0,3	3,0	41,2	81	936	12 860	21,01	- 0,01	674	1997
0,6	3,3	39,9	194	1 041	12 716	21,27	- 0,11	668	1998
1,3	4,0	37,7	430	1 274	12 159	21,36	- 0,23	663	1999
- 1,8	0,5	38,5	- 609	164	12 907	22,11	0,19	660	2000
- 1,6	0,9	39,1	- 547	302	13 483	22,73	0,32	660	2001
- 2,8	- 0,6	41,2	- 995	- 210	14 475	23,29	0,61	662	2002
- 3,4	- 1,3	44,7	- 1 214	- 478	15 994	23,71	0,71	663	2003
- 3,7	- 1,6	46,8	- 1 348	- 591	16 993	24,10	0,90	663	2004
- 4,3	- 2,3	50,0	- 1 599	- 844	18 543	24,58	0,54	663	2005
Hamburg									
- 1,7	- 0,4	17,7	- 585	- 142	6 169	58,73	0,46	1 689	1992
- 2,0	- 0,7	19,3	- 708	- 236	6 915	60,92	0,84	1 703	1993
- 2,1	- 0,8	20,4	- 788	- 289	7 537	63,11	0,82	1 706	1994
- 1,3	0,1	20,6	- 500	33	7 820	64,84	0,76	1 708	1995
- 1,3	0,1	21,6	- 504	56	8 380	66,22	0,90	1 708	1996
- 1,3	0,2	21,4	- 509	69	8 581	68,31	0,87	1 705	1997
- 0,9	0,5	21,3	- 374	205	8 781	69,96	0,74	1 700	1998
- 0,9	0,5	22,2	- 382	189	9 190	70,64	0,81	1 705	1999
- 1,0	0,4	22,9	- 407	158	9 692	72,55	0,82	1 715	2000
- 1,8	- 0,5	23,1	- 802	- 229	10 209	76,42	0,82	1 726	2001
- 0,3	1,0	23,4	- 136	456	10 518	77,57	0,81	1 729	2002
- 1,7	- 0,4	24,6	- 777	- 202	11 162	78,68	0,80	1 734	2003
- 1,1	0,2	25,2	- 490	71	11 735	80,83	0,75	1 735	2004
- 0,4	0,8	25,5	- 213	368	12 137	82,94	0,11	1 744	2005
Hessen									
- 0,3	0,3	10,0	- 84	87	2 533	150,28	0,81	5 923	1992
- 0,5	0,2	10,4	- 137	45	2 673	152,69	0,89	5 967	1993
- 0,7	- 0,0	10,9	- 194	- 9	2 881	157,79	1,25	5 981	1994
- 0,9	- 0,2	11,2	- 246	- 52	3 036	162,71	1,21	6 010	1995
- 0,7	0,0	11,3	- 197	3	3 119	166,87	1,11	6 027	1996
- 0,9	- 0,2	12,2	- 253	- 49	3 425	169,58	1,48	6 032	1997
- 0,3	0,5	12,4	- 88	129	3 531	172,40	0,73	6 035	1998
- 0,3	0,5	11,8	- 79	139	3 511	179,61	0,60	6 052	1999
- 0,2	0,5	11,8	- 67	147	3 556	183,10	0,66	6 068	2000
- 0,6	0,1	12,1	- 193	16	3 768	189,50	1,17	6 078	2001
- 1,1	- 0,4	13,0	- 347	- 138	4 074	191,11	1,99	6 092	2002
- 1,0	- 0,3	14,0	- 317	- 99	4 461	194,50	1,50	6 089	2003
- 0,9	- 0,2	14,4	- 298	- 76	4 693	198,37	1,68	6 098	2004
- 0,3	0,4	15,1	- 105	118	4 962	200,57	0,54	6 092	2005
Mecklenburg-Vorpommern									
- 2,6	- 2,4	4,3	- 245	- 232	409	17,79	0,46	1 865	1992
- 4,9	- 4,6	8,9	- 567	- 530	1 033	21,39	1,08	1 843	1993
- 5,3	- 4,8	11,3	- 729	- 662	1 541	25,01	1,39	1 832	1994
- 3,9	- 3,2	14,6	- 584	- 473	2 190	27,36	1,10	1 823	1995
- 4,2	- 3,3	17,7	- 661	- 511	2 759	28,37	1,14	1 817	1996
- 2,7	- 1,5	20,6	- 427	- 243	3 293	28,91	0,76	1 808	1997
- 2,3	- 1,0	23,0	- 374	- 162	3 713	28,99	0,66	1 799	1998
- 1,7	- 0,3	23,9	- 281	- 49	3 972	29,79	0,47	1 789	1999
- 1,2	0,3	24,9	- 196	50	4 220	30,06	0,37	1 776	2000
- 1,3	0,2	26,6	- 220	39	4 639	30,66	0,33	1 760	2001
- 2,7	- 1,2	28,1	- 474	- 206	4 979	30,88	0,53	1 745	2002
- 2,9	- 1,4	30,5	- 523	- 251	5 484	31,14	1,03	1 732	2003
- 1,9	- 0,4	32,3	- 349	- 73	5 980	31,82	0,84	1 720	2004
- 1,2	0,3	34,0	- 216	54	6 312	31,67	0,21	1 707	2005

öffentlichen Gesamthaushalts“, Ausgabe 2005. – 3) Investitionsausgaben der einzelnen Länder in Anlehnung an Artikel 115 GG. – 4) Kreditmarktschulden im weiteren Sinne (Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden der öffentlichen Haushalte“, Ausgabe 2005).

noch Tabelle 2*

Haushaltskennziffern für

Jahr	Ausgaben ²⁾			Einnahmen ²⁾	Finanzierungssaldo ²⁾ = [(5)-(1)]	Primärsaldo ²⁾ = [(5)-(1)-(2))]	Schuldenstand zum 31.12. ⁴⁾
	Insgesamt	darunter:					
		Zinsausgaben	Investitionsausgaben ³⁾				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
Mrd Euro							
Niedersachsen							
1992	18,72	1,59	1,32	17,10	- 1,62	- 0,03	22,66
1993	19,40	1,69	1,45	17,15	- 2,25	- 0,57	25,01
1994	19,64	1,73	1,35	17,44	- 2,20	- 0,47	26,97
1995	19,84	1,84	1,77	17,59	- 2,25	- 0,40	28,63
1996	19,92	1,93	1,79	18,60	- 1,32	0,62	30,28
1997	19,86	2,01	1,67	18,45	- 1,41	0,59	31,89
1998	20,21	2,01	1,61	19,13	- 1,09	0,92	33,05
1999	20,35	2,14	1,35	19,24	- 1,11	1,03	33,44
2000	20,95	2,10	1,61	20,00	- 0,95	1,15	34,08
2001	22,18	2,20	1,90	19,41	- 2,78	- 0,58	36,88
2002	22,28	2,26	1,59	18,39	- 3,89	- 1,63	40,01
2003	22,31	2,29	1,71	19,24	- 3,08	- 0,79	43,34
2004	21,85	2,38	1,02	20,08	- 1,77	0,61	46,74
2005	21,78	2,34	1,31	19,01	- 2,77	- 0,42	47,86
Nordrhein-Westfalen							
1992	38,08	3,88	3,86	36,94	- 1,15	2,74	52,86
1993	40,60	3,88	3,96	38,32	- 2,28	1,61	55,15
1994	40,57	3,84	3,68	37,36	- 3,21	0,63	56,95
1995	42,48	3,92	3,46	39,76	- 2,72	1,19	61,71
1996	43,88	3,97	3,45	40,21	- 3,67	0,30	65,23
1997	45,11	4,11	3,64	39,86	- 5,24	- 1,13	69,92
1998	45,03	4,19	3,83	41,76	- 3,27	0,93	73,38
1999	45,57	4,34	3,81	43,38	- 2,19	2,15	74,80
2000	46,18	4,32	3,84	44,07	- 2,11	2,21	76,67
2001	47,43	4,44	3,29	40,64	- 6,79	- 2,35	83,16
2002	47,72	4,59	3,30	43,08	- 4,64	- 0,05	88,47
2003	47,41	4,67	3,66	40,58	- 6,84	- 2,17	95,24
2004	48,45	4,63	3,65	41,57	- 6,88	- 2,25	102,49
2005	50,59	4,54	5,65	43,82	- 6,77	- 2,24	108,94
Rheinland-Pfalz							
1992	9,46	0,85	1,17	8,90	- 0,55	0,29	11,97
1993	9,83	0,87	1,24	9,19	- 0,63	0,23	12,49
1994	10,00	0,89	1,16	9,18	- 0,83	0,07	13,27
1995	10,38	0,87	1,18	9,53	- 0,85	0,02	13,92
1996	11,01	0,92	1,31	9,99	- 1,02	- 0,10	15,15
1997	10,88	0,96	1,18	9,84	- 1,04	- 0,08	16,27
1998	10,97	0,99	1,11	9,99	- 0,98	0,01	17,27
1999	11,10	1,03	1,07	10,43	- 0,66	0,36	17,90
2000	11,24	1,05	1,13	10,76	- 0,48	0,57	18,35
2001	11,45	1,06	1,08	10,45	- 1,01	0,05	19,59
2002	11,43	1,06	0,88	9,90	- 1,53	- 0,47	20,86
2003	11,72	1,09	0,95	10,51	- 1,22	- 0,13	22,14
2004	11,67	1,08	1,01	10,52	- 1,15	- 0,06	23,24
2005	11,54	1,08	1,01	10,65	- 0,89	0,19	24,64
Saarland							
1992	2,99	0,49	0,22	2,57	- 0,42	0,07	6,84
1993	3,16	0,52	0,25	2,64	- 0,51	0,00	7,41
1994	3,14	0,55	0,21	3,35	0,21	0,76	7,12
1995	3,14	0,51	0,19	3,29	0,14	0,65	6,94
1996	3,24	0,49	0,23	3,44	0,20	0,69	6,85
1997	3,17	0,48	0,26	3,40	0,24	0,71	6,61
1998	3,20	0,46	0,28	3,43	0,23	0,69	6,39
1999	3,21	0,44	0,30	3,32	0,11	0,55	6,36
2000	3,28	0,40	0,33	3,39	0,11	0,51	6,13
2001	3,28	0,38	0,30	3,24	- 0,04	0,34	6,15
2002	3,31	0,37	0,29	2,94	- 0,37	0,01	6,54
2003	3,38	0,37	0,31	2,95	- 0,43	- 0,06	6,97
2004	3,29	0,37	0,27	2,86	- 0,43	- 0,06	7,37
2005	3,27	0,38	0,25	2,51	- 0,76	- 0,38	8,10

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik. - 2) Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.1. „Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“, Ausgabe 2004 beziehungsweise Fachserie 14 Reihe 2 „Vierteljährliche Kassenstatistik des

die einzelnen Bundesländer¹⁾

Quoten			Je Einwohner			Nachrichtlich:			Jahr
Finanzierungssaldo	Primär-saldo	Schulden-stand	Finanzierungssaldo	Primär-saldo	Schulden-stand	Brutto-inlands-produkt, nominal	Netto-kredit-aufnahme ²⁾	Einwohner zum 31.12.	
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt									
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	
vH			Euro			Mrd Euro		Tausend	
Niedersachsen									
- 1,1	- 0,0	15,2	- 214	- 4	2 991	148,99	1,27	7 578	1992
- 1,5	- 0,4	16,4	- 294	- 74	3 270	152,18	1,58	7 648	1993
- 1,4	- 0,3	17,0	- 285	- 61	3 496	159,07	1,72	7 715	1994
- 1,4	- 0,3	17,7	- 289	- 52	3 679	161,56	1,96	7 780	1995
- 0,8	0,4	18,6	- 168	79	3 875	162,80	1,73	7 815	1996
- 0,8	0,4	19,2	- 180	76	4 065	165,90	1,54	7 845	1997
- 0,6	0,5	19,2	- 138	117	4 201	171,85	1,28	7 866	1998
- 0,6	0,6	19,1	- 140	131	4 233	174,89	1,23	7 899	1999
- 0,5	0,6	18,9	- 120	145	4 299	180,12	1,48	7 926	2000
- 1,5	- 0,3	20,3	- 349	- 72	4 635	181,85	1,95	7 956	2001
- 2,1	- 0,9	22,0	- 487	- 204	5 013	181,67	2,95	7 980	2002
- 1,7	- 0,4	23,6	- 385	- 98	5 422	183,48	2,84	7 993	2003
- 0,9	0,3	25,1	- 221	77	5 841	186,50	2,50	8 001	2004
- 1,4	- 0,2	25,0	- 346	- 53	5 986	191,26	1,69	7 994	2005
Nordrhein-Westfalen									
- 0,3	0,7	13,6	- 65	155	2 990	388,19	1,14	17 679	1992
- 0,6	0,4	14,1	- 128	91	3 106	390,49	2,27	17 759	1993
- 0,8	0,2	14,1	- 180	36	3 197	403,47	3,17	17 816	1994
- 0,7	0,3	14,8	- 152	67	3 449	418,38	3,13	17 893	1995
- 0,9	0,1	15,5	- 204	16	3 635	419,92	3,09	17 948	1996
- 1,2	- 0,3	16,3	- 292	- 63	3 890	429,84	4,82	17 974	1997
- 0,7	0,2	16,6	- 182	51	4 082	441,10	3,24	17 976	1998
- 0,5	0,5	16,8	- 122	119	4 156	446,05	2,67	18 000	1999
- 0,5	0,5	16,9	- 117	123	4 257	454,25	3,62	18 010	2000
- 1,5	- 0,5	18,0	- 376	- 130	4 607	461,89	5,41	18 052	2001
- 1,0	- 0,0	18,9	- 257	- 2	4 894	468,62	4,16	18 076	2002
- 1,5	- 0,5	20,2	- 378	- 120	5 268	470,80	6,67	18 080	2003
- 1,4	- 0,5	21,4	- 380	- 124	5 670	479,45	6,87	18 075	2004
- 1,4	- 0,5	22,4	- 375	- 124	6 033	487,12	5,88	18 058	2005
Rheinland-Pfalz									
- 0,7	0,4	15,7	- 143	75	3 085	76,28	0,55	3 881	1992
- 0,8	0,3	16,3	- 161	60	3 182	76,47	0,63	3 926	1993
- 1,0	0,1	16,6	- 209	16	3 359	79,80	0,83	3 952	1994
- 1,0	0,0	16,8	- 213	5	3 500	82,99	0,86	3 978	1995
- 1,2	- 0,1	18,2	- 255	- 26	3 788	83,38	1,02	4 001	1996
- 1,2	- 0,1	19,1	- 259	- 20	4 051	85,32	1,04	4 018	1997
- 1,1	0,0	19,9	- 243	3	4 291	86,73	0,96	4 025	1998
- 0,7	0,4	20,1	- 165	91	4 441	89,06	0,80	4 031	1999
- 0,5	0,6	20,2	- 118	141	4 547	91,04	0,79	4 035	2000
- 1,1	0,1	21,5	- 248	13	4 838	91,05	0,70	4 049	2001
- 1,6	- 0,5	22,3	- 378	- 116	5 140	93,35	1,52	4 058	2002
- 1,3	- 0,1	23,6	- 299	- 31	5 454	93,64	1,31	4 059	2003
- 1,2	- 0,1	24,1	- 282	- 16	5 723	96,50	1,28	4 061	2004
- 0,9	0,2	25,2	- 219	47	6 070	97,79	1,03	4 059	2005
Saarland									
- 1,9	0,3	31,8	- 384	65	6 309	21,51	0,42	1 084	1992
- 2,4	0,0	34,9	- 475	3	6 837	21,22	0,52	1 085	1993
0,9	3,4	31,9	194	700	6 564	22,28	- 0,22	1 084	1994
0,6	2,8	29,7	132	601	6 398	23,33	- 0,15	1 084	1995
0,9	3,0	30,1	184	637	6 317	22,76	- 0,20	1 084	1996
1,0	3,1	28,4	218	661	6 119	23,26	- 0,23	1 081	1997
1,0	2,9	26,9	214	647	5 948	23,71	- 0,22	1 074	1998
0,5	2,3	26,5	105	512	5 936	24,01	- 0,12	1 072	1999
0,4	2,1	24,8	100	477	5 736	24,74	- 0,06	1 069	2000
- 0,2	1,3	24,5	- 42	315	5 768	25,15	0,05	1 066	2001
- 1,5	0,0	25,9	- 344	5	6 138	25,24	0,31	1 065	2002
- 1,7	- 0,2	27,5	- 408	- 59	6 570	25,38	0,42	1 061	2003
- 1,6	- 0,2	27,9	- 407	- 58	6 977	26,39	0,41	1 056	2004
- 2,8	- 1,4	29,6	- 726	- 362	7 714	27,40	0,62	1 050	2005

öffentlichen Gesamthaushalts“, Ausgabe 2005. – 3) Investitionsausgaben der einzelnen Länder in Anlehnung an Artikel 115 GG. – 4) Kreditmarktschulden im weiteren Sinne (Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden der öffentlichen Haushalte“, Ausgabe 2005).

noch Tabelle 2*

Haushaltskennziffern für

Jahr	Ausgaben ²⁾			Einnahmen ²⁾	Finanzierungssaldo ²⁾ =[(5)-(1)]	Primärsaldo ²⁾ =[(5)-((1)-(2))]	Schuldenstand zum 31.12. ⁴⁾
	Insgesamt	darunter:					
		Zinsausgaben	Investitionsausgaben ³⁾				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
Mrd Euro							
Sachsen							
1992	13,60	0,00	3,23	11,79	- 1,81	- 1,80	2,48
1993	13,93	0,19	3,00	12,28	- 1,65	- 1,46	4,79
1994	14,13	0,33	2,58	12,89	- 1,24	- 0,91	5,57
1995	15,54	0,38	2,44	14,30	- 1,24	- 0,86	7,46
1996	16,10	0,49	2,49	15,10	- 1,01	- 0,52	8,57
1997	15,66	0,56	2,57	14,95	- 0,72	- 0,16	9,29
1998	15,38	0,58	1,98	15,30	- 0,07	0,50	9,82
1999	15,55	0,58	2,13	15,55	- 0,00	0,58	9,83
2000	16,12	0,56	2,40	15,88	- 0,24	0,32	10,07
2001	15,47	0,59	1,88	15,38	- 0,09	0,50	10,20
2002	15,92	0,59	2,09	15,31	- 0,62	- 0,03	10,68
2003	16,69	0,59	2,16	16,14	- 0,55	0,04	11,34
2004	15,89	0,57	1,93	15,50	- 0,39	0,18	11,82
2005	15,54	0,59	1,84	15,34	- 0,20	0,39	12,09
Sachsen-Anhalt							
1992	8,70	0,03	1,78	7,23	- 1,47	- 1,44	2,55
1993	9,21	0,19	1,78	7,50	- 1,72	- 1,53	4,52
1994	9,66	0,30	1,90	7,72	- 1,94	- 1,65	5,90
1995	10,41	0,42	1,56	8,61	- 1,80	- 1,38	7,33
1996	10,34	0,47	0,98	9,12	- 1,22	- 0,75	9,59
1997	10,93	0,56	1,44	9,29	- 1,64	- 1,09	10,75
1998	10,53	0,62	1,13	9,48	- 1,05	- 0,43	11,86
1999	10,38	0,62	1,02	9,56	- 0,82	- 0,20	12,78
2000	10,54	0,70	0,89	9,77	- 0,77	- 0,07	13,58
2001	10,41	0,73	0,71	9,68	- 0,73	- 0,00	14,44
2002	10,37	0,81	1,18	9,02	- 1,35	- 0,55	15,68
2003	10,58	0,88	0,83	9,59	- 0,99	- 0,12	16,66
2004	10,23	0,85	0,70	9,49	- 0,74	0,11	18,01
2005	10,19	0,88	1,10	9,13	- 1,06	- 0,18	19,22
Schleswig-Holstein							
1992	6,72	0,74	0,52	6,11	- 0,60	0,14	10,71
1993	6,94	0,82	0,63	6,23	- 0,71	0,11	11,62
1994	7,08	0,84	0,75	6,36	- 0,72	0,12	12,09
1995	7,35	0,84	0,71	6,53	- 0,82	0,02	12,91
1996	7,37	0,85	0,64	6,50	- 0,87	- 0,02	13,57
1997	7,29	0,88	0,53	6,69	- 0,61	0,28	14,27
1998	7,41	0,92	0,54	6,90	- 0,51	0,40	14,69
1999	7,45	0,90	0,54	7,13	- 0,32	0,58	15,04
2000	7,55	0,90	0,52	7,20	- 0,35	0,55	15,49
2001	7,72	0,91	0,53	7,00	- 0,73	0,19	16,15
2002	7,80	0,88	0,48	6,70	- 1,10	- 0,21	17,23
2003	7,92	0,88	0,51	6,69	- 1,23	- 0,35	18,59
2004	7,92	0,89	0,46	7,13	- 0,80	0,09	19,59
2005	8,33	0,88	0,49	6,84	- 1,49	- 0,61	20,92
Thüringen							
1992	7,63	0,04	1,93	6,51	- 1,12	- 1,09	1,63
1993	8,46	0,12	1,94	7,03	- 1,43	- 1,31	2,99
1994	8,86	0,19	1,92	7,13	- 1,73	- 1,54	4,81
1995	9,04	0,29	1,35	7,98	- 1,06	- 0,77	6,01
1996	9,63	0,39	1,38	8,32	- 1,31	- 0,92	7,20
1997	9,60	0,46	1,07	8,59	- 1,02	- 0,55	8,24
1998	9,68	0,50	1,13	8,78	- 0,90	- 0,39	9,22
1999	9,79	0,56	1,11	8,89	- 0,91	- 0,35	10,12
2000	9,69	0,56	1,25	8,95	- 0,73	- 0,17	10,89
2001	9,66	0,63	1,27	8,86	- 0,79	- 0,17	11,59
2002	9,26	0,64	1,15	8,34	- 0,92	- 0,28	12,18
2003	9,22	0,66	1,26	8,29	- 0,94	- 0,28	13,07
2004	9,28	0,68	1,33	8,26	- 1,02	- 0,34	14,06
2005	9,07	0,71	1,07	8,06	- 1,01	- 0,30	15,05

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik. - 2) Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.1. „Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“, Ausgabe 2004 beziehungsweise Fachserie 14 Reihe 2 „Vierteljährliche Kassenstatistik des

die einzelnen Bundesländer¹⁾

Quoten			Je Einwohner			Nachrichtlich:			Jahr
Finanzierungssaldo	Primär-saldo	Schulden-stand	Finanzierungssaldo	Primär-saldo	Schulden-stand	Brutto-inlands-produkt, nominal	Netto-kredit-aufnahme ²⁾	Einwohner zum 31.12.	
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt									
(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	
vH			Euro			Mrd Euro		Tausend	
Sachsen									
- 4,0	- 4,0	5,5	- 389	- 389	535	44,86	1,89	4 641	1992
- 3,0	- 2,7	8,8	- 359	- 317	1 039	54,48	1,65	4 608	1993
- 1,9	- 1,4	8,7	- 270	- 199	1 215	63,77	1,25	4 584	1994
- 1,8	- 1,2	10,7	- 271	- 187	1 633	69,95	1,24	4 567	1995
- 1,4	- 0,7	11,8	- 222	- 114	1 886	72,60	1,02	4 546	1996
- 1,0	- 0,2	12,7	- 158	- 36	2 054	72,97	0,72	4 522	1997
- 0,1	0,7	13,3	- 17	112	2 188	73,77	0,52	4 489	1998
- 0,0	0,8	13,0	- 0	130	2 204	75,50	0,25	4 460	1999
- 0,3	0,4	13,3	- 54	73	2 276	75,67	0,22	4 426	2000
- 0,1	0,6	13,1	- 21	114	2 327	78,10	0,21	4 384	2001
- 0,8	- 0,0	13,1	- 142	- 7	2 455	81,34	0,46	4 349	2002
- 0,7	0,1	13,7	- 127	10	2 625	83,08	0,49	4 321	2003
- 0,5	0,2	13,8	- 91	42	2 752	85,43	0,39	4 296	2004
- 0,2	0,5	14,2	- 47	90	2 828	85,14	0,26	4 274	2005
Sachsen-Anhalt									
- 5,7	- 5,6	9,9	- 525	- 513	910	25,69	1,76	2 797	1992
- 5,4	- 4,8	14,3	- 618	- 549	1 628	31,56	1,76	2 778	1993
- 5,3	- 4,5	16,2	- 705	- 597	2 138	36,39	1,92	2 759	1994
- 4,7	- 3,6	19,0	- 657	- 502	2 676	38,61	1,81	2 739	1995
- 3,0	- 1,9	23,9	- 448	- 276	3 522	40,10	1,22	2 724	1996
- 4,0	- 2,6	26,0	- 608	- 402	3 979	41,42	1,66	2 702	1997
- 2,5	- 1,0	28,2	- 392	- 160	4 435	42,07	0,94	2 674	1998
- 1,9	- 0,5	29,9	- 308	- 76	4 826	42,71	0,90	2 649	1999
- 1,8	- 0,2	31,4	- 293	- 27	5 191	43,28	0,79	2 615	2000
- 1,7	- 0,0	32,8	- 284	- 1	5 597	44,01	0,73	2 581	2001
- 3,0	- 1,2	34,2	- 531	- 214	6 150	45,78	1,53	2 549	2002
- 2,2	- 0,2	36,0	- 394	- 46	6 604	46,22	0,78	2 523	2003
- 1,6	0,2	38,0	- 296	45	7 218	47,45	1,32	2 494	2004
- 2,2	- 0,4	39,9	- 428	- 73	7 783	48,21	1,05	2 470	2005
Schleswig-Holstein									
- 1,1	0,3	19,9	- 225	50	3 996	53,74	0,51	2 680	1992
- 1,3	0,2	21,1	- 262	42	4 313	54,98	0,57	2 695	1993
- 1,3	0,2	21,2	- 265	44	4 463	56,95	0,65	2 708	1994
- 1,4	0,0	21,8	- 301	7	4 738	59,23	0,69	2 725	1995
- 1,4	- 0,0	22,5	- 318	- 8	4 948	60,27	0,66	2 742	1996
- 1,0	0,4	23,2	- 220	100	5 176	61,49	0,65	2 756	1997
- 0,8	0,6	23,6	- 185	146	5 311	62,34	0,58	2 766	1998
- 0,5	0,9	23,7	- 114	209	5 416	63,33	0,44	2 777	1999
- 0,5	0,9	23,9	- 125	198	5 552	64,85	0,46	2 790	2000
- 1,1	0,3	24,3	- 259	66	5 758	66,47	0,60	2 804	2001
- 1,7	- 0,3	26,3	- 389	- 76	6 118	65,56	1,10	2 817	2002
- 1,8	- 0,5	28,0	- 435	- 122	6 583	66,48	1,17	2 823	2003
- 1,2	0,1	28,9	- 281	33	6 927	67,81	0,79	2 829	2004
- 2,2	- 0,9	30,5	- 525	- 216	7 384	68,53	1,55	2 833	2005
Thüringen									
- 4,8	- 4,7	7,0	- 441	- 426	639	23,18	1,12	2 546	1992
- 5,0	- 4,6	10,5	- 563	- 516	1 181	28,46	1,50	2 533	1993
- 5,2	- 4,6	14,4	- 687	- 610	1 912	33,34	2,00	2 518	1994
- 3,0	- 2,2	17,2	- 425	- 309	2 399	34,98	0,84	2 504	1995
- 3,6	- 2,5	19,8	- 525	- 369	2 888	36,28	1,20	2 491	1996
- 2,7	- 1,5	21,9	- 411	- 224	3 325	37,68	1,00	2 478	1997
- 2,3	- 1,0	23,9	- 364	- 159	3 742	38,50	0,91	2 463	1998
- 2,3	- 0,9	25,4	- 370	- 142	4 133	39,86	0,93	2 449	1999
- 1,8	- 0,4	26,8	- 302	- 72	4 478	40,60	0,78	2 431	2000
- 1,9	- 0,4	27,8	- 328	- 68	4 808	41,67	0,75	2 411	2001
- 2,2	- 0,7	28,7	- 385	- 117	5 090	42,43	0,72	2 392	2002
- 2,2	- 0,6	30,1	- 394	- 118	5 509	43,41	0,71	2 373	2003
- 2,3	- 0,8	31,6	- 433	- 146	5 970	44,48	0,99	2 355	2004
- 2,3	- 0,7	33,8	- 432	- 130	6 447	44,49	0,99	2 335	2005

öffentlichen Gesamthaushalts“, Ausgabe 2005. – 3) Investitionsausgaben der einzelnen Länder in Anlehnung an Artikel 115 GG. – 4) Kreditmarktschulden im weiteren Sinne (Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden der öffentlichen Haushalte“, Ausgabe 2005).

Tabelle 3*

Haushaltskennziffern der Bundesländer und ihrer Gemeinden¹⁾, insgesamt

Jahr ²⁾	Ausgaben			Ein- nahmen	Finan- zierungs- saldo = [(5)-(1)]	Schulden- stand ³⁾	Quoten		Je Einwohner		Nachrichtlich:			
	Ins- gesamt	darunter:					Finan- zierungs- saldo	Schulden- stand	Finan- zierungs- saldo	Schulden- stand	Finan- zierungs- saldo	Schulden- stand ³⁾	Brutto- inlands- produkt, nominal	Ein- wohner ⁴⁾
		Zins- ausgaben	Inves- titions- ausgaben												in Relation zum nominalen BIP
	(1)	(2)	(3)				(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Mrd Euro						vH		Euro		Mrd Euro	Tausend			
1970	59,72	2,09	18,14	55,26	- 4,46	34,41	- 1,2	9,5	- 73	564	360,60	61 001		
1971	70,21	2,46	21,06	62,80	- 7,41	40,62	- 1,9	10,1	- 120	661	400,24	61 503		
1972	78,58	2,92	22,43	74,32	- 4,26	47,19	- 1,0	10,8	- 69	763	436,37	61 809		
1973	88,88	3,53	24,54	85,34	- 3,54	52,04	- 0,7	10,7	- 57	838	486,02	62 101		
1974	103,97	4,10	27,01	95,08	- 8,89	57,51	- 1,7	10,9	- 143	928	526,02	61 991		
1975	112,79	4,87	26,48	97,69	- 15,10	71,15	- 2,7	12,9	- 245	1 154	551,01	61 645		
1976	118,36	5,72	26,37	108,22	- 10,14	81,76	- 1,7	13,7	- 165	1 331	597,40	61 442		
1977	123,59	6,33	25,25	118,65	- 4,94	87,68	- 0,8	13,8	- 81	1 429	636,54	61 353		
1978	134,17	6,41	27,88	126,87	- 7,30	95,57	- 1,1	14,1	- 119	1 559	678,94	61 322		
1979	146,31	7,14	31,28	136,03	- 10,28	104,67	- 1,4	14,2	- 167	1 704	737,37	61 439		
1980	160,43	8,16	35,75	145,86	- 14,57	117,42	- 1,8	14,9	- 236	1 904	788,52	61 658		
1981	167,36	9,71	34,62	148,68	- 18,68	134,18	- 2,3	16,2	- 303	2 174	825,79	61 713		
1982	171,36	11,89	32,47	155,02	- 16,34	150,36	- 1,9	17,5	- 265	2 443	860,21	61 546		
1983	173,45	12,76	30,43	161,78	- 11,67	163,51	- 1,3	18,2	- 190	2 667	898,27	61 307		
1984	177,37	13,34	30,65	168,58	- 8,79	173,94	- 0,9	18,5	- 144	2 850	942,00	61 038		
1985	185,05	13,81	30,98	176,58	- 8,47	182,99	- 0,9	18,6	- 139	2 999	984,41	61 020		
1986	194,54	14,19	33,05	184,62	- 9,92	191,50	- 1,0	18,5	- 162	3 132	1 037,13	61 140		
1987	201,85	14,18	33,64	190,47	- 11,38	203,53	- 1,1	19,1	- 186	3 324	1 065,13	61 238		
1988	207,23	14,47	34,06	199,05	- 8,18	213,67	- 0,7	19,0	- 133	3 462	1 123,29	61 715		
1989	217,40	14,97	36,08	214,20	- 3,20	218,56	- 0,3	18,2	- 51	3 487	1 200,66	62 679		
1990	232,43	15,71	39,25	220,17	- 12,26	230,01	- 0,9	17,6	- 193	3 612	1 306,68	63 674		
1991	255,79	17,17	42,64	243,06	- 12,73	248,11	- 0,8	16,2	- 159	3 091	1 534,60	80 275		
1992	311,29	18,67	64,43	286,71	- 24,58	273,22	- 1,5	16,6	- 304	3 374	1 646,62	80 975		
1993	325,16	20,48	63,54	296,35	- 28,81	304,15	- 1,7	18,0	- 354	3 739	1 694,37	81 338		
1994	331,28	21,40	61,75	301,99	- 29,30	326,97	- 1,6	18,4	- 359	4 010	1 780,78	81 539		
1995	339,64	22,33	60,99	308,77	- 30,87	352,26	- 1,7	19,1	- 377	4 305	1 848,45	81 817		
1996	341,32	23,22	58,80	313,34	- 27,98	376,32	- 1,5	20,1	- 341	4 589	1 876,18	82 012		
1997	336,70	24,05	55,98	314,50	- 22,20	395,67	- 1,2	20,7	- 271	4 822	1 915,58	82 057		
1998	337,23	24,60	56,46	325,00	- 12,23	410,20	- 0,6	20,9	- 149	5 000	1 965,38	82 037		
1999	340,08	24,71	54,98	333,94	- 6,14	418,49	- 0,3	20,8	- 75	5 093	2 012,00	82 163		
2000	344,73	24,59	54,99	336,31	- 8,42	424,25	- 0,4	20,6	- 102	5 157	2 062,50	82 260		
2001	352,64	25,14	57,41	323,97	- 28,68	447,51	- 1,4	21,2	- 348	5 428	2 113,16	82 440		
2002	355,60	25,49	51,48	322,80	- 32,80	474,59	- 1,5	22,1	- 397	5 750	2 143,18	82 537		
2003	358,92	25,82	48,56	320,15	- 38,77	506,45	- 1,8	23,4	- 470	6 136	2 161,50	82 532		
2004	355,96	25,85	44,87	328,61	- 27,35	534,71	- 1,2	24,2	- 332	6 481	2 207,20	82 501		
2005	357,69	25,66	45,75	331,41	- 26,28	559,49	- 1,2	25,0	- 319	6 787	2 241,00	82 438		

1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik. Einschließlich Gemeindeverbände und Zweckverbände. - 2) Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland. - 3) Kreditmarktschulden im weiteren Sinne. (Zu den Einzelheiten siehe Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 („Schulden der öffentlichen Haushalte“, Ausgabe 2005). - 4) Jeweils Stand zum 31.12.

Tabelle 4*

Vergleich der Finanzierungssalden 2005
Finanzstatistik¹⁾ und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR)

Mrd Euro

	Insgesamt	Davon:			
		Bund ²⁾	Länder	Gemeinden	Sozialversicherung
Finanzierungssaldo gemäß Finanzstatistik	- 57,1	- 27,4	- 24,1	- 2,3	- 3,3
+ Zusetzungen aus Finanzstatistik	15,3	6,0	7,2	1,9	0,2
davon:					
Gewährung von Darlehen	7,8	5,5	1,8	0,4	0,1
Erwerb von Beteiligungen	6,7	0,6	5,0	1,1	0,1
Tilgungsausgaben	0,8	0,0	0,4	0,4	0,0
- Absetzungen aus Finanzstatistik	31,7	26,7	2,6	2,3	0,1
davon:					
Darlehensrückflüsse	20,4	17,8	1,6	0,8	0,1
Veräußerung von Beteiligungen	11,0	8,9	0,9	1,2	0,0
Schuldenaufnahmen	0,4	0,0	0,1	0,3	0,0
= Bereinigter Saldo gemäß Finanzstatistik	- 73,5	- 48,1	- 19,4	- 2,7	- 3,3
+ Zu- und Absetzungen aus den VGR	1,1	0,6	- 1,0	1,7	- 0,2
davon:					
Phasenverschiebung	- 1,1	1,2	- 0,1	- 0,7	- 1,4
davon:					
Bauten	- 0,9	0,0	- 0,1	- 0,8	0,0
Steuern und Sozialbeiträge	- 0,8	0,3	0,2	0,0	- 1,4
Zinseinnahmen	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0
Zinsausgaben	0,5	0,8	- 0,3	0,0	- 0,0
Kindergeld	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Schuldenerlass	0,9	0,9	-	-	-
Korrektur des Bundesbankgewinns	0,0	0,0	-	-	-
Sonstige Abweichungen	1,2	- 1,5	- 0,9	2,4	1,2
= Finanzierungssaldo gemäß Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR)	- 72,4	- 47,5	- 20,5	- 1,0	- 3,4

1) Stand: Februar 2007. – 2) Einschließlich der Sondervermögen des Bundes.

Tabelle 5*

**Umrechnung des Schuldenstandes der Finanzstatistik
in den Schuldenstand zu der Maastricht-Abgrenzung¹⁾**

Mrd Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kreditmarktschulden im weiteren Sinne (Finanzstatistik) + kreditähnliche Rechtsgeschäfte	1 198,6	1 204,3	1 253,6	1 326,1	1 395,6	1 448,1
+ Kassenverstärkungskredite	12,8	19,6	24,2	32,1	35,5	42,3
+ Platzhaltergeschäfte ²⁾	9,2	9,1	9,1	14,2	12,0	16,9
+ Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e.V.	.	.	.	.	.	8,0
+ Münzumlauf	9,0	7,2	4,2	5,0	5,5	5,9
+ Schulden der Sozialversicherung	1,9	2,3	3,0	5,3	4,2	2,7
+ Differenz zwischen Nominal- und abgezinsten Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
– Versorgungsrücklagen und sonstige Konsolidierung	0,4	1,1	1,5	2,0	2,2	3,0
– Schulden der Gebietskörperschaften bei der Sozialversicherung	0,5	0,4	0,3	0,6	0,8	0,8
+ sonstige Korrekturen	0,1	0,1	0,3	0,6	0,9	1,1
= Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag	1 231,1	1 241,5	1 293,0	1 381,0	1 451,1	1 521,6

1) Berechnungsstand: Februar 2007. – 2) Verkäufe von Post- und Telekom-Aktien des Bundes an die Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Quelle: Deutsche Bundesbank

Tabelle 6*

Finanzierungssaldo des Gesamtstaates¹⁾: Europäische Union und ausgewählte Länder²⁾

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH

Land / Ländergruppe	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belgien	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	- 2,3	- 0,2
Deutschland	1,3	- 2,8	- 3,7	- 4,0	- 3,7	- 3,2	- 2,3
Finnland	6,9	5,0	4,1	2,5	2,3	2,7	2,9
Frankreich	- 1,5	- 1,5	- 3,2	- 4,2	- 3,7	- 2,9	- 2,7
Griechenland	- 4,0	- 4,9	- 5,2	- 6,1	- 7,8	- 5,2	- 2,6
Irland	4,6	0,8	- 0,4	0,3	1,5	1,1	1,2
Italien	- 0,8	- 3,1	- 2,9	- 3,5	- 3,4	- 4,1	- 4,7
Luxemburg	6,0	6,1	2,1	0,3	- 1,1	- 1,0	- 1,5
Niederlande	2,0	- 0,2	- 2,0	- 3,1	- 1,8	- 0,3	0,0
Österreich	- 1,5	0,0	- 0,5	- 1,6	- 1,2	- 1,5	- 1,3
Portugal	- 2,9	- 4,3	- 2,9	- 2,9	- 3,2	- 6,0	- 4,6
Spanien	- 0,9	- 0,5	- 0,3	0,0	- 0,2	1,1	1,5
Euro-Raum	0,0	- 1,8	- 2,5	- 3,1	- 2,8	- 2,4	- 2,0
Dänemark	3,2	2,4	1,2	1,1	2,7	4,9	4,0
Schweden	5,0	2,6	- 0,2	0,1	1,8	3,0	2,8
Vereinigtes Königreich	3,9	0,9	- 1,7	- 3,3	- 3,2	- 3,3	- 2,9
EU-15	1,0	- 1,1	- 2,2	- 2,9	- 2,6	- 2,3	- 1,9
Estland	- 0,2	- 0,3	0,4	2,0	2,3	2,3	2,5
Lettland	- 2,8	- 2,1	- 2,3	- 1,2	- 0,9	0,1	- 1,0
Litauen	- 3,2	- 2,1	- 1,5	- 1,3	- 1,5	- 0,5	- 1,0
Malta	- 6,1	- 6,4	- 5,5	-10,0	- 5,0	- 3,2	- 2,9
Polen	- 1,5	- 3,7	- 3,2	- 4,7	- 3,9	- 2,5	- 2,2
Slowakei	-11,8	- 6,5	- 7,7	- 3,7	- 3,0	- 3,1	- 3,4
Slowenien	- 3,9	- 4,3	- 2,5	- 2,8	- 2,3	- 1,4	- 1,6
Tschechische Republik	- 3,7	- 5,7	- 6,8	- 6,6	- 2,9	- 3,6	- 3,5
Ungarn	- 2,3	- 4,1	- 9,0	- 7,2	- 6,5	- 7,8	-10,1
Zypern	- 2,3	- 2,3	- 4,4	- 6,3	- 4,1	- 2,3	- 1,9
Europäische Union (EU-25)	0,8	- 1,3	- 2,3	- 3,0	- 2,7	- 2,3	- 2,0
Bulgarien .....	.	.	- 0,4	0,3	2,7	2,4	3,3
Rumänien	2,1	- 2,1	- 2,0	- 1,5	- 1,5	- 1,5	- 1,4
Schweiz	2,4	0,9	0,1	- 1,3	- 1,1	- 0,5	0,2
Kanada	2,9	0,7	- 0,1	- 0,4	0,5	1,4	0,9
Japan	- 7,7	- 6,4	- 8,2	- 8,0	- 6,3	- 5,3	- 4,6
Vereinigte Staaten	1,6	- 0,4	- 3,8	- 4,8	- 4,6	- 3,7	- 2,3
China	- 2,5	- 2,3	- 2,6	- 2,2	- 1,3	- 1,2	- 0,8
Indien	- 5,6	- 6,2	- 5,9	- 4,5	- 4,0	- 4,1	...
Indonesien	- 1,1	- 2,4	- 1,5	- 1,7	- 1,1	- 0,5	...
Korea	5,4	4,6	5,4	0,4	2,5	2,5	2,2
Malaysia	- 5,7	- 5,5	- 5,6	- 5,3	- 4,3	- 3,8	...
Singapur	7,9	4,8	4,0	5,7	6,0	6,0	4,3
Taiwan	- 4,5	- 6,4	- 4,3	- 2,8	- 2,9	- 2,4	- 1,7

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. – 2) Daten aus den Staatskonten der Mitgliedsländer der Europäischen Union (General Government Data) und Angaben der AMECO-Datenbank; Stand: Dezember 2006.

Quellen: EU, IWF, OECD, nationale Veröffentlichungen

Tabelle 7*

Schuldenstand des Gesamtstaates¹⁾: Europäische Union und ausgewählte Länder²⁾

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in vH

Land / Ländergruppe	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belgien	107,7	106,3	103,3	98,6	94,3	93,2	89,4
Deutschland	59,7	58,8	60,3	63,9	65,7	67,9	67,8
Finnland	43,8	42,3	41,3	44,3	44,3	41,3	38,8
Frankreich	56,7	56,2	58,2	62,4	64,4	66,6	64,7
Griechenland	111,6	113,2	110,7	107,8	108,5	107,5	104,8
Irland	37,8	35,5	32,2	31,1	29,7	27,4	25,8
Italien	109,1	108,7	105,6	104,3	103,9	106,6	107,2
Luxemburg	6,4	6,5	6,5	6,3	6,6	6,0	7,4
Niederlande	53,8	50,7	50,5	52,0	52,6	52,7	50,5
Österreich	65,5	66,0	65,8	64,6	63,8	63,4	62,1
Portugal	50,4	52,9	55,5	57,0	58,6	64,0	67,4
Spanien	59,2	55,5	52,5	48,7	46,2	43,1	39,7
Euro-Raum	69,3	68,3	68,2	69,3	69,8	70,8	69,5
Dänemark	51,7	47,4	46,8	44,4	42,6	35,9	28,5
Schweden	52,3	53,8	52,0	51,8	50,5	50,4	46,7
Vereinigtes Königreich	41,2	38,0	37,5	38,9	40,4	42,4	43,2
EU-15	63,1	62,2	61,5	63,0	63,3	64,5	63,3
Estland	5,2	4,8	5,6	5,7	5,2	4,5	4,0
Lettland	12,3	14,0	13,5	14,4	14,5	12,1	11,1
Litauen	23,7	22,8	22,2	21,2	19,4	18,7	18,9
Malta	55,4	61,3	60,1	70,2	74,9	74,2	69,6
Polen	35,9	35,9	39,8	43,9	41,8	42,0	42,4
Slowakei	50,2	48,9	43,3	42,7	41,6	34,5	33,0
Slowenien	27,6	28,3	29,1	28,5	28,7	28,0	28,4
Tschechische Republik	18,5	25,1	28,5	30,1	30,7	30,4	30,9
Ungarn	53,4	50,7	55,6	58,0	59,4	61,7	67,6
Zypern	59,5	61,4	64,7	69,1	70,3	69,2	64,8
Europäische Union (EU-25)	62,0	61,1	60,5	62,0	62,4	63,3	62,2
Bulgarien	73,6	66,2	53,7	46,0	38,4	29,8	25,8
Rumänien	23,9	23,2	25,0	21,5	18,8	15,9	13,7
Schweiz	53,3	52,2	57,7	57,4	58,6	54,7	54,2
Kanada	82,1	82,1	80,6	76,5	72,1	70,8	68,0
Japan	137,1	145,2	154,0	160,2	168,1	173,1	176,2
Vereinigte Staaten	55,2	55,2	57,5	60,8	61,6	61,8	60,9
China	22,2	23,6	25,1	25,6	24,9	24,5	24,0
Indien	71,7	74,1	78,2	77,5	76,8	74,9	73,5
Indonesien	92,9	82,8	74,6	68,3	69,4	64,1	...
Korea	16,3	17,4	16,6	18,4	22,6	24,9	27,9
Malaysia	54,1	63,7	63,6	63,0	62,3	61,0	...
Singapur	84,1	97,2	99,0	104,8	102,7	102,9	101,5
Taiwan	25,3	29,7	29,7	30,6	31,5	31,9	33,2

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. – 2) Daten aus den Staatskonten der Mitgliedsländer der Europäischen Union (General Government Data) und Angaben der AMECO-Datenbank; Stand: Dezember 2006.

Quellen: EU, IWF, OECD, nationale Veröffentlichungen

LITERATURVERZEICHNIS

- Adam, B. (2004) *Internationale Rechnungslegungsstandards für die Öffentliche Verwaltung (IPSAS): eine kritische Analyse unter besonderer Berücksichtigung ihrer Anwendbarkeit in Deutschland*, Lang, Frankfurt am Main.
- Afonso, A. und R. Strauch (2004) *Fiscal Policy Events and Interest Rate Swap Spreads: Evidence from the EU*, EZB Working Paper, 303.
- Aghion, P. und I. Marinescu (2006) *Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?*, mimeo.
- Alesina, A. und G. Tabellini (1990) *A Positive Theory of Fiscal Deficits*, Review of Economic Studies, 57, 403 – 414.
- André, C. und N. Girouard (2005) *Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, 434.
- Arnold, L. (1997) *Wachstumstheorie*, Vahlen, München.
- Aschauer, D. (1989a), *Is public expenditure productive?*, Journal of Monetary Economics 23, 177 - 200.
- Aschauer, D. (1989b), *Public investment and productivity growth in the Group of Seven*, Economic Perspectives, Federal Reserve Bank of Chicago, 13 (5), 17 - 25.
- Ball, L., D. W. Elmendorf und N. G. Mankiw (1998) *The Deficit Gamble*, Journal of Money, Credit & Banking, 30 (4), 699 - 720.
- Beljean, T. (2002) *Top-Down Schätzungen der Einnahmen Voranschlag 2003, Finanzplan 2004-2006*, Eidgenössische Finanzverwaltung der Schweiz, mimeo.
- Bernoth, K., J. von Hagen und L. Schuknecht (2003) *The Determinants of the Yield Differential in the EU Government Bond Market*, Februar, mimeo.
- Bohn, H. (1995) *The Sustainability of Budget Deficits in a Stochastic Economy*, Journal of Money, Credit & Banking, 27 (1), 257 - 71.
- Bohn, H. (1998) *The Behaviour of US Public Debt and Deficits*, The Quarterly Journal of Economics, 113 (3), 949 - 963.
- Bouthevillain, C., P. Cour-Thimann, G. van den Dool, P. Hernandez de Cos, G. Langenus, M. Mohr, S. Momigliano und M. Tujula (2001) *Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach*, EZB Working Paper, 77.
- Brook, A. M. (2003) *Recent and Prospective Trends in Real Long-Term Interest Rates: Fiscal Policy and Other Drivers*, OECD Economics Department Working Papers, 367.
- Bruchez, P.-A. (2003) *A Modification of the HP Filter – Aiming at Reducing the End-Point Bias*, Working Paper, Eidgenössische Finanzverwaltung/Ökonomenteam, 3.
- Bundesrechnungshof (2006) *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*.
- Bundesverfassungsgericht (1989) *Kreditobergrenzen gem. Art. 115 I GG*, BVerfGE 79, 311.
- Büttner, T., A. Dehne, G. Flaig, O. Hülsewig und P. Winker (2006) *Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität*, ifo Forschungsberichte, 28.

- Cebula, R. J. (2003) *Budget Deficits and Interest Rates in Germany*, International Advances in Economic Research: an Official Publication of the Atlantic Economic Society, 9 (1), 64 - 68.
- Chinn, M. und J. Frankel (2003) *The Euro Area and World Interest Rates*, Santa Cruz Department of Economics, Working Paper, 1016.
- Codogno, L., C. Favero und A. Missale (2003) *Yield Spreads on EMU Government Bonds*, Economic Policy, 18 (37), 503 - 532.
- Colombier, C. (2003) *Kann mit Hilfe statistischer Methoden eine robuste Schätzung für den Zusammenhang zwischen dem nominalen Bruttoinlandsprodukt und den Bundeseinnahmen durchgeführt werden?*, Working Paper, Eidgenössische Finanzverwaltung/Ökonomenteam, 2003/5.
- Colombier, C. (2004) *Eine Neubewertung der Schuldenbremse*, Working Paper, Eidgenössische Finanzverwaltung/Ökonomenteam, 2004/2.
- Dai, Q. und T. Philippon (2006) *Fiscal Policy and the Term Structure of Interest Rates*, updated November 2006 (first draft March 2004), mimeo.
- Danninger, S. (2002) *A New Rule: "The Swiss Debt Brake"*, IMF Working Paper, 02/18.
- Demetriades, P. und T. Mamueas (2000), *Intertemporal Output and Employment Effects of Public Infrastructure Capital: Evidence from 12 OECD Economies*, Economic Journal, 110, 687 - 712.
- Deutsche Bundesbank (2005) *Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland*, Monatsbericht April 2005, 57 (4), 23 - 38.
- Deutsche Bundesbank (2006) *Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland*, Deutsche Bundesbank Monatsbericht Juli 2006, 33 - 54.
- Dietz, O. *Finanzierungssaldo des Staates – einige methodische Anmerkungen*, in: Wirtschaft und Statistik, 4/2006, 339 - 343.
- efv (2003) Eidgenössische Finanzverwaltung der Schweiz, *Finanzrechnung*, http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/bundesfinanzen/rechnung/2003/Rg03Bot_Uebersicht.pdf.
- Elmendorf, D. W. (1993) *Actual Budget Deficit Expectations and Interest Rates*, Discussion Paper Series, Harvard Institute of Economic Research, Mai.
- Elmendorf, D. W. und N. G. Mankiw (1999) *Government Debt*, in: Taylor, J.D. und M. Woodford (Hrsg.) *Handbook of Macroeconomics*, 1C, 1615 - 1669.
- Engen, E. M. und G. Hubbard (2004) *Federal Government Debt and Interest Rates*, NBER Working Paper, 10681.
- Europäische Kommission (2002) *European Economy*, 3/2002.
- Ewerhart, G. (2002) *Bildungsinvestitionen, brutto und netto – Eine makroökonomische Perspektive*, in: Hartard, S. und C. Stahmer *Magische Dreiecke – Berichte für eine nachhaltige Gesellschaft*, Bd. 3: Sozio-ökonomische Berichtssysteme, Metropolis, Marburg, 217 - 246.
- Ewerhart, G. (2003) *Ausreichende Bildungsinvestitionen in Deutschland? Bildungsinvestitionen und Bildungsvermögen in Deutschland 1992-1999*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 266.
- Faini, R. (2006) *Fiscal Policy and Interest Rates in Europe*, Economic Policy, 47 (7), 443 - 489.

- Fatás, A und I. Mihov (2003) *The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion*, Quarterly Journal of Economics, 118 (4), 1419 – 1447.
- Franzese, R. (1998) *The Positive Political Economy of Public Debt: An Empirical Examination of the OECD Postwar Experience*, mimeo, University of Michigan.
- Frick, A., M. Graff, R. Kobel Rohr, D. Lampart, C. Müller und B. Schips (2003) *Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse, Schlussbericht*, Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich.
- Gale, W. und P. Orszag. (2003) *The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline*, Urban-Brookings Tax Policy Centre, Discussion Paper, 8.
- Geier, A. (2004) *Application of the Swiss Fiscal Rule to Artificial Data*, Eidgenössische Finanzverwaltung/Ökonomenteam, 2004/5.
- Haigst, C., B. Raffelhüschen und O. Weddige (2006) *Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz*, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Stiftung Marktwirtschaft.
- Heijdra, B. J. und L. Meijdam (2002) *Public Investment and Intergenerational Distribution*, Journal of Economic Dynamics & Control, 26 (5), 707 – 735.
- Henke, C. (2005) *Zur Berechnung des Humankapitalbestands in Deutschland*, IW-Trends: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 32 (1).
- Hessischer Rechnungshof (2004) *Bemerkungen 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen*.
- Hodrick, R. J. und E. C. Prescott (1997) *Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation*, Journal of Money, Credit and Banking, 29 (1), 1 - 16.
- Huber, B. (1990) *Staatsverschuldung und Allokationseffizienz: Eine theoretische Analyse*, Nomos, Baden-Baden.
- Hundsdoerfer, J. (2004) *Fördert die Drei-Punkte-Regel den offensiven Fußball?*, in: P. Hammann, L. Schmidt, M. Welling, (Hrsg.), *Ökonomie des Fußballs. Grundlegungen aus volks- und betriebswirtschaftlicher Perspektive*, 105 - 129.
- IMF (2004) *Public Investment and Fiscal Policy*, IMF Fiscal Affairs Department Working Paper.
- Isensee, J. und P. Kirchhof (1990) *Handbuch des Staatsrechts, Band IV Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung*, Verlag Müller, Heidelberg.
- Kamps, C. (2005) *The Dynamic Effects of Public Capital, VAR Evidence for 22 OECD Countries*, International tax and public finance, 12 (4), 533 - 558.
- Kamps, C. (2006) *New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries 1960 - 2001*, IMF staff papers, 53 (1), 120 - 150.
- Kinoshita, N. (2006) *Government Debt and Long-Term Interest Rates*, IWF Working Paper, 06/63.
- Knot, K. und J. de Haan (1999) *Deficit Announcements and Interest Rates: Evidence for Germany*, Journal of Policy Modeling, 21 (5), 559 - 77.
- Laubach, T. (2005) *New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt*, April, mimeo.
- Litschig, S. (2002) *Macroeconomic Stabilization Properties of the Swiss Expenditure Rule: An Assessment*, Lizentiatsarbeit, Université de Genève.
- Manasse, P. (2006) *Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions – A View from MARS*, IMF Working Paper, 06/27.

- Mittnik, S. und T. Neumann (2001) *Dynamic Effects of Public Investment: Vector Autoregressive Evidence from Six Industrialized Countries*, Empirical Economics, 26 (2), 429 - 446.
- Mohr, M. (2001) *Ein disaggregierter Ansatz zur Berechnung konjunkturbereinigter Budgetsalden für Deutschland: Methoden und Ergebnisse*, Volkswirtschaftliches Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank, Diskussionspapier, 13/01.
- Niedersächsischer Staatsgerichtshof (1997) *StGH 10/95*, 10.7.1997.
- Paesani, P., R. Strauch und M. Kremer (2006) *Public Debt and Long-Term Interest Rates: The Case of Germany, Italy and the USA*, EZB Working Paper, 656.
- Pereira, A. (2000) *Is All Public Capital Created Equal?*, The Review of Economics and Statistics, 82 (3), 513 - 518.
- Pereira, A. und M. de Fátima Pinho (2006) *Public Investment, Economic Performance and Budgetary Consolidation: VAR Evidence for the 12 Euro Countries*, College of William and Mary Working Paper, 40.
- Perotti, R. (2004) *Public Investment: Another (Different) Look*, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research Working Paper, 277.
- Persson, T. und G. Tabellini (2000) *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Scharnagl, M. und K.-H. Tödter (2004) *How Effective are Automatic Stabilisers? Theory and Empirical Results for Germany and Other OECD Countries*, Discussion Paper, Economic Research Centre, Deutsche Bundesbank, 21.
- Schemmel, L. (2006) *Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen – Im ersten Schritt Schlupflöcher beseitigen – auf mittlere Sicht Kreditfinanzierung verbieten*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, 99.
- Statistisches Bundesamt (2006a) *Vierteljährliche Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts*, Fachserie 14 Reihe 2.
- Statistisches Bundesamt (2006b) *Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts*, Fachserie 14 Reihe 3.1.
- Statistisches Bundesamt (2006c) *Schulden der öffentlichen Haushalte*, Fachserie 14 Reihe 5.
- Tolkemitt, G. (1975) *Zur Theorie der langfristigen Wirkungen öffentlicher Verschuldung*, Mohr, Tübingen.
- Van den Noord, P. (2002) *The Size and Role of Automatic Stabilizers in the 1990s and Beyond*, OECD Economics Department Working Papers, 230.
- Wissenschaftlicher Beirat des BMF (1980) *6. Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen – Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Art. 115 Grundgesetz*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, 29.

