



**WISSENSCHAFTLICHE
DIENSTE
DES
DEUTSCHEN
BUNDESTAGES**

INFO-BRIEF

Thema: **Die europäischen Verschuldungsregeln und der nationale Stabilitätspakt**

Fachbereich X

Kultur und Medien

Verfasser: Dr. Otto Singer

Abschluss der Arbeit: 14. Juni 2005

Reg.-Nr.: WF X – 046/05

Info-Briefe sind ein Instrument der aktiven Information, die die Wissenschaftlichen Dienste den Mitgliedern des Deutschen Bundestages zur Unterstützung bei der Wahrnehmung des Mandats anbieten. Sie geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Organe wieder. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Verschuldungsregeln und öffentliche Investitionen	4
3.	Der Nationale Stabilitätspakt in Deutschland	9
	3.1. Die Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern	9
	3.2. Zur bisherigen Diskussion über einen nationalen Stabilitätspakt	11
	3.3. Begrenzte Wirksamkeit der Vereinbarungen	13
4.	Das Problem konkurrierender Defizitregeln	15
5.	Literatur	18

1. Einleitung

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf die Einhaltung der gemeinsamen Regeln zur nachhaltigen Sicherung einer stabilitätskonformen Fiskalpolitik verpflichtet. Die fiskalpolitischen Konvergenzkriterien für den Eintritt in die Währungsunion – ein Haushaltsdefizit von nicht mehr als 3 % und eine Schuldenstandsquote von höchstens 60 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) – sind dauerhaft als Obergrenze etabliert. Die Mitgliedstaaten haben außerdem vereinbart, einen ausgeglichenen oder überschüssigen Gesamthaushalt anzustreben. Jährliche „Stabilitätsprogramme“ sollen zeigen, in welchem Zeitrahmen und auf welche Weise das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts erreicht werden kann. Für die Einhaltung dieser Vorgaben sind zunächst die Mitgliedstaaten als Gesamtstaat verantwortlich. Deshalb sollen **innerstaatliche Regelungen** in föderal strukturierten Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die jeweiligen Gliedstaaten gemeinsam die Einhaltung der Stabilitätskriterien gewährleisten. Neben den Vorgaben des Europäischen Stabilitätspaktes und den Schuldenbegrenzungserfordernissen von **Art. 104 EGV** gelten in Deutschland freilich auch die nationalen Verfassungsnormen von **Art. 115 GG** und die analogen Vorschriften in den Länderverfassungen. Diese Regelungen eröffnen vor allem dem Bund und den mit einer weitgehenden Haushaltsautonomie versehenen Bundesländern umfangreiche Möglichkeiten zur Kreditaufnahme. Die Vorschriften orientieren sich an der „**Goldenen Regel**“, mit der öffentliche Defizite gerechtfertigt werden. Unterstellt wird dabei, dass mit den durch staatliche Verschuldung ermöglichten Investitionen der künftigen Schuldenlast ein entsprechender Nutzen gegenübersteht. Viele Untersuchungen zeigen jedoch, dass die Wirkungen öffentlicher Investitionen außerordentlich schwer abzuschätzen sind. Die „goldene Regel“ der Kreditfinanzierung von Investitionen bietet darüber hinaus keine Gewähr für eine tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand und für die Kontrolle des Gesamtschuldenstandes (**Kapitel 2**).

In Deutschland werden seit längerem **innerstaatliche Regelungen** zur Schuldenbegrenzung diskutiert. Nach mehreren Anläufen ist im März 2002 für den Finanzplanungsrat eine erste gesetzliche Regelung zur innerdeutschen Koordination der Haushalte getroffen worden. Diese Vereinbarung genügt den Anforderungen an einen effektiven innerstaatlichen Stabilitätspakt jedoch nur zum Teil. So sind die Empfehlungen des Finanzplanungsrats nicht sanktionsbewehrt; nicht geklärt ist auch, wie der auf die Länder entfallende Verschuldungsrahmen auf die einzelnen Bundesländer zu verteilen ist. Außerdem fehlen Regelungen dazu, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union auf Bund und Länder aufzuteilen wären. Die praktische Relevanz der Neuregelung für den Finanzplanungsrat ist bislang nicht zu erkennen (**Kapitel 3**). Eine prinzipielle Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass neben den europäischen Vorgaben die wenig wirksamen nationalen Verschuldungsregeln weiter

gelten. Ein wesentliches Problem ist die Diskrepanz zwischen den im Rahmen des Maastricht-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingegangenen europäischen Verpflichtungen zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits und dem nationalen Haushaltsrecht. Dabei handelt es sich zum einen um nationale Regeln, die Bestandteil der deutschen Finanzverfassung sind und vor allem die Nettokreditaufnahme der einzelnen Gebietskörperschaften begrenzen sollen. Zum anderen existieren mit dem Maastricht-Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt europäische Vereinbarungen, die in der EU und insbesondere in der Europäischen Währungsunion übermäßige gesamtstaatliche Defizite und hohe Schuldenquoten verhindern sollen. Verschiedentlich wird deshalb gefordert, die Defizitregeln des deutschen Haushaltsrechts mit den Regelungen des EG-Vertrages in Übereinstimmung zu bringen (**Kapitel 5**).

2. Verschuldungsregeln und öffentliche Investitionen

Nach Art. 104 Abs. 1 EGV vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite. Die Mitgliedstaaten haben im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts außerdem vereinbart, einen ausgeglichenen oder überschüssigen Gesamthaushalt anzustreben. Gleichwohl besitzen die Mitgliedstaaten daneben eigene – und zumeist davon abweichende – Rechtsgrundlagen, die die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand im Rahmen der jeweiligen Finanzverfassung regeln.¹ In Deutschland sind dies die nationalen Verfassungsnormen von **Art. 115 GG** und die analogen Vorschriften in den Länderverfassungen (NICOLAYSEN 2004; BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2001; KOTZ und WELKENBACH 2000). Die **deutsche Finanzverfassung** eröffnet vor allem dem Bund und den mit einer weitgehenden Haushaltsautonomie versehenen Bundesländern umfangreiche Möglichkeiten zur Kreditaufnahme. Dagegen haben die Gemeinden auf Grund restriktiverer kommunaler Haushaltsregeln einen verhältnismäßig engen Verschuldungsspielraum. Die Sozialversicherungen schließlich können ihre Ausgaben nicht über eine Kreditaufnahme finanzieren. Soweit Defizite nicht mit dem Abbau noch vorhandener Rücklagen finanziert werden können, müssen sie durch eine Anpassung der Beitragssätze (oder durch Bundeszuschüsse) ausgeglichen werden.²

Die defizitbegrenzenden **Haushaltsregeln des Bundes und der Länder** sind im Grundgesetz sowie in den Verfassungen der Länder verankert und im Haushaltsgrundsätzegesetz sowie den jeweiligen Haushaltsordnungen konkretisiert. Danach gilt, dass die Kreditauf-

1 Ein Überblick der Verschuldungsregelungen in den verschiedenen europäischen Ländern findet sich in FRANCKE, KETZEL und KOTZ (2000).

2 Vgl. dazu ausführlich DEUTSCHE BUNDESBANK (2005: 24ff.); ein Überblick mit weiteren Informationen findet sich auch unter <http://www.staatsverschuldung-schuldenfalle.de>.

nahme auf die Höhe der – gegebenenfalls um empfangene Investitionszuschüsse zu kürzen – investiven Ausgaben zu begrenzen ist. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (Art. 115 GG).³ Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder wenn eine solche Störung unmittelbar droht (Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG in Verbindung mit dem Urteil des BVerfG vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311).⁴ Diese Vorschriften orientieren sich grundsätzlich an der „**Goldenen Regel**“, gemäß der ein staatliches Defizit (und die entsprechende Zunahme der Staatsverschuldung) dann hingenommen werden kann, wenn dies mit einer Erhöhung des Vermögens einhergeht und sich damit die staatliche Netto-Vermögensposition nicht verschlechtert.⁵ Hierbei wird unterstellt, dass der aus der Verschuldung resultierenden künftigen Belastung ein entsprechender Nutzen aus dem gebildeten Staatsvermögen gegenübersteht und über die so finanzierte Staatstätigkeit keine intertemporale Lastverschiebung stattfindet.

Mit den Investitionen des Staates soll üblicherweise die private Investitionstätigkeit angeregt bzw. die gesamtwirtschaftliche Produktivität erhöht werden: Der Staat fördert die Faktorkumulation direkt, indem er in Sachkapital (Infrastruktur), Humankapital (Bildung und Ausbildung) und Wissenskapital (FuE und Innovation) investiert. Die Sozialausgaben spielen ebenfalls eine Rolle, insbesondere indem sie Investitionen in Humankapital stützen. Öffentliche Investitionen können auch indirekt die Gesamtfaktorkumulation fördern, wenn sie etwa die private Investitionstätigkeit ergänzen. So kann die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur (Verkehrs- und Energieversorgungssysteme usw.) die Produktivität der Investitionen des Privatsektors erhöhen und weitere Investitionen auslösen. Diese Komplementarität kann durch eine „Partnerschaft“ zwischen privatem und öffentlichem Sektor verstärkt werden.⁶

3 Prinzipiell gilt nach Artikel 110 GG, dass der Haushaltsplan **in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen** ist. Ein entsprechendes Verfassungsgebot ist auch in den Länderverfassungen enthalten (Gebot des Haushaltsausgleichs). Gemäß Artikel 115 des Grundgesetzes dürfen Kreditaufnahmen zum Ausgleich des Haushalts herangezogen werden. Nach dem Grundgesetz gilt daher der Haushalt auch unter Einbeziehung der Einnahmen aus Krediten als ausgeglichen. Diese Definition des Haushaltsausgleichs deckt sich jedoch nicht mit der im europäischen Recht gebräuchlichen Definition für einen ausgeglichenen Haushalt (Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ohne Neuverschuldung).

4 Vgl. dazu ausführlich PIDUCH (2001: Art. 115 Grundgesetz, Rand-Nr. 31a).

5 Eine solche Regel gilt auch im **Vereinigten Königreich** (“the Government will borrow only to invest”) (http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_index.cfm). Für den Euro-Raum wurde die Orientierung der Finanzplanung an einer „Goldenen Regel“ unter anderem von WEINERT (2004: 16ff.), MODIGLIANI et al. (1998) sowie BLANCHARD und GIAVAZZI (2004) gefordert.

6 Ein Literaturüberblick findet sich in GRAMLICH (1994). Vgl. dazu auch LEIBFRITZ u. a. (2001: 68ff.), DEUTSCHE BUNDESBANK (1999), KITTERER (1998), KITTERER und SCHLAG 1995, SINGER (2001: 44ff.).

Allerdings sind die **Wirkungen der öffentlichen Investitionen** nur schwer abzuschätzen. Sie dürften in starkem Maße unter anderem von der Art der Investition und der bereits vorhandenen Kapitalausstattung abhängen. Was öffentliche Investitionen für Wachstum und Beschäftigung leisten, hängt zudem auch von der Finanzierung ab. Mit der Kreditfinanzierung ergibt sich ein zusätzliches Problem: Schuldtitel der öffentlichen Hand stellen eine nahezu risikofreie Anlagemöglichkeit dar und verringern damit die Attraktivität riskanterer privater Investitionen. Eine hohe Staatsverschuldung drückt zudem das Zinsniveau nach oben, wodurch sich die Kapitalkosten erhöhen und die Anzahl rentabler privater Investitionsprojekte sich dadurch verringern kann. Hinzu kommt ein weiteres Problem: Es ist nicht von vornherein klar, inwieweit öffentliche Investitionen „produktiver“ als die anderen Ausgaben sind. Es ist vor allem fraglich, ob jeweils das Maximalmaß an ökonomischer „Leistungsfähigkeit“ der investiven Ausgaben zu erwarten ist. Die empirischen Forschungen der letzten Jahre legen den Schluss nahe, dass die Wirkungen öffentlicher Investitionen sehr unsicher sind. Je nach Untersuchungsschwerpunkt (nach Wirtschaftsbereichen, Regionen, Infrastrukturbereichen) und Methodik (Schätzungen mit Produktions- oder Kostenfunktionen) wurden negative, positive oder statistisch insignifikante Effekte öffentlicher Investitionen auf Produktivität, Produktionsniveau und Wirtschaftswachstum ermittelt, ohne dass die Ursachen für die unterschiedlichen Ergebnisse jeweils eindeutig ermittelt werden konnten. Pauschale wirtschaftspolitische Empfehlungen für staatliche Investitionen lassen sich aus diesen Studien nicht ableiten.⁷

Zweifellos erfüllen viele öffentliche Investitionen eine wichtige Funktion als Komplementärgut und als Vorleistung zu privaten Investitionen. Unbestritten ist auch, dass staatliche Investitionshilfen unmittelbar in erheblichem Umfang private Investitionen anstoßen. Aber: Sinkende Investitionen bzw. Investitionsquoten haben zahlreiche Ursachen, die nicht notwendigerweise zu einer Verminderung künftiger Wachstums- und Beschäftigungschancen führen, zumal ein Teil dieses Angebots an Gütern besser durch den Privatsektor bereitgestellt werden kann. Dabei ist die traditionelle Abgrenzung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben hinsichtlich ihrer ökonomischen Wirkungen nicht sehr ergiebig.⁸ Nicht alles, was statistisch unter den öffentlichen Investitionen erfasst wird, kann auch als im volkswirt-

7 Eine Reihe von **Untersuchungen** zeigt, dass bei weitem nicht alle öffentlichen Investitionen das künftige Wachstumspotential vergrößern und dass demzufolge ihre Kreditfinanzierung zu erheblichen künftigen Belastungen führen kann. Auch **Sachinvestitionen** erhöhen nicht unbedingt das ökonomische Wachstumspotential und selbst bei **Infrastruktureinrichtungen** sind Vorbehalte angebracht. Dies gilt vor allem für entwickelte Volkswirtschaften, wo Effizienzgewinne durch zusätzliche Investitionen in die öffentliche Infrastruktur nur noch gering ausfallen oder sogar negativ sind (THÖNE 2004; FERNALD 1999).

8 Immer wieder Anlass für wissenschaftliche Analysen und öffentliche Diskussionen ist die „richtige“ Definition des Begriffs der öffentlichen Investitionen. Weder die haushaltstechnische noch die statistische Abgrenzung öffentlicher Investitionen wird letztlich dem Anliegen gerecht, wachstumsfördernde Ausgaben der öffentlichen Hand adäquat und vollständig zu erfassen (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 1998). Vgl. ausführlich zu den Abgrenzungsproblemen öffentlicher Investitionen und zu den Inkonsistenzen der staatlichen Buchführung die Übersicht in DEUTSCHE BUNDESBANK (2005: 28ff.).

schaftlichen Sinne produktive Investition gelten. Auf der anderen Seite erbringen einige Arten **konsumtiver Ausgaben** zum Teil wichtige volkswirtschaftliche Vorsorge- und Zukunftsleistungen. Vor allem bestätigt sich die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung von **Humankapital-„Investitionen“**, insbesondere im **Bildungssektor**.⁹ Weniger deutlich zeigen sich die Wirkungen bei den Ausgaben für **Forschung und Entwicklung (FuE)**. Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten gelten zwar als ein zentraler Schlüssel zu hohem und anhaltendem Wirtschaftswachstum. Ob dies auch für staatliche FuE-Aktivitäten (und -Ausgaben) gilt, ist dagegen umstritten. Die Empirie ist in dieser Frage uneinheitlich, die meisten Studien weisen auf Komplementaritäten hin, viele aber auch auf Substitutionalität. Insofern muss man von eher schwachen Belegen zur Wachstumswirkung staatlicher FuE-Ausgaben ausgehen (AFONSO et. al. 2005; THÖNE 2004: 41ff.; OECD 2003).¹⁰

Darüber hinaus ist aber ungeachtet der vielfältigen methodischen Probleme auch bei einer sachgerecht angewendeten „Goldenen Regel“ zu bedenken, dass sie nur **einen Ausschnitt der Lastverteilung** zwischen den Generationen erfassen.¹¹ Insbesondere werden **implizite Verbindlichkeiten** im Zusammenhang mit umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen, die angesichts der demographischen Entwicklung eine ehrgeizigere finanzpolitische Ausrichtung nahe legen, nicht berücksichtigt (WERDING und KALTSCHÜTZ 2005; BESENDORFER et al. 2005; SACHVERSTÄNDIGENRAT 2003: 268f.). Zudem kann es zu einem Konflikt mit der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kommen, wenn eine hohe Schuldenquote zwar mit umfangreichen Staatsinvestitionen in der Vergangenheit verbunden ist, aber gleichwohl die Gefahr besteht, dass die hohen Zinsausgaben nicht mehr finanziert werden können.¹² Wenn die Finanzpolitik mittelfristig ausgeglichene Haushalte anstrebt (wie

9 Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff wird deshalb heute vielfach in Zweifel gezogen. So wird der **sehr weite Investitionsbegriff** nach § 10 HGrG/§ 13 BHO schon seit langem als Konglomerat unterschiedlicher Finanz- und Vermögensvorgänge kritisiert, die in der Summe nur eine schwache Verbindung zum langfristigen gesamtwirtschaftlichen Wachstum aufweisen. In der Aufgliederung dieser „investiven Ausgaben“ nach ökonomischen Arten (d. h. im haushaltsrechtlichen Gruppierungsplan) haben beim Bund und bei den Ländern Finanzierungshilfen gegenüber den eigenen Sachinvestitionen das große Übergewicht (THÖNE 2004: 21ff.).

10 In diesem Sinne zielt auch die **Lissabon-Strategie**“ der Europäischen Union auf entsprechende wachstumsstärkende Aktivitäten der Mitgliedsländer (SAPIR 2004; KOK u. a. 2004).

11 Ein weiterer Aspekt der intergenerativen Verteilung der Finanzierungslasten kreditfinanzierter Investitionen berührt das **Demokratiemblem**: Spätere Generationen sind zur Finanzanzierung der Investitionen verpflichtet, ohne dass sie je an der Entscheidung über diese Investitionen beteiligt waren (WEIZÄCKER 1992).

12 Anstelle der Investitionen in der traditionellen Abgrenzung soll nach Auffassung des **Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln** die Summe der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (WNA) als Alternative zu den Investitionsausgaben präsentiert werden. Allerdings ist nach Auffassung der Autoren der Ansatz, wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben zu identifizieren und im Rahmen des WNA-Budgets als Indikator zu nutzen, nur ein Baustein einer insgesamt breiter angelegten Strategie zur Stärkung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Wichtige weitere Elemente sind Tragfähigkeitsanalysen der Staatsverschuldung, die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitseffekte der steuerlichen Einnahmenseite und die Etablierung des kaufmännischen Rechnungswesens in der öffentlichen Finanzwirtschaft (THÖNE 2004: 64ff.; WERDING und KALTSCHÜTZ 2005).

dies im Rahmen der europäischen Haushaltskontrolle nach Art. 104 EGV vorgesehen ist), verliert eine Regel wie der Artikel 115 GG auch in dieser Hinsicht an Bedeutung: Mittelfristig müssen dann öffentliche Investitionen aus dem laufenden (Steuer-)Aufkommen finanziert werden.

Ein entscheidendes Problem ist schließlich, dass die „goldene Regel“ der Kreditfinanzierung von Investitionen **keine Gewähr für eine tragbare Finanzlage** der öffentlichen Hand und für die Kontrolle des Gesamtschuldenstandes bietet.¹³ Insbesondere im Hinblick auf ihre praktische Implementierung im Rahmen einer bindenden Haushaltsregel können Vorbehalte geltend gemacht werden. Ein erstes Problem ist zunächst, dass die Obergrenze für die Neuverschuldung in Deutschland an den Planzahlen und nicht am Haushaltsergebnis anknüpft. Die Kreditermächtigung kann damit über einen überhöhten Ansatz der investiven Ausgaben ausgeweitet werden (THÖNE 2004: 21ff.). Gleichzeitig können Belastungen auf Sondervermögen (oder außerhalb des Staatssektors erfasste Einrichtungen) verlagert werden, deren Kreditaufnahme nicht auf die investiven Ausgaben beschränkt sein muss (115 Abs. 2 GG). Daher können durch Bildung derartiger Nebenhaushalte zusätzliche Schulden außerhalb der verfassungsmäßigen Kreditbeschränkungen aufgebaut werden. Hinzu kommt die (in den letzten Jahren immer wieder genutzte) Möglichkeit, zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mittel erhöhter Nettokreditaufnahme die investiven Ausgaben zu überschreiten. Diese Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 GG kann relativ leicht in Anspruch genommen werden. Hat der Gesetzgeber eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie die Geeignetheit der erhöhten Nettokreditaufnahme zur Störungsabwehr festgestellt, gibt es in der Haushaltspraxis keine Obergrenze mehr für eine zusätzliche Neuverschuldung.¹⁴ Die Überschreitung der Kreditobergrenze des Art. 115 Abs. 1 GG bleibt dabei ohne Folgen, da eine Verpflichtung zur Defizitrückführung oder gar zur Tilgung einmal aufgenommener Kredite nicht existiert. Insgesamt hat sich die Regelung des Art. 115 GG in der Haushaltspraxis als weitgehend wirkungslos zur Begrenzung von Verschuldungsanreizen erwiesen (DEUTSCHE BUNDESBANK 2005: 27).¹⁵

13 Die **Tragfähigkeit** der öffentlichen Finanzen ist ein zentrales Kriterium der europäischen Haushaltskontrolle (SINGER 2005: 11ff.). Im Kontrast zu populären Auffassungen in Politik- und Mediendiskursen ist eine Finanzpolitik, die sich an dieser Maßgabe orientiert, auch in makroökonomischer Hinsicht sinnvoll: Eine Übersicht der Erfahrungen aus 22 Industriestaaten zeigt, dass die Konsolidierung der Staatsfinanzen – selbst wenn sie während einer ökonomischen Stagnationsphase beginnt – die Wachstumsbedingungen in den jeweiligen Volkswirtschaften deutlich verbessert hat (SCHUKNECHT und TANZI 2005).

14 So hat der Bund in den Jahren 2002 bis 2004 zumindest in den Nachtragshaushalten durchgehend auf diese Ausnahmeklausel Bezug genommen. Nicht zuletzt der Sachverständigenrat hat Zweifel geäußert, ob dies im letzten Jahr gerechtfertigt war (SACHVERSTÄNDIGENRAT 2004: 518). Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP haben dazu eine **Normenkontrollklage** gegen den Bundeshaushalt 2004 eingereicht.

15 Vgl. dazu auch BUNDESRECHNUNGSHOF (2005: 3f.); ähnlich auch SACHVERSTÄNDIGENRAT (2004: 544f.).

3. Der Nationale Stabilitätspakt in Deutschland

3.1. Die Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt war die Antwort auf die Bedenken gegenüber der Kontinuität der Haushaltsdisziplin in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Angenommen im Jahr 1997, festigte der Pakt die Vertragsbestimmungen zur Haushaltsdisziplin in der WWU, die in Art. 99 und Art. 104 im EG-Vertrag fixiert sind. Der Pakt soll erstens die Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten und das **Verfahren** zur Feststellung eines exzessiven Defizits im Einzelnen regeln, er soll zweitens durch geeignete **Fristsetzungen** das Verfahren zur Feststellung eines übermäßigen Defizits und zur Erteilung von Korrekturaufgaben beschleunigen, und er soll drittens die Androhung von **Sanktionen** wirksam machen. Darüber hinaus ist ein Frühwarnsystem für finanzpolitische Fehlentwicklungen eingerichtet worden. Dabei werden für die einzelnen Mitgliedstaaten mittelfristige Defizitziele festgelegt. Auch nach der Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts in diesem Jahr besteht weiterhin die Verpflichtung zu einem strukturell annähernd ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt.¹⁶

Die koordinierenden Aktivitäten der Europäischen Union und die entsprechenden Entscheidungsverfahren in Hinblick auf die Gewährleistung haushaltspolitischer Nachhaltigkeit betreffen auch das **Verhältnis zwischen den staatlichen Ebenen** der Bundesrepublik Deutschland. Nach Art. 3 des Protokolls zum EG-Vertrag (EGV) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, „dass die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen.“ Auf nationaler Ebene ist jeweils der Gesamtstaat gegenüber der Europäischen Union zur Einhaltung der Vorgaben verpflichtet. Entsprechende innerstaatliche Regelungen sollen in föderal strukturierten Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die jeweiligen Staatsebenen gemeinsam die Einhaltung der EG-rechtlichen Vorgaben gewährleisten.¹⁷ Dabei gilt es, ein **zweistufiges Problem** zu lösen: Erstens die vertikale Aufteilung des Defizitrahmens auf die verschiedenen Haushaltsebenen und zweitens die horizontale Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Bundesländer. Dies bedeutet für Länder mit einem mehrstufigen Staatsaufbau mit jeweiliger Haushalts-

16 Ein umfassender Überblick zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und zum Reformverfahren des Jahres 2005 findet sich in einem Info-Brief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (SINGER 2005).

17 Auch in **anderen Mitgliedsländern** existieren innerstaatliche Regelungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin in der Wirtschafts- und Währungsunion in Europa. Da die Staatsstrukturen eine große Divergenz aufweisen, wird auch die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion in den einzelnen EU-Staaten innerstaatlich sehr verschieden geregelt (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2002b).

autonomie – dies gilt insbesondere für Deutschland und Österreich¹⁸ – die Verankerung von wirksamen Verschuldungsregeln auf der jeweiligen Staatsebene und eine Klärung der innerstaatlichen Abgrenzung der Verpflichtungen im Fall von Sanktionen. Die Umsetzung der europäischen Haushaltsregeln wirft in Staaten mit einer ausgeprägten föderalen Struktur, in der auch die nachgeordneten Ebenen umfangreiche Möglichkeiten zur Kreditaufnahme besitzen, erhebliche Abstimmungsprobleme auf.¹⁹

Bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Maastricht-Vertrages wurde in Deutschland die grundsätzliche Notwendigkeit einer Koordinierung zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf das gesamtstaatliche Defizit gesehen.²⁰ So hat der **Wissenschaftliche Beirat** beim Bundesministerium der Finanzen schon 1994 in seinem Gutachten „Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“ festgestellt, dass ein **nationaler Stabilitätspakt** erforderlich sei. Darin sei zu regeln, welche Ebenen im föderativen Aufbau des Staates (Bund, Länder und Gemeinden) in welchem Umfang das noch zulässige Kreditvolumen in Anspruch nehmen dürfen. Zudem müsse geklärt werden, welche Sanktionen ergriffen werden können, wenn eine Gebietskörperschaft das ihr zustehende Defizitvolumen überschreitet. Ferner müsse geregelt werden, wer im Sanktionsfall die an die EU zu zahlenden Geldbußen aufzubringen hat. Vorgeschlagen wurde eine hälftige Aufteilung der zulässigen Gesamtverschuldung auf Bund und Länder. Für die Aufteilung auf die einzelnen Bundesländer sollten die Einwohnerzahlen zugrunde gelegt werden. Außerdem seien die Regeln zur Vermeidung übermäßiger Defizite zu überwachen und Sanktionen bei deren Überschreiten anzuwenden (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF 1994).²¹

18 Die **innerstaatliche Umsetzung** des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in der Finanzverfassung ist in **Österreich** mit dem innerösterreichischen Stabilitätspakt sowohl schneller als auch institutionell verbindlicher als in Deutschland geregelt worden. Der österreichische Stabilitätspakt wurde Ende 1998 verhandelt und trat bereits am 15. Januar 1999 in Kraft (HAUSNER 2004; HUBER 2004; THÖNI und GARBISLANDER 1999). Auch in **Italien** wurde im Jahr 1999 ein nationaler Stabilitätspakt verabschiedet (FANTACONE 2003). Vgl. auch die Studie von LIENERT (2005).

19 Das deutsche Haushaltsrecht ist im Vergleich zu allen anderen EU-Staaten am stärksten föderalistisch geprägt. Dies kommt auch in der **Struktur der öffentlichen Finanzen** in der EU zum Ausdruck. In den meisten Mitgliedstaaten beträgt etwa die Verschuldung des Zentralstaates deutlich über 80% des gesamten öffentlichen Schuldenstandes, nur in Deutschland, Estland und Luxemburg entfällt ein relativ großer Anteil des Schuldenstandes auf die unteren Staatsebenen (EUROSTAT-Pressemitteilung STAT/05/11 vom 21.1.2005).

20 Vgl. dazu Art. 3 des Gesetzes zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union („**Gesetz zur Einführung des Maastricht-Vertrages**“): „Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft nach Artikel 104c des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sind in den Haushalten von Bund und Ländern unter Beachtung des Artikels 109 Abs. 1 des Grundgesetzes und gemäß der ihnen nach Artikel 109 Abs. 2 des Grundgesetzes obliegenden Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf der Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu erfüllen.“

21 Die Rechtsposition der Bundesregierung findet sich in BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1996); vgl. dazu auch HELLERMANN (2000), SCHÄFFER (2001: 166ff.). Vgl. dazu außerdem SNELTING (1997) und VESPER (1999).

3.2. Zur bisherigen Diskussion über einen nationalen Stabilitätspakt

Das Bundesministerium der Finanzen hatte diese Vorschläge im Wesentlichen übernommen und in den Jahren zwischen 1995 und 1998 mehrfach Vorschläge für einen nationalen Stabilitätspakt vorgelegt.²² Eine intensive Diskussion über einen nationalen Stabilitätspakt begann allerdings erst Mitte der neunziger Jahre, als ersichtlich wurde, dass Deutschland im für den Beitritt zur Währungsunion entscheidenden Jahr 1997 erhebliche Probleme haben würde, die Verschuldungsgrenzen einzuhalten. Dabei waren insbesondere die rechtliche Ausführung, die vertikale Aufteilung der Defizitobergrenzen auf die staatlichen Ebenen, die horizontale Verteilung auf die verschiedenen Bundesländer und die Sanktionierung im Falle einer Überschreitung der Obergrenze umstritten (WENDORFF 2001; LINSENMANN 2001; THIEL 2004).

Trotz einiger detaillierter Vorschläge wurde zunächst kein Ergebnis erzielt, zumal auch innerhalb der Ländergruppe erhebliche Uneinigkeit über die konkrete Ausgestaltung bestand. Die von der Bundeseite vorgelegten Vorschläge zu einem nationalen Stabilitätspakt und gemeinsamer Schuldenbegrenzung fanden vor allem bei den Ländern nur wenig Unterstützung.²³ Da der Bund gegenüber der EU für die Einhaltung der Defizitgrenzen verantwortlich ist, war für die Länder der Anreiz zur Einschränkung der eigenen Haushaltsautonomie begrenzt.²⁴ Überdies stellte sich die finanzielle Lage des Staates im Jahr 2000 angesichts einer Defizitquote von weniger als 1,5 % (ohne UMTS-Erlöse) und der Erwartung einer weiterhin günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung scheinbar entspannt dar, so dass die Diskussion über einen nationalen Stabilitätspakt zunächst nicht fortgeführt wurde.

Nachdem sich die Lage der öffentlichen Finanzen seit 2001 wieder deutlich verschlechtert hatte und das Defizit der 3%-Grenze erneut bedrohlich nahe gekommen war, lebte auch die Diskussion über eine Verankerung der europäischen Regeln im föderalen System wieder auf. Insbesondere mit der Kontroverse um die beabsichtigte **Frühwarnung** der Europäischen Kommission gegenüber Deutschland im Jahr 2001 ist die Diskussion über einen nationalen

22 Auch **nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998** blieb der nationale Stabilitätspakt auf der Agenda: „Die Bundesregierung strebt weiterhin eine Einigung mit den Ländern über ein innerstaatliches Verfahren an, das es der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht, die im Vertrag von Maastricht festgelegten Verpflichtungen zur Vermeidung eines übermäßigen Defizits nachhaltig zu erfüllen.“ (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2000: 80).

23 Der nationale Stabilitätspakt stellt einen Eingriff in die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern dar und erfordert eine rechtliche Regelung, die der Zustimmung beider staatlicher Ebenen bedarf.

24 So plädierten etwa Baden-Württemberg und Bayern anstelle einer gesetzlichen Regelung für einen **Staatsvertrag** zwischen Bund und Ländern. Abgelehnt wurde von verschiedenen Ländern auch die im Gesetzentwurf vorgesehene hälftige Aufteilung des zulässigen Defizits zwischen Bund und Ländern. Einige Länder, z.B. Schleswig-Holstein und Sachsen, lehnten sogar jede über eine freiwillige Selbstbeschränkung hinausgehende gesetzliche Regelung eines nationalen Stabilitätspakts als Eingriff in die Finanzautonomie der Länder ab. Sie hielten den Finanzplanungsrat, dem Vertreter von Bund, Ländern und Gemeinden angehören und der die mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften abstimmt, als Koordinierungsgremium für geeignet und völlig ausreichend (HOLTZMANN und TEUSCHER 1997; VESPER 1999).

Stabilitätspakt intensiviert worden (THIEL 2004: 6ff.; LINSENMANN 2003: 12ff.). Am 12. Februar 2002 sah sich Deutschland gezwungen, im Ecofin-Rat die Zusage zu erneuern, den Maastricht-Referenzwert für das Staatsdefizit im Jahre 2002 einzuhalten. Mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 2,8 Prozent des BIP für das Jahr 2001 wich Deutschland von den Vorgaben des Stabilitätsprogramms – vorgesehen war für 2001 ein Defizit von 1,5 Prozent – deutlich ab. Angesichts der damaligen Verlangsamung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums war zu erwarten, dass auch der für das Jahr 2002 genannte (neue) Zielwert von 2 Prozent nicht eingehalten werden würde.²⁵ Darin sah die EU-Kommission einen ausreichenden Grund für eine Frühwarnung nach Art. 99 Abs. 4 EGV und richtete am 31. Januar 2002 an den Rat eine entsprechende Empfehlung. Die Bundesregierung konnte eine förmliche Frühwarnung des Ecofin-Rates nur abwenden, indem sie sich zu einem ehrgeizigen Konsolidierungskurs verpflichtete und gleichzeitig zusagte, einen nationalen Stabilitätspakt auf den Weg zu bringen.²⁶

Die Debatte um den „Blauen Brief“ und die sich bedrohlich verschlechternde Lage der öffentlichen Finanzen hatte die Diskussion um einen nationalen Stabilitätspakt wieder in Gang gebracht. Die Verhandlungen wurden insbesondere auf der Ebene des Finanzplanungsrates geführt.²⁷ Nach mehreren Anläufen ist im März 2002 eine erste gesetzliche Regelung zur innerdeutschen Koordination der Haushalte getroffen worden, und zwar durch Einfügen eines § 51 a in das **Haushaltsgrundsätze-gesetz (HGrG)**.²⁸ Dieser Nationale Stabilitätspakt sieht mit § 51 a (1) vor, dass Bund und Länder die Verantwortung für die Einhaltung der mit Artikel 104 EG-Vertrag und dem ergänzenden Stabilitäts- und Wachstumspakt bestimmten finanzpolitischen Anforderungen gemeinsam tragen und eine Rückführung der Nettoneuver-

25 Tatsächlich erreichte im Jahr 2002 die Defizitquote Deutschlands 3,7 Prozent (EU-KOMMISSION 2005c: 135). Vgl. dazu ausführliche SINGER (2005: 40ff.).

26 Zur Konkretisierung ihrer Politik hat **die Bundesregierung dem Rat mehrere Zusagen** gemacht: Die Bundesregierung stellte klar, dass sie an der Drei-Prozent-Defizitgrenze des Vertrags von Maastricht festhalten will. Es werde keine Ausweitung des Defizits etwa durch Konjunkturprogramme oder vorgezogene Steuersenkungen oder sonstige Maßnahmen geben. Im Jahr 2004 soll dann ein nahezu ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt vorgelegt werden. Die Bundesregierung verpflichtete sich darüber hinaus, **mit den Bundesländern einen Nationalen Stabilitätspakt zu vereinbaren**, da alle staatlichen Ebenen für die Höhe des Defizits nach dem Maastricht-Vertrag verantwortlich seien (Presseerklärung der Bundesregierung v. 12. 2. 2002).

27 Vgl. zur **Koordinierung der Haushalte** von Bund, Ländern und Gemeinden ausführlich die Übersicht des BUNDESMINISTERIUMS DER FINANZEN (2003b).

28 Die **Europäische Kommission** begrüßte in ihrer Bewertung des deutschen Stabilitätsprogrammes vom Dezember 2001 diese Änderung des HGrG, betonte aber gleichzeitig, dass alle staatlichen Ebenen zur Erreichung der mittelfristigen Haushaltsziele beitragen sollten und dass der in dem Gesetz vorgesehene Mechanismus möglicherweise keine volle Gewähr dafür biete, dass die vereinbarten Zielvorgaben tatsächlich eingehalten werden (Presseerklärung IP/02/164 vom 30. 1. 2002). Auch in der darauf fußenden **Stellungnahme des Ecofin-Rats** vom 12. Februar 2002 werden diese Bedenken geteilt und betont: „Der Rat begrüßt daher die Absicht der Bundesregierung, im Wege von Vereinbarungen mit den regionalen Regierungsebenen alle Anstrengungen zu unternehmen, um sicherzustellen, dass die genannten Haushaltsziele erreicht werden.“ (ABl. C 51/2 vom 26.2.2002)

schuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anstreben. Die neue Regelung orientiert sich am Verfahren der Haushaltsüberwachung der EU-Mitgliedstaaten. Sie soll gewährleisten, dass neben dem Bund auch die Länder einschließlich ihrer Gemeinden ihrer Verantwortung zur Einhaltung der europäischen Bestimmungen nachkommen. Damit setzt die Reform auf die bindende Wirkung von Absprachen zwischen den Ebenen und nicht auf eine gesetzliche Festlegung mit Einschränkungen der Haushaltsautonomie der jeweiligen föderalen Ebene.²⁹

Dem **Finanzplanungsrat**, dem der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, die Finanzminister der Länder sowie Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände angehören, in dessen Rahmen die Koordinierung der Haushaltspolitik von Bund und Ländern beraten wird, soll eine stärkere Bedeutung zukommen.³⁰ Der Finanzplanungsrat gibt nach § 51 a (2) HGrG „Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin“ und „erörtert auf dieser Grundlage“ die Vereinbarkeit der Entwicklung der Haushalte mit den Anforderungen von Artikel 104 EG-Vertrag und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Da er keine Entscheidungskompetenzen hat, sind verbindliche Auflagen oder Sanktionen allerdings nicht möglich.³¹

3.3. Begrenzte Wirksamkeit der Vereinbarungen

Die bisher vereinbarten Neuregelungen wurden vielfach begrüßt, insgesamt werden sie jedoch als **weitgehend wirkungslos** angesehen. Der verfolgte kooperative Ansatz ist mit unscharfen und unverbindlichen Verpflichtungen verbunden: So ist zwar in § 51a (1) vom „Ziel ausgeglichener Haushalte“ die Rede, jedoch hat dieses Ziel – mit Ausnahme Bayerns und Sachsens – keine Gebietskörperschaft im Rahmen der aktuellen mittelfristigen Haushaltsplanungen vorgesehen.³² Die Verpflichtungen der jeweiligen föderalen Ebene sind

29 Die Vorgaben des § 51a HGrG halten sich im Gesetzgebungsrahmen des Art. 109 Abs. 3 GG, wonach der Bund gemeinsam geltende Grundsätze auch für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufstellen kann. Die Neuregelung bewegt sich damit in der Tradition des kooperativen Föderalismus, die im europäischen Kontext weitergeführt wird (SCHWARZE und SNETLING 2002).

30 Bund, Länder und Gemeinden haben im **Finanzplanungsrat** am 27. November 2002 das Ziel des Nationalen Stabilitätspakts bestätigt, und einstimmig beschlossen, das Staatsdefizit bereits im Jahr 2003 wieder unter 3 Prozent des BIP zu senken. In einem 6-Punkte-Papier wurden außerdem einvernehmlich eine Strategie und ein Fahrplan für ein „close to balance“ im Jahr 2006 vereinbart.

31 Vgl. dazu BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2002a: 89f.; 2002c: 15ff.; 2003a: 36ff.), HAUSNER (2004: 375ff.) und VESPER (2002).

32 Vom Finanzplanungsrat ausgesprochene Empfehlungen sind freiwilliger und nicht einklagbarer Natur und stellen damit **keine glaubwürdige Sanktionskulisse** für die Akteure der deutschen Finanzpolitik dar. Demgegenüber ist der **österreichische nationale Stabilitätspakt** als formelles Gesetz und damit quasi als Staatsvertrag zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verabschiedet worden und führt bei Nichteinhal-

ebenso wie die vorgesehene Verfahrensweise zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin äußerst vage formuliert. Der verfolgte kooperative Ansatz ist weitgehend mit unscharfen und unverbindlichen Verpflichtungen verbunden.³³ Zwar werden im Finanzplanungsrat Ausgabenleitlinien vereinbart, aber es handelt sich nicht um feste Begrenzungen des Ausgabenwachstums, sondern um nicht bindende Absichtserklärungen. Den regelmäßig empfohlenen Ausgabenobergrenzen wurde teilweise nur wenig Bedeutung beigemessen und eine Bindungswirkung für die einzelnen Länder bestritten. Der deutsche Stabilitätspakt kann infolgedessen nicht verhindern, dass einzelne Gebietskörperschaften dem Gebot der Haushaltsdisziplin entgegen handeln. Zudem ist eine im Vergleich zur Vergangenheit aktivere Rolle des Finanzplanungsrates in der finanzpolitischen Diskussion in Deutschland bislang nicht zu erkennen.³⁴ Auch gibt es keinerlei Vorkehrungen für den Fall, dass im Rahmen eines Defizitverfahrens dem Gesamtstaat budgetpolitische Auflagen gemacht werden. Ein entscheidender Mangel ist darüber hinaus, dass die neuen Regelungen in **Konflikt zu den unveränderten verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 115 GG** stehen, die weiterhin die Kreditaufnahmen in erheblichem Umfang zulassen.

Angesichts dieser offensichtlichen Schwächen des nationalen Stabilitätspaktes kommt der **Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** zu folgendem **Gesamturteil**: „Insgesamt zeigt sich, dass der Deutsche Stabilitätspakt keine Funktionsbedingung hinreichend erfüllt. Die Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in einen innerstaatlichen Deutschen Stabilitätspakt ist bisher also noch nicht befriedigend gelungen. Die deutschen Verstöße gegen den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und Art. 104 EGV sind so gesehen nicht nur zufälliger, sondern systematischer Natur. Hieraus folgt, dass die Funktionsmängel des Deutschen Stabilitätspaktes dringend beseitigt werden müssen.“ (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2003: 14). Der Beirat sieht deshalb die Notwendigkeit, nicht nur die bestehenden Regelungen zu verbessern. Notwendig seien vielmehr klare Verfahren, die im Ergebnis die Verschuldungsspielräume der einzelnen Gebietskörperschaften verbindlich festlegen. Erforderlich sei zudem eine Aufwertung des Finanz-

tung auch zu konkreten Folgen bis hin zur Aufteilung einer eventuellen Geldbuße auf die Gebietskörperschaften im Verhältnis der Überschreitung ihrer Defizitquoten (HAUSNER 2004).

- 33 Der SACHVERSTÄNDIGENRAT (2004: 543) hält dafür vor allem **die Länderseite** verantwortlich: „Insgesamt haben die Länder bisher eine strengere Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in einen innerstaatlichen föderativen Stabilitätspakt verhindert. Sie widersetzen sich einer transparenten Stabilitätsberichterstattung, lehnen einzelstaatliche Bindungen an Verschuldungsgrenzen ab und tun alles, um sich gegen eine stärkere einzel- und gesamtstaatliche Überwachungsfunktion des Finanzplanungsrates zur Kontrolle und Sicherung solider Finanzen zu schützen.“
- 34 Auf der 100. Sitzung des **Finanzplanungsrates** am 16. Juni 2004 haben Bund, Länder und Gemeinden sich zu ihrer gemeinsamen Verantwortung zur Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bekannt. In der Sitzung des Finanzplanungsrates am 18. November 2004 haben sich Bund, Länder und Gemeinden zu ihrer Verantwortung für die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes erneut bekannt und bekräftigt, das Defizit im Öffentlichen Gesamthaushalt im Jahr 2005 auf 2,9% des Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen.

planungsrates. Dieser Rat sollte mit einem ständigen Arbeitsstab ausgestattet werden, der Verhandlungen fachlich vorbereiten und begleiten kann. Auf diese Weise entstünde ein **durchsetzungsfähiges Überwachungsorgan**, das die einzelnen Kooperationspartner im Falle fehlender Kooperation mit **Frühwarnungen** belegen und rechtzeitig Verhaltensänderungen herbeiführen könnte (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF 2003).³⁵ Auch die **Bundesregierung** sieht deutlichen Reformbedarf: „In Deutschland steht die materielle Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes in einen innerstaatlichen föderativen Stabilitätspakt noch aus. Die Übertragung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin auf die verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) ist bislang unzureichend. Die Bundesregierung befürwortet klarere Regelungen für die Finanzverantwortung des Bundes einerseits und der Länder einschließlich ihrer Kommunen andererseits.“ (BUNDESREGIERUNG 2005: 44).³⁶

4. Das Problem konkurrierender Defizitregeln

Ein wesentliches Problem ist die Diskrepanz zwischen den im Rahmen des Maastricht-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingegangenen europäischen Verpflichtungen zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits und dem nationalen Haushaltsrecht.³⁷ Die beiden Normen orientieren die Kreditaufnahme an **unterschiedlichen Maßstäben**. Während für die Maastricht-Kriterien ein generelles Defizitverbot gilt – 3 % Defizit als Obergrenze und die gleichzeitige Pflicht, einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben –, sehen die nationalen Regeln eine Abhängigkeit der Kreditaufnahme vom Umfang der öffentlichen Investitionen vor: Nach Art. 115 GG dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Der ursprüngliche Sinn dieser verfas-

35 In einem neuen **Gutachten** wird der Frage nachgegangen, wie (unabhängig von den europäischen Vorgaben) mit **institutionellen Regelungen** Vorsorge dafür getroffen werden kann, dass Haushaltskrisen vermieden werden. Der Beirat schlägt dazu ein abgestuftes Überwachungsverfahren und die Einrichtung eines „Stabilitätsrates“ vor (zusammengesetzt aus den Finanzministern der Länder sowie aus dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter Federführung des Bundesfinanzministers) (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2005).

36 Der **Ecofin-Rat** hat in seinem Bericht zur Neuinterpretation des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes am 21. März 2005 festgestellt, dass die nationalen Haushaltsverfahren besser mit den europäischen Regelungen abgestimmt werden sollten (ECOFIN-RAT 2005).

37 So werden beispielsweise die europäischen Kreditbegrenzungsregeln des Stabilitätspaktes in einer Broschüre des BMF zum Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland eher beiläufig am Ende des Textes erwähnt, ohne diese im Zusammenhang mit den deutschen Vorgaben zu erläutern: „Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes haben sich die Partnerländer verpflichtet, ihr Staatsdefizit unter 3% des BIP zu begrenzen. Mittelfristiges Ziel ist ein ausgeglichener Haushalt bzw. die Realisierung von Überschüssen. Hierdurch wird Raum dafür geschaffen, dass die automatischen Stabilisatoren wirken können, ohne die Obergrenze für das Staatsdefizit von 3% des BIP in konjunkturell schwächeren Jahren zu überschreiten. Damit wird die Basis dafür gelegt, dass eine konjunkturgerechte Haushaltspolitik sich in diese nachhaltige Finanzpolitik einfügt.“ (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2001: 124)

sungsrechtlichen Schranke war es, den haushaltswirtschaftlichen Vorgriff auf künftige Einnahmen dadurch zu begrenzen, dass Kredite nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbezüglichen Charakter in Anspruch genommen werden („Goldene Defizitregel“) (FRIAUF 1999). Eine solche Regel ist im europäischen System der Defizitbegrenzung jedoch nicht vorgesehen. Die Verschuldungsgrenzen des europäischen Stabilitätspaktes sind dagegen anders definiert, als sie von der deutschen Verfassung gezogen sind. Angesichts der unzureichenden nationalen Begrenzungen der Kreditaufnahme und der tatsächlich realisierten hohen Defizite von Bund und Ländern erscheint eine **grundsätzliche Neuordnung** des deutschen Haushaltsrechts im Rahmen eines wirkungsvollen nationalen Stabilitätspaktes geboten.

Eine umfassende Reform des nationalen Haushaltsrechts müsste deshalb eine **Verfassungsänderung** einschließen, die nicht nur den Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union Rechnung trüge, sondern zugleich eine verfassungsrechtliche Verankerung des strukturellen Haushaltsausgleichs mit sich brächte.³⁸ Dabei entspräche es nach Auffassung der **Deutschen Bundesbank** den europäischen Vorgaben, wenn anstelle der in Artikel 115 GG verankerten Regelung das Gebot strukturell annähernd ausgeglichener Haushalte in die Verfassungen aufgenommen würde (DEUTSCHE BUNDESBANK 2005: 35). Ähnlich argumentiert der **Kronberger Kreis**, der eine Grundgesetzänderung vorschlägt, in der die Pflicht zur Erreichung der Maastricht-Vergabe von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausdrücklich an Bund und Länder delegiert werden soll (DONGES u. a. 2005: 56ff.).³⁹ Auch der **Bundesrechnungshof** bezweifelt, dass die allgemein gehaltenen Absichtserklärungen zur Haushaltskonsolidierung ausreichen, um die Einhaltung der Haushaltsdisziplin von Bund und Ländern und die Rückführung der gesamtstaatlichen

38 Bisher sind keine Schritte zu einer solchen Änderung eingeleitet worden. Dagegen gab es Überlegungen in der (gescheiterten) Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (**Bundesstaatskommission**), die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund Art. 104 EG-Vertrag zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Verfassungsrecht zu regeln. Demgegenüber wurde kein Änderungsbedarf hinsichtlich der bestehenden nationalen Defizitregelungen festgestellt. Vgl. dazu das Wortprotokoll der 6. Sitzung der Bundesstaatskommission vom 14. Mai 2004 (S. 127ff.). Das Dokument findet sich im Internet unter <http://www.bundesrat.de>. Vgl. auch die entsprechenden Vorschläge des **Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen** (2003: 19f). Verwiesen wird dort auch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 zum Maßstäbengesetz, wo betont wird, dass Bund und Länder zwar haushaltswirtschaftlich voneinander unabhängig seien, dass sie gleichwohl eine „Grenze des Finanzierbaren“ zu beachten hätten (BVerfGE 101, 158 (220)). Diese Grenze werde heute vom Vertrag von Maastricht bestimmt.

39 Vorgeschlagen wird dazu ein neuer „Artikel 109 a Staatsdefizit, Schuldenstand“ im Grundgesetz: „Bund und Länder haben auf der Grundlage ihrer Haushaltspläne gemeinsam dafür zu sorgen, dass der für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt maßgebliche Wert von 3 Prozent eingehalten wird. Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt darf den Wert von 60 Prozent nicht (dauerhaft) überschreiten. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“ (DONGES u. a. 2005: 61). Die Kompatibilität dieses Vorschlages mit Art. 115 GG wird vom Kronberger Kreis jedoch nicht problematisiert.

Defizitquote zu gewährleisten (BUNDESRECHNUNGSHOF 2004: 94).⁴⁰ Zu einer Strategie der nachhaltigen Finanzpolitik gehörten deshalb vor allem institutionelle Korrekturen auf nationaler Ebene. An erster Stelle stehe eine Änderung der Defizitregeln im deutschen Haushaltsrecht. Gefordert wird konkret, dass die europäischen Regelungen zur Defizitbegrenzung durch eine entsprechende gesetzliche Vorgabe in Deutschland abgesichert werden sollten.⁴¹ Dies erscheine gerade angesichts der auf längere Sicht verstärkten privaten Bereitstellung und Finanzierung zuvor im staatlichen Sektor vorgenommener Investitionen gerechtfertigt.⁴²

Wie die derzeitige finanzpolitische Lage belegt, stellt die Grenze des Art. 115 GG ein äußerst stumpfes Schwert zur Schuldenbegrenzung dar. Die meisten Reformvorschläge zielen deshalb darauf ab, anstelle der bisher bestehenden weichen Regelungen **verbindliche Regeln** zu schaffen, die sich am Prinzip der Nachhaltigkeit orientieren und gleichzeitig in der Praxis gut handhabbar sind. Für eine Umsetzung eines Konzeptes eines ausgeglichenen Haushalts erscheinen daher rechtlich bindende Maßnahmen zur Verstetigung der Budgetpolitik bei den Gebietskörperschaften erforderlich, die zugleich mit den rechtlichen Verpflichtungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Einklang stehen.⁴³ Gefordert werden zusätzlich auch **Korrekturen am System der staatlichen Buchhaltung**, um dadurch zu einer besseren Erfassung und Darstellung von Lasten und Vermögen der öffentlichen Haushalte zu gelangen.⁴⁴ Schließlich geht es auch um die **Kontrolle der öffentlichen Ausgaben**: Mehrere OECD-Studien kommen zum Ergebnis, dass es neben dem Einsatz von modernen Managementmethoden vor allem um Reformen beim Haushaltsprozess geht, um dem Ausgabendruck effektiv entgegen zu wirken (ATKINSON und VAN DEN NOORD 2001; JOURMARD et al. 2004; SCHUKNECHT und TANZI 2005).

40 Der Bundesrechnungshof verweist auch darauf, dass die Vereinbarung hinsichtlich der Defizitaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften vor allem ein **Zugeständnis des Bundes an die Länder** sei (BUNDESRECHNUNGSHOF 2004: 94). Vgl. auch aus rechtswissenschaftlicher Sicht MICKER (2004).

41 HENKE, HÖRETH und ZIPFEL (2003) verweisen auf das Beispiel der **Schweizer Schuldenbremse**: Der Grundsatz der Schweizer Regelung (Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung) besteht darin, dass die „Einnahmen und Ausgaben auf Dauer im Gleichgewicht“ zu halten sind. Von der Einhaltung des jährlichen Ausgleichs der Einnahmen und Ausgaben kann abgewichen werden, wenn sowohl der Bundesrat als auch die Bundesversammlung mit der Mehrheit der Stimmen zustimmt. Dies ist in diesem Fall mit der Verpflichtung verbunden, die Mehrausgaben in den folgenden Jahren zu kompensieren. Weitere Informationen finden sich unter http://www.efd.admin.ch/d/dok/faktenblaetter/efd-schwerpunkte/106_schulden.htm. Vgl. auch eine Studie über die Anwendbarkeit in Österreich (BRANDNER u. a. 2005).

42 Der **Bundesrechnungshof** und die **Deutsche Bundesbank** fordern seit langem, die Kreditfinanzierungsregel des Art. 115 im Rahmen eines nationalen Stabilitätspaktes zu korrigieren, da sie bei der Umsetzung der Europäischen Vorgaben ohne praktische Relevanz seien (DEUTSCHE BUNDESBANK 1999, 2005; BUNDESRECHNUNGSHOF 1999: 34ff.). Zur Anwendung des Art. 115 GG vgl. auch SACHVERSTÄNDIGENRAT (2004: 521ff.) und BUNDESRECHNUNGSHOF (2005).

43 Zu den konzeptionellen Anforderungen an eine regelgebundene Finanzpolitik vgl. insbesondere ANNETT, DECRESSIN, DEPPLER (2005) und SCHUKNECHT (2004).

44 Im Kern läuft dies auf die Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) und die Abschaffung der einfachen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung in der öffentlichen Verwaltung hinaus (LÜDER 2000; LÜDER 2004; STRUSS und WINTERMANN 2003; HENKE, HÖRETH und ZIPFEL 2003).

5. Literatur

- AFONSO, António; EBERT, Werner; SCHUKNECHT, Ludger; THÖNE, Michael (2005). *Quality of Public Finances and Growth* (Working Paper Series No. 438, February 2005). Frankfurt: ECB.
- ANNETT, Anthony; DEGRESSIN, Jörg; DEPPLER, Michael (2005). *Reforming the Stability and Growth Pact* (IMF Policy Discussion Paper 02/05). Washington D.C.: IMF.
- ATKINSON, Paul, VAN DEN NOORD, Paul (2001). *Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis* (Economics Department Working Paper No 285). Paris: OECD.
- BESENDORFER, Daniel, PHUONG DAN, Emily; RAFFELHÜSCHEN, Bernd (2005). *Die angekündigte Katastrophe. Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich*. Berlin: Stiftung Marktwirtschaft/Frankfurter Institut.
- BLANCHARD, Olivier; GIAVAZZI, Francesco (2003). *Improving the SGP through a proper accounting of public investment* (CEPR Discussion Paper No. 4220, February 2004). http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=787 [Stand 10.06.05].
- BRANDNER, Peter u. a. (2005). *Eine Schuldenbremse für Österreich* (Studie im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, Februar 2005). http://www.staatsschuldenausschuss.at/html/download/sonderthema_schuldenbremse_2005.pdf [Stand 14. 06.05].
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1996). *Verfassungsrechtliche Aspekte der innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien* (BMF-Dokumentation Nr. 5). Bonn: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1998). *Zur Bedeutung öffentlicher Investitionen* (Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte Oktober 1998). Bonn: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2000). *Finanzbericht 2001*. Berlin: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2001). *Das System der Öffentlichen Haushalte* (Ausgabe 2001). Berlin: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2002a). *Finanzbericht 2003*. Berlin: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2002b). *Der nationale Stabilitätspakt – Wege zur Haushaltsdisziplin in Deutschland und Europa*. *BMF-Monatsbericht* 6/02, 61-70.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2002c). *Deutsches Stabilitätsprogramm* (Aktualisierung Dezember 2002). Berlin: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2003a). *Deutsches Stabilitätsprogramm* (Aktualisierung Dezember 2003). Berlin: BMF.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2003b). *Die Koordinierung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden im Finanzplanungsrat*. *BMF-Monatsbericht* 6/03, 39-47.
- BUNDESRECHNUNGSHOF (1999). *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Frankfurt: BRH.
- BUNDESRECHNUNGSHOF (2002). *Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn: BRH.
- BUNDESRECHNUNGSHOF (2003). *Bemerkungen 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn: BRH.

- BUNDESRECHNUNGSHOF (2004). *Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bonn: BRH.
- BUNDESRECHNUNGSHOF (2005). *Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 19. Januar 2005 zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt* www.bundestag.de/parlament/gremien15/a07/protokolle/Anhoerungsprotokolle_11/Stellungnahmen/01-Bundesrechnungshof.pdf [Stand 19.06.05].
- BUNDESREGIERUNG (2005). *Jahreswirtschaftsbericht 2005. Den Aufschwung stärken – Strukturen verbessern*. Berlin: BMWA.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1999). Entwicklung und Finanzierungsaspekte öffentlicher Investitionen. *Monatsbericht* 51 (4) 29-46.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2005). Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland. *Monatsbericht* 57 (4) 23-38.
- DONGES, Juergen; EEKHOFF, Johann; FRANZ, Wolfgang; FUEST, Clemens; MÖSCHEL, Wernhard; NEUMANN, Manfred J. M. (2005). *Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten* (Studie des Kronberger Kreises, März 2005). Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.
- ECOFIN-RAT (2005). *Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact. Council Report to the European Council* (21. 3. 2005). www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/03/21stab/stab.pdf [Stand 12.06. 05].
- FANTACONE, Stefano (2003). *National Report for Italy* (GOVECOR, November 2003) www.govecor.org/data/20031125132501_Italian_Report4.pdf [Stand 12.06.05].
- FERNALD, John G. (1999). Roads to Prosperity? Assessing the Link between Public Capital and Productivity. *American Economic Review* 89 (3) 619-639.
- FRANCKE, Hans-Hermann; KETZEL, Eberhart; KOTZ, Hans-Helmut (Eds.) (2000). *Handbook of Public Credit in Europe*. Berlin: Springer.
- FRIAUF, Karl Heinrich (1999). § 91 Staatskredit. In Paul KIRCHHOF (Hrsg.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung (zweite, durchgesehene Auflage) (321-355). Heidelberg: C.F. Müller.
- GRAMLICH, Edward M. (1994). Infrastructure Investment: A Review Essay. *Journal of Economic Literature*, September 1994, 32 (3), 1176–96.
- HAUSNER, Karl Heinz (2004). Die innerstaatliche Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Deutschland und Österreich. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 73 (3) 371-380.
- HELLERMANN, Johannes (2000). Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft und der nationale Stabilitätspakt in der bundesstaatlichen Solidaritätsgemeinschaft. *Europarecht (EuR)* 35, (1) 24–41.
- HENKE, Hans Jochen; HÖRETH, Ulrike; ZIPFEL, Lars (2003). *Doppelte Systeme als erster Schritt zur Stärkung der intergenerativen Gerechtigkeit* (Ernst & Young Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) http://www.aktion2050.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-F9125EEA/aktion/Vortrag_Henke_071103.pdf [Stand 12.06.05].
- HOLTZMANN, Hanns-Dieter; TEUSCHER, Rütger (1997). Nationaler Stabilitätspakt für Deutschland: Wer haftet bei Sanktionen? *EWU-Monitor (Deutsche Bank Research)* Nr. 36. Frankfurt: Deutsche Bank Research.
- HUBER, Peter (2004). *National Report for Austria* (GOVECOR, 2003/2004) www.govecor.org/data/20040212112956_Austrian_Report4.pdf [Stand 12.06.05].

- JOURMARD, Isabelle et. al. (2004). *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries* (OECD Economic Department Working Paper No 380). Paris: OECD.
- KITTERER, Wolfgang (1998). Langfristige Wirkungen öffentlicher Investitionen - Theoretische und empirische Aspekte. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 47 (3) 289-316 .
- KITTERER, Wolfgang; SCHLAG, Carsten-Henning (1995). Sind öffentliche Investitionen produktiv? Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, *Finanzarchiv N.F.* 52, 460-477.
- KOK, Wim u. a. (2004). *Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung* (Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, November 2004) www.europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-DE-complet.pdf [Stand 10.06.05].
- KOTZ, Hans-Helmut; WELKENBACH, Hans-Georg (2000). Germany. In: FRANCKE, Hans-Hermann; KETZEL, Eberhart; KOTZ, Hans-Helmut (Eds.). *Handbook of Public Credit in Europe* (173-215). Berlin: Springer.
- LEIBFRITZ, Willi u. a. (2001). *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitätspaktes* (Gutachten des ifo-Instituts im Auftrag des BMF). Berlin: BMF.
- LINSENMANN, Ingo (2003). *Fiscal Policy-Making und the Stability and Growth Pact. The SGPs Impact on Domestic Institutions* (NYU-London/UACES Conference "Building EU Economic Government: Revising the Rules?" London, 25/26 April 2003) www.nyu.edu/global/london/pdf/events/HowLinsenmann.pdf [Stand 12.06.05].
- LÜDER, Klaus (2000). Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und Finanzkontrolle. *Die öffentliche Verwaltung*, 53 (20) 837 - 845.
- LÜDER, Klaus (2004). *Das Speyerer Verfahren vor dem Hintergrund neuerer internationaler Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen* (Finanzreform Beitrag 2004-7) <http://www.finanzreform.de/cms/upload/pdf/2004-07Luder,DasSpeyererVerfahren.pdf> [Stand 14.06.05].
- MICKER, Lars (2004). Deutsche Umsetzung der EG-rechtlichen Stabilitätsanforderungen. *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 37 (7) 229-232.
- MODIGLIANI, Franco et. Al. (1998). An Economists' Manifesto on Unemployment in the European Union (*Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*) www.diw.de/deutsch/presse/interview_fuenffragen/docs/bnl_manifesto.pdf [10.06.05].
- NICOLAYSEN, Gert (2004). Rechtliche Bindungen einer Stabilitätspolitik: Blicke auf das deutsche Stabilitätsgesetz und den europäischen Stabilitätspakt. In Lerke OSTERLOH (Hrsg.). *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung* (833 – 857). Berlin: Duncker & Humblot.
- OECD (2003). *The Sources of Economic Growth in the OECD Countries*. Paris: OECD.
- PIDUCH, Erwin Adolf (2001). *Bundeshaushaltsrecht* (Kommentar, Loseblatt, Stand Oktober 2001). Stuttgart: Kohlhammer.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2003). *Jahresgutachten 2003/2004: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren* (BT-Drucksache 15/2000). Berlin: Deutscher Bundestag.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2004). *Jahresgutachten 2004/2005: Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland* (BT-Drucksache 15/4300 vom 18.11.04). Berlin: Deutscher Bundestag.

- SAPIR, Andre u. a. (2004). *An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHÄFFER, Heinz (2001). Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt: Haushaltsdisziplin und Gesetzesverantwortung im Bundesstaat. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 56 (2) 145-226.
- SCHUKNECHT, Ludger (2004). *EU Fiscal Rules. Issues and Lessons from Political Economy* (Working Paper No. 421). Frankfurt: ECB.
- SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito (2005). *Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries - Are there Trade-Offs?* (Working Paper No. 435). Frankfurt: ECB.
- SCHWARZE, Ulla; SNELTING, Martin (2002). Der nationale Stabilitätspakt. *Wirtschaftsdienst*, 82 (5) 272-277.
- SINGER, Otto (2001). *Finanzpolitik in EURO-Land – Sachstand und Steuerungsprobleme* (Wirtschaftspolitische Diskurse, Nr. 143). Bonn: FES.
- SINGER, Otto (2005). *Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt: Sachstand und Reformdebatte* (Info-Brief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages WF X G – 27/05). Berlin: Deutscher Bundestag.
- SNELTING, Martin (1997). Der nationale Stabilitätspakt in einer europäischen Währungsunion: ein Umsetzungsvorschlag. *Wirtschaft im Wandel*, 3 (12) 3-11.
- STRUSS, Nicola; WINTERMANN, Ole (2003). *Der Schuldenfalle entkommen - Determinanten öffentlicher Verschuldung und Strategien zur Sicherstellung finanzieller Nachhaltigkeit*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- THIEL, Elke (2004). *National Report for Germany* (GOVECOR, 2003/2004) www.govector.org/data/20040213160049_German_Report4.pdf [Stand 12.06.05].
- THÖNE, Michael (2004). *Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben ("WNA"): Möglichkeiten der konzeptionellen Abgrenzung und quantitativen Erfassung*. Köln: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- THÖNI, Erich; GARBISLANDER, Stefan (1999). Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt im Bundesstaat. *Wirtschaftsdienst* 79 (7) 442-448.
- VESPER, Dieter (1999). Die Budgetregeln des Vertrags von Maastricht und ihrer Auswirkungen auf die untergeordneten Körperschaften. *Beihefte zur Konjunkturpolitik*, 49, 187-211.
- VESPER, Dieter (2002). Ein nationaler Stabilitätspakt - aber wie? *Wochenbericht des DIW* 8/02.
- WEINERT, Günter (2004). *Aspekte einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts*. (HWWA Discussion Paper No. 300). Hamburg: HWWA.
- WEIZÄCKER, Robert K. von (1992). Staatsverschuldung und Demokratie. *Kyklos*, 45 (1) 51–67.
- WENDORFF, Karsten (2001). The Discussion of a National Stability Pact in Germany. In: Banca d'Italia (2001). *Fiscal Rules* (Papers presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 1-3 February 2001) (677-712). Rome: Banca d'Italia.
- WERDING, Martin; KALTSCHÜTZ, Anita (2005). *Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen* (ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung Bd. 17). München: ifo-Institut.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (1994). *Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern*. Bonn: BMF

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (2003). *Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes* (Stellungnahme, September 2003). Berlin: BMF.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (2005). *Haushaltskrisen im Bundesstaat* (Gutachten, April 2005). Berlin: BMF.