

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Wider den Staatsbankrott

Streichung des kreditverfassungsrechtlichen
Ausnahmetatbestands der „Störung des
gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts-
und Finanzausschusses des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 10. Mai 2007



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,

Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Thomas Köster, Heinz
Krommen, Tillmann Neinhaus, Dr. Torsten Schmidt, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2007

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Wider den Staatsbankrott

Streichung des kreditverfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestands der
„Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 10. Mai 2007 zum Antrag der Fraktionen
der CDU und der FDP – Drucksache 14/2578

Projektteam: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck,

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Projektleiter) und Lars-H.R. Siemers

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Wider den Staatsbankrott

Streichung des kreditverfassungsrechtlichen
Ausnahmetatbestands der „Störung des
gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und
Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 10. Mai 2007 zum Antrag der Fraktionen der CDU
und der FDP – Drucksache 14/2578

Projektteam: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck,
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Projektleiter) und Lars-H.R. Siemers

Das Projektteam dankt Florian Klohn und Christoph Strupat für die
Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.



I. Erfahrungen mit dem Ausnahmetatbestand

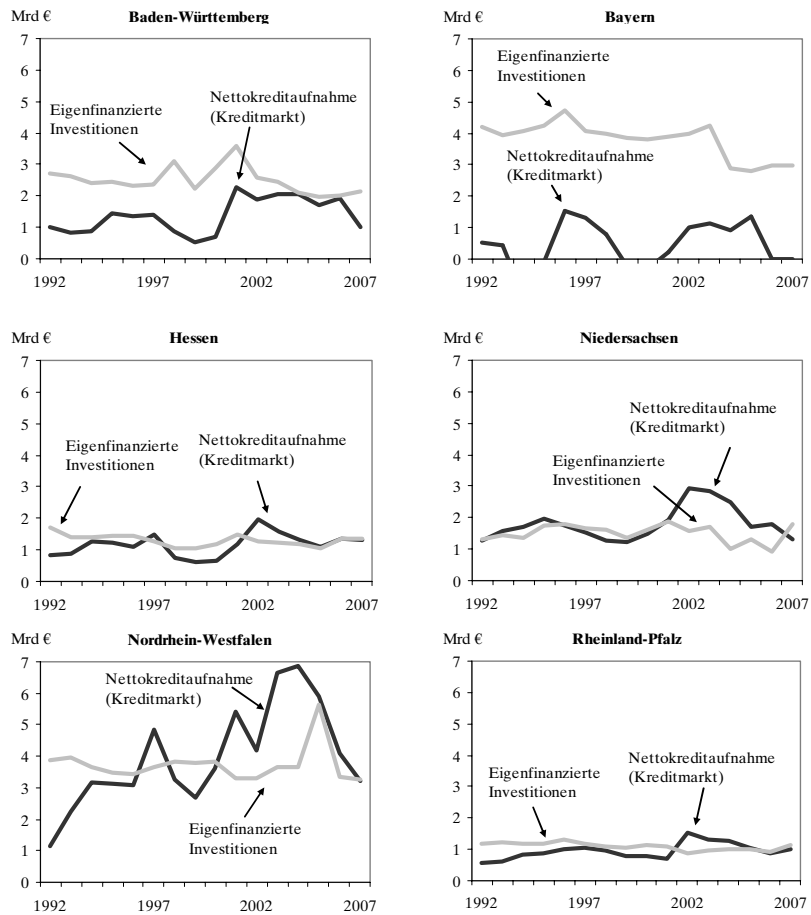
1. Welche Rolle hat der Ausnahmetatbestand der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hinsichtlich der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in der Vergangenheit gespielt?

Art. 115 (1) Satz 2 GG beschränkt die Nettokreditaufnahme auf maximal die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Eine über die Investitionsausgaben hinausgehende Kreditaufnahme ist „nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Analoge Regeln sind in allen Verfassungen der deutschen Bundesländer festgeschrieben.

Dieser Ausnahmetatbestand wurde in der Vergangenheit sehr oft von Bundes- und Landesregierungen in Anspruch genommen. Die mangelnde Zurückhaltung hat wesentlich zur mittlerweile enormen Verschuldung in Deutschland beigetragen. So hat der Bund in den 15 Jahren zwischen 1991 und 2005 im Haushaltsvollzug die Regelobergrenze des Art. 115 GG siebenmal überschritten, also bei fast der Hälfte aller Haushalte (Kitterer und Groneck 2006: 561). Allein in den Jahren von 2001 bis 2005 war dies viermal der Fall. In den Ländern wurde die Verfassungsgrenze bei 68 von 240 Haushalten überschritten (28,3%). Dabei sind allerdings große Unterschiede festzustellen: Berlin hat in diesen 15 Jahren dreizehn Mal die Regelobergrenze der Verfassung übertreten, Niedersachsen zehn Mal. Dagegen haben Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Hamburg die Regelobergrenze kein einziges Mal überschritten.

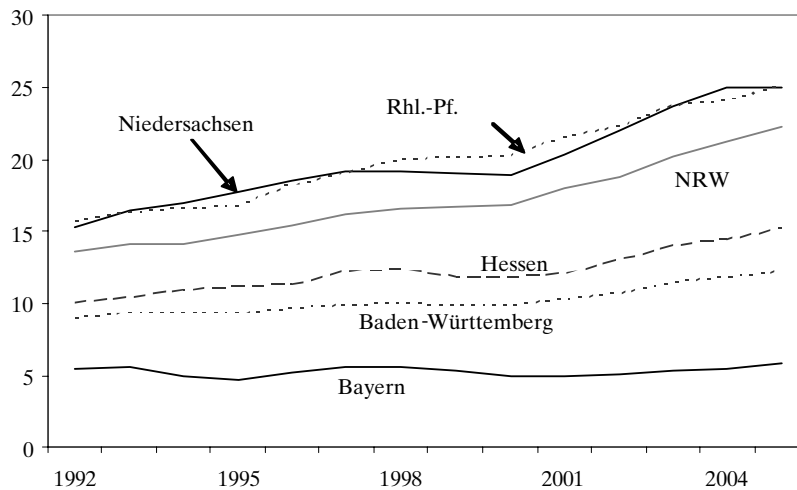
Zwischen 2001 und 2005 lag die Kreditaufnahme bei 33 von 80 Landeshaushalten über der Verfassungsgrenze, also bei gut 41% der Landeshaushalte; sechs der 16 Länder hielten in den fünf Jahren kein einziges oder nur ein Mal die Verschuldungsgrenze ein. Gerade in diesem Jahrzehnt spielte der Ausnahmetatbestand für den Anstieg der Verschuldung eine wichtige Rolle, da diese „Hintertür“ für eine über der von der Verfassung erlaubten Kreditaufnahme von einigen Ländern regelmäßig genutzt wurde. Schaubild 1 zeigt für die westdeutschen Flächenländer die Probleme bei der Einhaltung der Verschuldungsgrenze, Schaubild 2 die Auswirkungen auf die Schuldenquote dieser Länder.

Schaubild 1
Eigenfinanzierte Investitionen und Nettokreditaufnahmen ausgewählter Bundesländer
 1992 bis 2007



Quelle: SVR (2007: 176-183) und Haushaltspläne sowie Nachtragshaushalte der Finanzministerien.

Schaubild 2:
Entwicklung der Schuldenstandsquote ausgewählter Bundesländer
 1992 bis 2005



Eigene Berechnungen nach SVR (2007: 176-183)

Festgestellt werden muss, dass die angesammelten Haushaltsfehlbeträge in konjunkturell guten Zeiten nicht abgebaut wurden, wie es der keynesianischen Idee des Deficit Spending entsprechen würde, sondern im Gegenteil auch in diesen Zeiten weitere Schulden gemacht wurden. Daher entstand ein immer höherer Schuldensockel. Die gesamtstaatliche Verschuldung der Bundesrepublik Deutschland ist seit den 1970er Jahren von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus weiter gestiegen – von reichlich 60 Mrd. € im Jahr 1970 auf mittlerweile knapp 1,6 Bill. €. Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote ist von 17% im Jahr 1970 auf 67,9% Ende 2005 gestiegen. Der Ausnahmetatbestand hatte daran entscheidenden Anteil. Berücksichtigt werden muss zudem, dass diese Beträge lediglich die explizite Staatsverschuldung benennen. Die impliziten Verbindlichkeiten des Staates, wie z.B. die Renten- und Pensionsverpflichtungen des Staates, sind hierbei noch gar nicht berücksichtigt. (siehe Antwort auf Frage III.3.7)

1.2 In welchem Maße hat der Ausnahmetatbestand zum Anstieg der öffentlichen Verschuldung beigetragen?

Die investitionsorientierte Verschuldungsgrenze hat sich vor allem wegen des Ausnahmetatbestands in der Haushaltspraxis als nicht wirksam erwiesen. Auch wenn die Verfassungsgrenze knapp eingehalten wird, sind die Verschuldungsmöglichkeiten zu groß, weil der Investitionsbegriff als Bruttogröße auf die Gegenrechnung von Abschreibungen und von Privatisierungserlösen verzichtet. Aber aufgrund des Ausnahmetatbestandes ließen sich mit dem Bezug auf die Erfordernisse eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts - einen unpräzisen und nicht justiziablen Begriff –häufig noch höhere Kredite rechtfertigen. Dies hatte zur Folge, dass sich Bundes- und Landesregierungen letztlich mit konjunkturpolitischen Argumenten von der investitionsorientierten Verschuldungsgrenze entbinden konnten. Der Nettokreditaufnahme ist bei Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel keine Grenze nach oben gesetzt. Zudem existiert keine Rückführungsvorschrift, die im konjunkturellen Aufschwung einen ausreichenden Defizitabbau durchsetzt.

Der kräftige Anstieg der Staatsverschuldung seit den 1970er Jahren ist zu einem beträchtlichen Teil auf Kreditaufnahmen zurückzuführen, die mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes gerechtfertigt wurden. Alleine mit der so begründeten Überschreitung der Regelgrenze ergibt sich für die Jahre von 1970 bis 2006 ein Schuldenbetrag von 75,3 Mrd. €. Für NRW belaufen sich die so begründeten Kreditaufnahmen allein in den Jahren von 1992 bis 2006 auf 11,5 Mrd. €. Bezogen auf den Schuldenstand des Bundes Ende des Jahres 2006 hat der Ausnahmetatbestand in den 36 Jahren von 1970 bis 2006 also 8,2% der Gesamtschulden des Bundes verursacht. Für NRW hat der Ausnahmetatbestand in den 15 Jahren von 1992 bis 2006 10,2% des Schuldenstandes von Ende 2006 zu verantworten. Tabelle 1 zeigt die Unterschiede in den westlichen Flächenländern für die Jahre 1992 bis 2005.

¹ RWI-Berechnungen auf Basis der Tabelle 1 im Statistischen Anhang in SVR (2007) und des Monatsberichtes des Bundesfinanzministeriums, April 2007.

Tabelle 1
Bedeutung des Ausnahmetatbestands, Ländervergleich
 1992 bis 2005

Land	kumulierte Überschreitungen in Mill. €	Anteil am Schuldenstand 2005, in %
Baden-Württemberg	200	< 0,1
Bayern	0	0
Niedersachsen	5 090	10,6
NRW	10 630	9,8
Rheinland-Pfalz	1 290	5,2
Hessen	1 280	4,2

Quelle: RWI-Berechnungen auf Basis von SVR (2007, Statistischer Anhang)

1.3 Wie bewerten Sie die Legitimität der jeweiligen Berufungen auf den Ausnahmetatbestand?

Um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, kann nach den im Grundgesetz und in den Landesverfassungen verankerten Haushaltsregeln die staatliche Kreditaufnahme – keynesianischem Argumentationsmustern folgend – in den Dienst einer antizyklisch ausgerichteten Finanzpolitik gestellt werden. Eine über die Investitionsausgaben hinausgehende Kreditaufnahme kann demnach zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in Betracht gezogen werden, wenn eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder droht. Voraussetzung für die Wirksamkeit ist allerdings, dass die Kreditaufnahme aber auch geeignet und final darauf gerichtet ist, diese Störung abzuwehren. Im Aufschwung ist dann zudem das zuvor aus gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen gestiegene Budgetdefizit abzubauen.

Die Legitimität der jeweiligen Berufungen auf den Ausnahmetatbestand kann hier nicht für jeden Einzelfall bewertet werden. Grundsätzlich gilt aber, dass eine Überschreitung der investitionsorientierten Verschuldungsgrenze nur dann legitimiert ist, wenn sie nachweislich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts führt, von ihr also belegbare Wachstums- und Beschäftigungsimpulse ausgehen, deren Nettoeffekte sich auch nicht durch eine alternative Finanzierungsform erzielen lassen. Eine erhöhte Kreditaufnahme ist hierzu keineswegs per se geeignet. Denn die mit den zusätzlichen Krediten finanzierte verstärkte Staatsnachfrage hat oft nur temporäre Effekte auf das BIP, die langfristig wieder verpuffen und letztlich nur zu höheren Realzinsen führen und Inflationsgefah-

ren hervorrufen (Romer 2000 u. 2006; Mankiw 2006). Die zusätzliche Kreditfinanzierung ist dann ökonomisch nicht sinnvoll und deshalb nicht gerechtfertigt. Allerdings argumentieren „traditionelle“ wie „neue“ Keynesianer, dass zumindest in bestimmten Fällen konjunkturbedingte Staatseingriffe zu einer wünschenswerten Stabilisierung einer Volkswirtschaft beitragen können (Greenwald und Stiglitz, 1993: 23).

Die in den vergangenen Jahren in Deutschland vorherrschende Wachstumsschwäche, die vor allem in dem im internationalen Vergleich niedrigen Potentialwachstum zum Ausdruck kommt, und die strukturelle Arbeitslosigkeit sind unseres Erachtens nicht mit den konjunkturpolitisch ausgerichteten Instrumenten der Globalsteuerung zu beseitigen. Notwendig waren und sind vielmehr Strukturreformen der Sozialen Sicherungssysteme, des Steuersystems und eine Deregulierung von Märkten, vor allem des Arbeitsmarktes. Angefangen von den Reformen im Bund noch unter der Regierung Schröder („Agenda 2010“) und Reformen in den Ländern hat sich in den vorangegangenen Jahren in Deutschland auch tatsächlich einiges bewegt. Die ersten positiven Auswirkungen zeigen sich derzeit.

Allerdings sind die Fortschritte bislang noch deutlich zu gering. Die Reformen in den Sozialen Sicherungssystemen gehen vielfach nicht weit genug, die Reform der Unternehmensbesteuerung dürfte erst den Anfang einer noch ausstehenden systematischen Reform des Steuersystems sein und auch auf dem Arbeitsmarkt stehen weitere Deregulierungen an. Auch wenn es gerade in diesen Tagen Meldungen über deutliche Steigerungen der Steuereinnahmen in den nächsten Jahren gibt, die für eine Entspannung der öffentlichen Haushalte sorgen werden: die qualitative Konsolidierung der Staatsfinanzen steht noch aus.

Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2006 sehr überzeugend dargelegt, dass die Berufung der Bundesregierung auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beim Bundeshaushalt des Jahres 2006 nicht begründet war (SVR 2006: Ziffer 395 f.). Zwar waren die Wachstumsraten in den zurückliegenden Jahren alles andere als zufriedenstellend, aber ihre Höhe rechtfertigt aus unserer Sicht nicht, die praktizierte übermäßige Kreditfinanzierung mit Bezug auf die Abwehr eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts zu rechtfertigen. Insbesondere war die häufige Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung durch die Bundesländer nicht gerechtfertigt, denn eine höhere Nettokreditaufnahme eines Bundeslandes kann nicht zur Abwehr der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im gesamten Bundesgebiet beitragen.

Legt man die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte zugrunde, muss festgestellt werden, dass sich der Ausnahmetatbestand nicht bewährt hat, denn die Höhe der öffentlichen Kredite lag oftmals selbst dann über den

eigenfinanzierten Investitionsausgaben, wenn keine konjunkturelle Schwäche vorlag. Zum anderen liegen keine Belege dafür vor, dass mit den zusätzlichen Krediten Ausgaben finanziert werden konnten, die zu einer Beseitigung oder zumindest zu einer Reduzierung der Abweichung vom gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht beigetragen hätten.

1.4 Der Antrag fordert die Streichung des Ausnahmetatbestands der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Wie ist eine solche Forderung in Einklang zu bringen mit den „Thesen zur Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland“ der Konferenz der haushalts- und finanzpolitischen Sprecher der CDU/CSU-Landtagsfraktionen in den Bundesländern vom April 2006, in denen festgestellt wird: „Um künftig Haushaltsnotlagen nicht nur festzustellen und zu beseitigen, sondern nach Möglichkeit frühzeitig verhindern zu können, ist die Erarbeitung eines Haushaltsnotlagegesetzes notwendig.“

Eine Reihe von Bundesländern hat derzeit erhebliche Haushaltsprobleme. Über den Länderfinanzausgleich (LFA) profitieren die Nehmerländer von den Geberländern, obwohl diese zum Teil sogar selbst neue Kredite aufnehmen (müssen), um ihren Haushalt auszugleichen. Die über den LFA implementierte Einebnung von Unterschieden wurde zwar mit der Reform im Jahr 2004 vermindert, der LFA bietet den Ländern – und zwar Nehmer- und Geberländern – aber noch immer Anreize, die Haushaltskonsolidierung nicht konsequent und schnell umzusetzen. Denn noch immer verbleibt nur ein Teil des Konsolidierungserfolgs bei den jeweiligen Ländern. Trotz der Zuflüsse aus dem LFA wurde in den Nehmerländern der Ausnahmetatbestand genutzt, um über die goldene Regel hinausgehende Kredite aufzunehmen. Weder gibt es strikte Auflagen, wie diese Zuwendungen zu verwenden sind, damit die Belastung der Geberländer möglichst schnell verringert werden kann, noch gibt es derzeit eine wirksame Begrenzung der Schuldenaufnahme durch Nutzung des Ausnahmetatbestands.

Verschärft wird das Problem durch den gesetzlich ungeklärten Fall der „extremen Haushaltsnotlage“, durch den die Länder Bremen und das Saarland bis 2004 innerhalb des Länderfinanzausgleichs zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen erhielten; seit 2005 sind solche Zahlungen nicht mehr vorgesehen. Dennoch beanspruchen Berlin, Bremen und das Saarland weiterhin Extrazahlungen. Eine Haushaltsnotlage wird oft dann gesehen, wenn die Zahlungsverpflichtungen so hoch sind, dass diese nur durch eine weitere Neuverschuldung zu finanzieren sind, also Ausgabenkürzungen hierzu nicht mehr ausreichen. Es fehlt in Deutschland an Instrumenten, einen solchen Haushaltsnotstand, durch den die Bundesländer und der Bund gemäß Art. 20 Abs. 1 GG füreinander finanziell einstehen müssen, erst gar nicht aufkommen zu lassen. Hier liegt ein wesentliches Motiv für die Implementa-

tion wirksamer Verschuldungsregeln in einem föderal strukturierten Staat wie Deutschland. Der Wissenschaftliche Beirat hat deshalb umfassende Vorschläge für eine Reform der Finanzbeziehungen in Deutschland vorgelegt (Wiss. Beirat beim BMF 2005).

Mit dem geplanten Haushaltsnotlagengesetz sollen nun in einem Frühwarnsystem die Maßstäbe festgelegt werden, in welcher Form und in welchem Umfang Bundeshilfen an in Haushaltsnotlage geratene Länder fließen sollen. Hier sind klare Sanierungsauflagen vorgesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 19.10.2006, in dem der Normenkontrollantrag des Landes Berlin zurückgewiesen wurde, klar beschrieben, wann eine extreme Haushaltslage vorliegt: Es muss ein „föderaler Notstand“ bestehen, der den Bestand des betreffenden Landes gefährdet. Mit Bezug auf die Situation in Berlin, aber implizit auch für die früheren Fälle Bremen und Saarland, wird klargestellt, dass solche Sanierungshilfen nicht schon durch eine schlechte Finanzpolitik gerechtfertigt sind, zum Beispiel indem sich die Empfängerländer in bestimmten Bereichen höhere Ausgaben leisten als andere vergleichbare (zahlende) Bundesländer. Das geplante Haushaltsnotlagengesetz ergänzt deshalb die Forderung nach der Streichung des Ausnahmetatbestandes. Haben in Notstand geratene Bundesländer nicht mehr die Möglichkeit, über den Ausnahmetatbestand weiter unbegrenzt Schulden aufzunehmen, so können die in Regress genommenen Bundesländer und der Bund stärkeren Einfluss auf die Verwendung ihrer Mittel nehmen, damit der Notstand anreizverträglich und möglichst kurz und kosteneffektiv überwunden werden kann.

1.5 Welche Konsequenzen für die Haushalte des Bundes und der Länder sind zu erwarten, wenn der Antrag in dieser Form beschlossen wird?

Mit der Streichung des Ausnahmetatbestands wäre die bisherige Option, sich über das Volumen der eigenfinanzierten Investitionen hinaus zu verschulden, in Zukunft versperrt. Der Druck zu einer konsequenteren Haushaltskonsolidierung würde erhöht. Die negativen Folgen auf zukünftige Haushalte in Form von zusätzlichen Schuldendiensten würden gemindert, die Gefahr diejenigen zu überfordern, die die zukünftigen Haushalte finanzieren müssen, verringert.

Nach der Streichung des Ausnahmetatbestands müssten die Regierungen allerdings beachten, dass sie für die Wirkung der automatischen Stabilisatoren ein ausreichend hohes Kreditvolumen einrichten, also nicht sämtliche Investitionen mit Krediten finanzieren. Wenn die konjunkturbedingten Haushaltsbelastungen wegen der Streichung des Ausnahmetatbestands nicht hingenommen werden könnten, käme es aufgrund konjunktureller Haushaltsbelastungen durch Ausgabenkürzungen und Abgabenerhöhungen

zu einer prozyklischen Politik, die Abschwünge verschärfen würde. Um dies zu vermeiden, sollten konjunkturbedingte Veränderungen des Finanzierungssaldos innerhalb des Kreditrahmens nach Art. 115 GG – allerdings unter Verwendung des Nettovolumens bei den Investitionen und nach Abschaffung des Ausnahmetatbestands – möglich sein. Hierfür könnten auch Konjunkturrücklagen gebildet werden.

1.6 Die kreditverfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze wurde im Rahmen der Bundesdeutschen Finanzreform im Jahre 1969 eingeführt. Worin unterscheiden sich die Haushaltssituationen des Bundes und der Länder damals und heute?

Die gesamtstaatliche Verschuldung der Bundesrepublik Deutschland ist seit Anfang der 1970er Jahre massiv gestiegen: Der Schuldenstand des Bundes einschließlich der Sondervermögen hat von rund 28 Mrd. € auf knapp 916 Mrd. € im Jahr 2006 zugenommen; bei den Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) ist er von 34 Mrd. € auf 569 Mrd. € gestiegen. Der Anteil der Staatsverschuldung am BIP hat sich damit in den vergangenen dreißig Jahren fast verdreifacht. Die öffentlichen Haushalte müssen im Jahr 2007 reichlich 66 Mrd. € – und damit rund 12% des Steueraufkommens – für den Schuldendienst aufbringen. Dies engt aktuell die Handlungsspielräume einer zukunftsorientierten Haushaltspolitik deutlich ein.

Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen wiesen im Jahr 2006 die niedrigsten Schuldenstandsquoten auf (Schaubild 2). Die mit Abstand höchste Schuldenstandsquote hatte Berlin mit knapp 73,5%. Danach folgten Bremen (52,9%), Sachsen-Anhalt (38,6%), Brandenburg (34,8%), Thüringen (34,5%) und Mecklenburg-Vorpommern (33,2%). Viele Bundesländer können sich wegen der hohen Zinsausgaben in ihren Haushalten einen weiteren Anstieg der Schuldenstandsquote nicht erlauben. Dies war im Jahre 1969 nicht der Fall.

II Wirtschaftspolitisches Paradigma

2.1 Wie beurteilen Sie das dem Ausnahmetatbestand zugrundeliegende wirtschaftspolitische Paradigma einer antizyklischen Wirtschaftspolitik aus heutiger Sicht?

2.2 Haben sich das Paradigma und damit auch der Ausnahmetatbestand bewährt?

2.3 Entspricht dieses Paradigma der heute vorherrschenden Lehrmeinung?

In der traditionellen Makroökonomik werden der Finanzpolitik zwei Funktionen zugeschrieben: eine allokativen, die auf eine Verbesserung der Angebotsbedingungen abzielt und eine stabilisierende, die auf eine Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abzielt. Durch antizyklische Variation der Einnahmen und Ausgaben des Staates sollen dabei die konjunkturbedingten Ausschläge der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gedämpft werden. Bei konjunkturellen Schwankungen tragen die im Steuer- und Transfersystem eingebauten automatischen Stabilisatoren zur Verstärkung der Konjunktur bei und sollten daher in ihrer Wirkung nicht begrenzt werden. Im Abschwung sollten demnach konjunkturbedingte Haushaltsfehlbeträge – bei Einhaltung der institutionell vorgegebenen Defizitgrenzen – hingenommen und diese Belastungen im Aufschwung aufgrund konjunkturbedingter Mehreinnahmen und arbeitsmarktbedingter Minderausgaben wieder zurückgeführt werden. Über den Konjunkturverlauf ist der Haushalt dann (nahezu) ausgeglichen. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die automatischen Stabilisatoren in ihrer Wirkung nicht beschränkt werden sollten.

Die gezielte Kreditaufnahme zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wird hingegen als „Deficit Spending“ bezeichnet und geht davon aus, dass die konjunkturell bedingt schwächere private Nachfrage durch staatliche Nachfrage ergänzt werden sollte, um so einem wirtschaftlichen Abschwung entgegenwirken zu können. Im Aufschwung – so das Argument dieser diskretionären Fiskalpolitik – kann das gestiegene Budgetdefizit dann wieder abgebaut werden. Auf diese Art ließe sich über den Konjunkturzyklus ein ausgeglichener Haushalt erreichen, bei größeren Schwankungen in den Defiziten und Überschüssen als bei einem ausschließlichen Wirken der automatischen Stabilisatoren. Die Erfahrung in der Praxis zeigt allerdings, dass der Abbau der Schulden eines Konjunkturabschwungs in den Konjunkturaufschwungsphasen nie gelungen ist bzw. – entgegen den Vorstellungen antizyklischer Politik – erst gar nicht angestrebt wurde. Dies dürfte u.a. daran gelegen haben, dass Trend und Zyklus keineswegs so offensichtlich voneinander zu trennen sind, wie es die wirtschaftstheoretische Betrachtung vorsieht: verflacht der Wachstumspfad, dann wird eine konjunkturelle

Hochphase möglicherweise gar nicht bzw. nicht rechtzeitig als solche erkannt, wie etwa beim Aufschwung um die Jahrtausendwende.

Mit den Erkenntnisproblemen bei der Unterscheidung von Trend und Zyklus eng verknüpft sind Probleme bei der Identifikation der Ursachen nachlassender Wachstumsraten. Nur, wenn sie tatsächlich temporäre, nachfrage-seitig bedingte Schwächen widerspiegeln, kann die öffentliche Hand effektiv antizyklisch gegensteuern. Diese Einschränkungen haben mittlerweile die Mehrzahl der Ökonomen zu der Einschätzung geführt, dass diskretionäre Fiskalpolitik meist nur temporäre Effekte auf das BIP generiert, die langfristig wieder verpuffen und zu höheren Realzinsen und Inflationsgefahren führen (Romer 2006, 2000; Mankiw 2006). Die Stagflationserfahrungen in den 1970er und frühen 1980er Jahren sind Beispiele dafür, dass Konjunkturprogramme keine nachhaltige positive Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung hatten und die Verschuldung rasant zunahm. Nach der sogenannten Lucas-Kritik werden die Wirtschaftsakteure ihre Erwartungen und damit ihr Verhalten an ihre Erfahrungen anpassen. Wenn die Wirtschaftssubjekte aus diesem Grund Steuererhöhungen und Inflation antizipierten, wenn die Regierung eine aktive antizyklische Politik fährt, würde über eine sinkende Ausgabenneigung der Bürger die Effizienz der antizyklischen Finanzpolitik gemindert; gegebenenfalls würde sie sogar unwirksam.

Vor allem Keynesianer sind allerdings der Meinung, dass zumindest in bestimmten Fällen konjunkturbedingte Staatseingriffe zu einer wünschenswerten Stabilisierung einer Volkswirtschaft beitragen (Greenwald und Stiglitz, 1993: 23). Letztlich ist u.a. entscheidend, wie stark die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte auf einem kurz- oder einem längerfristigen Erwartungshorizont basieren. Bei ersterem hätten temporäre finanzpolitische Maßnahmen zumindest kurzfristig einen signifikanten Nachfrageeffekt, bei letzterem hätten sie dagegen entweder keine, nur geringe oder sogar negative Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (Blinder, 1997). Wird berücksichtigt, dass Steuersysteme meist verzerrend wirkend, können finanzpolitische Maßnahmen aber auch der keynesianischen Intuition entgegengesetzt wirken. (Kösters et al. 2006:612-614).

Eindeutig lassen sich somit die Grenzen einer antizyklischen Finanzpolitik benennen: sie resultieren aus Erkennungs-, Entscheidungs-, Handlungs- und Wirkungsverzögerungen. So treten zwischen der Diagnose der konjunkturellen Schwäche, dem Beschluss, antizyklische Maßnahmen zu ergreifen, und dem Zeitpunkt ihrer Umsetzung vielfach erhebliche zeitliche Verzögerungen auf. Expansive Maßnahmen werden daher oftmals erst umgesetzt, wenn sich die Konjunktur schon erholt hat. Schließlich stößt eine antizyklische Feinsteuerung auch deshalb an Grenzen, weil die gesamtwirtschaftliche Entwicklung – wie die zahlreichen Revisionen von Konjunkturprognosen in den vergangenen Jahren belegen – nicht hinreichend genau prognostiziert

werden kann und es auch schwierig ist, die gesamtwirtschaftliche Konstellation zu identifizieren, die einen erfolgreichen Einsatz antizyklischer Maßnahmen erwarten lässt. In einer Studie über die Effektivität der automatischen Stabilisatoren kommt das ifo-Institut daher auch zu dem Ergebnis, dass in Deutschland diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen den automatischen Stabilisierungswirkungen entgegenwirkten und die Konjunkturschwankungen häufig sogar verstärkten (Leibfritz et al. 1999).

So ist denn auch die Veränderung des realen BIP in Deutschland nur schwach mit der Ausrichtung der Finanzpolitik, gemessen an der Veränderung des strukturellen Defizits zum Vorjahr, korreliert. Die empirisch festgestellten Grenzen der antizyklischen Finanzpolitik sprechen deshalb auch dafür, die Finanzpolitik auf das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zu beschränken (Scheremett 2001), zumal die Arbeitslosigkeit in Deutschland wohl ohnehin vorwiegend auf strukturelle Probleme zurückzuführen ist, die sich nur durch eine Verbesserung der Angebotsbedingungen beseitigen lassen.

Die Finanzpolitik könnte, im Gegensatz zum keynesianischen Paradigma, hingegen durch eine glaubwürdige Konsolidierungsstrategie die Voraussetzungen für ein angemessenes Wirtschaftswachstum verbessern. Auch wenn nicht-keynesianische Effekte bei der Budgetkonsolidierung in einzelnen Staaten aufgetreten sind (Alesina und Perotti, 1997; Giavazzi und Pagano, 1990, 1996), ist aber fraglich, ob eine Konsolidierungsstrategie generell bereits kurzfristig expansiv wirkt. Die positiven Wirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen wurden jedenfalls teilweise überschätzt, weil flankierende andere makroökonomische Faktoren, wie eine expansive Geldpolitik oder eine Abwertung der Währung, nicht angemessen berücksichtigt wurden. Dies zeigt eine empirische Untersuchung zur Relevanz von Nachfragewirkungen und Erwartungseffekten der Konsolidierungspolitik, die zur Erreichung der Maastricht-Kriterien Mitte der neunziger Jahre von den EU-Mitgliedsländern betrieben wurde (WIFO 1999).

Für Deutschland kann nach einer empirischen Studie in der kurzen Frist weiterhin von keynesianischen Effekten ausgegangen werden, d.h. Einsparungen bei den Staatsausgaben mindern kurzfristig das reale BIP (Leibfritz u.a. 2001, SVR 2003: 789-821). Die kontraktiven Effekte der Haushaltskonsolidierung wirken aber nicht lange. Schon mittelfristig dürfte sich eine Rückführung der Staatsquote positiv auf das Wachstum auswirken. Ob und wie lange keynesianische Effekte einer Haushaltskonsolidierung eintreten, hängt entscheidend von den Erwartungen der Bürger und Unternehmen ab. Ist eine Konsolidierungspolitik glaubwürdig und wird sie von den Bürgern als erfolversprechend bewertet, bleiben kontraktive Effekte aus oder zeigen sich allenfalls für eine sehr kurze Zeit.

III. Reformbedarf/Ziele einer Reform

3.1 Welche Möglichkeiten gibt es, den unterschiedlichen Ausgangslagen der Bundesländer im Umgang mit den Staatsfinanzen gerecht zu werden, wenn es um die Frage der Entschuldung bei gleichzeitiger Erfüllung der notwendigen Zukunftsausgaben geht?

Die öffentliche Hand kann nur dann in der Zukunft ihre Aufgaben erfüllen, wenn in der Gegenwart mit ausreichenden Investitionsausgaben dafür die Grundlage gelegt wird. Der Anteil der öffentlichen Investitionen ist jedoch beim Bund, wie auch in vielen OECD-Ländern tendenziell zurückgegangen, obwohl die Staatsquote in den letzten beiden Jahrzehnten in diesen Regionen mehr oder weniger konstant geblieben ist oder eher wieder zugenommen hat (Kirchgässner 2007:1). So fiel etwa der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes von 16,3% im Jahre 1970 auf 7,8% im Jahre 2005, und der Anteil am BIP fiel von 2,2% auf 1,0%, obwohl die Staatsquote in dieser Zeit von 38,5% auf 46,8% zunahm. (In NRW stieg der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben allerdings von 10,1% im Jahre 1992 auf 11,2% im Jahre 2005 und der am BIP von 1,0% auf 1,2%.²) Seit dem Jahr 2003 ist aber das öffentliche Anlagevermögen sogar zunehmend geschrumpft (Deutsche Bundesbank 2006: 30). Somit gibt es einen unverkennbaren Investitionsstau in Deutschland, der vor allem bei den Ländern und Kommunen zu sehen ist. Deshalb wird die Frage gestellt, ob die Haushaltskonsolidierung mit den gleichzeitig notwendigen Zukunftsinvestitionen vereinbar ist und ob aufgrund unterschiedlicher Ausgangslagen eine höhere Solidarleistung der finanzstärkeren Länder und des Bundes geboten ist.

Sowohl der Bund wie auch die meisten Bundesländer stehen vor einem Schuldenproblem, das sie selbst zu verantworten und daher selbst zu lösen haben. Erst wenn diese Verschuldungsprobleme gelöst sind, bietet sich der Spielraum für höhere öffentliche Zukunftsinvestitionen. Andernfalls dürften mittel- bis langfristig die Lasten des Schuldendienstes auch die heute noch bestehenden Möglichkeiten zunichte machen. Während der Bund 1970 nur 3,2% seiner Ausgaben für Zinsen ausgeben musste (oder 0,4% des BIP), so waren es im Jahr 2005 schon 13,2% (oder 1,7% des BIP); in NRW stiegen diese Anteile von 0,8% (oder 0,1% des BIP) auf 8,9% (oder 0,9% des BIP) (SVR 2007: 174; laufende Haushaltspläne des Landes Nordrhein-Westfalen). Die Zahlländer des Länderfinanzausgleichs haben sogar Schulden aufgenommen, um die Zahlungen für den Länderfinanzausgleich zu finanzieren. Insofern besteht kein Grund, eine weitere Solidarleistung anderer Länder zu fordern.

² Eigene Berechnungen auf Basis der Tabellen 1 und 2 des Statistischen Anhangs in SVR (2007).

Es besteht aber auch die Gefahr, dass eine Regierung ineffizient wenig öffentliche Investitionen tätigt, weil sie ihren Haushalt konsolidiert (Peletier, Dur, und Swank, 1999). Dies ist offenbar in vielen europäischen Ländern geschehen, die an ihren öffentlichen Investitionen kürzten, um die Verschuldungsregeln des europäischen Stabilitätspakts einzuhalten (Persson und Tabellini 2000: 367). Da der deutsche Bundesstaat als Volkswirtschaft in höchstem Maße wirtschaftlich verflochten ist, liegt es auf der Hand, dass bei Ausbleiben notwendiger Zukunftsausgaben in einzelnen Ländern auch Nachteile für alle anderen Länder und den Bund entstehen können. Daher liegt es im Interesse des Bundes und aller Länder, dass die notwendigen Zukunftsaufgaben in ganz Deutschland auch finanziert und angegangen werden.

Als Lösung könnte in der Föderalismusreform II den einzelnen Ländern ein höheres Maß an Steuerautonomie gewährt werden, so dass die Landesregierungen mehr Spielraum für eine landesspezifische Gestaltung der Steuerbelastung haben. Möglich wäre es zum Beispiel, den Ländern regionale Zuschlagrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer und bei der Grunderwerbsteuer einzuräumen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2005, 47f.). Dies würde den föderalen Wettbewerb stärken, in dem Bürger und Unternehmen Steuerlast und Gegenleistung in ein Preis-Leistungs-Verhältnis setzten. Die Gefahr eines destruktiven Steuerwettbewerbs („race to the bottom“) dürfte innerhalb des deutschen Föderalstaats gering sein, wenn ein derartiges Zuschlagsmodell intelligent ausgestaltet wird. Der Anreiz für die Länder, zum Beispiel in ihre Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur zu investieren, würde gestärkt werden.

Die notwendige Neuregelung des in Art. 115 GG (und in den Länderverfassungen) zu Grunde gelegten Investitionsbegriffs würde die Möglichkeit zur Kreditfinanzierung echter Zukunftsinvestitionen nicht beschränken. Vielmehr erlauben diese Regelungen grundlegend jedem Land (und dem Bund), Zukunftsinvestitionen autonom zu finanzieren. Dabei sollten Zukunftsinvestitionen durchaus auch zu einem angemessenen Anteil aus Einsparungen bei konsumtiven Ausgaben finanziert werden (vgl. auch Kitterer 2007: 75), und damit aus Steuergeldern, die von der gegenwärtig lebenden Generation aufgebracht werden. Schließlich profitiert diese ebenfalls von den getätigten Investitionen und sollte deshalb auch an den Kosten beteiligt werden.

3.2. Welchen weiteren, über die Streichung des Ausnahmetatbestands hinausgehenden Reformbedarf hinsichtlich der bestehenden Verschuldungsregeln sehen Sie?

Es sollte unserer Einschätzung nach kein striktes Neuverschuldungsverbot, dafür aber zwingend eine höhere Eigenverantwortung für die jeweiligen Ebenen der Gebietskörperschaften vereinbart werden. Es ist aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll, Verschuldung grundsätzlich zu untersagen, denn es gibt durchaus Situationen, in denen eine Kreditfinanzierung die Finanzierungsform ist, die insgesamt mit den geringsten Wohlfahrtsverlusten verbunden ist. Grundsätzlich setzt die Akzeptanz der Kreditfinanzierung allerdings voraus, dass es in der Praxis nicht (ständig) zu einem Missbrauch von Regeln kommt, in denen die Situationen einer erlaubten Kreditaufnahme definiert werden. Die Implementation einer einfachen Regel (zum Beispiel eines kompletten Verschuldungsverbotes) kann mit weniger Wohlfahrtsverlusten verbunden sein als die einer der ökonomisch sinnvolleren, die allerdings in der Praxis ständig verletzt wird.

Budgetdefizite lassen sich zum einen aus der so genannten Steuerglättungstheorie legitimieren (Barro 1979, 1989), die nicht mit keynesianischen antizyklischen Theorien verwechselt werden darf. Im Konjunkturverlauf kommt es bei konstant gehaltenen Steuersätzen und Staatsausgaben bei Konjunkturabschwüngen temporär zu Budgetdefiziten und bei Konjunkturaufschwüngen zu Budgetüberschüssen. Würde man im Konjunkturverlauf stets die Steuersätze anheben und senken, um ein ausgeglichenes Budget zu erreichen, so dürften hierdurch Wohlfahrtsverluste (so genannte Zusatzlasten) generiert werden (z.B. würde das Arbeitsangebot fallen, wenn die Lohnsteuer steigt). Es ist dann effizient, temporäre Defizite in Kauf zu nehmen, die in den Konjunkturaufschwungsphasen wieder kompensiert werden. Die Staatsausgaben werden also wohlfahrtsmaximierend bestimmt und bleiben auf diesem Niveau über den Konjunkturverlauf.

Ferner sollte eine Kreditfinanzierung in konkret festgelegten Sondersituationen möglich sein. Gemeint sind etwa Naturkatastrophen, Seuchen oder die Folgen von Terroranschlägen (wie die in den USA am 11. September 2001), die jeweils extreme Ausgaben notwendig machen, die nicht ausschließlich aus laufenden Einnahmen finanziert werden können. Im Grundgesetz könnte daher festgeschrieben werden, dass über die entsprechende Verfassungsgrenze hinaus Schulden aufgenommen werden dürfen, wenn etwa absehbare Kosten einer Seuchenbekämpfung oder einer Naturkatastrophe anfallen, die einen zu bestimmenden Prozentsatz des letztjährigen BIPs übersteigen, oder wenn im Extremfall der Verteidigungsfall nach Art. 115a GG ausgerufen wird. Darüber hinaus gibt es weitere Sondersituationen wie die deutsche Wiedervereinigung, die ebenfalls eine erhöhte Kreditmöglichkeit legitimie-

ren können. Um einem Missbrauch vorzubeugen, sollte eine Sondersituation aber nur dann als solche interpretiert werden können, wenn dies durch eine 2/3-Mehrheit des deutschen Bundestages bestätigt wird. Auch wenn nicht alle Eventualitäten vorhergesehen werden können, so können gemäß Art. 79 GG alle Verfassungsnormen des Grundgesetzes (bis auf Art. 1 und 20) mit einer 2/3-Mehrheit des Bundestages und Bundesrates geändert werden und so die als erforderlich erachtete zusätzliche Neuverschuldung beschlossen werden. Festgelegt werden sollte aber in allen Fällen die Pflicht, in vorgegebenen zeitlichen Abläufen Pläne zur Rückführung der zusätzlich aufgenommenen Schulden vorlegen zu müssen – und diese dann auch einzuhalten.

Schließlich wird die in Art. 115 GG erlaubte Kreditfinanzierung bis zu dem Ausmaß der im Haushalt geplanten Investitionsausgaben damit legitimiert, dass Investitionen zu zukünftigen Erträgen führen und insofern die morgigen Generationen „reicher“ machen. Für die Vorteile eines höheren Kapitalstocks, einer höheren Produktivität und einer besseren Infrastruktur usw. sollen diese Generationen auch einen Anteil an der Finanzierung der Investitionen übernehmen („pay as you use“-Prinzip). Es ist unstrittig, dass öffentliche Investitionen wachstumsfördernde Effekte haben, wenngleich diese auch oftmals kleiner sind als erwartet (Romp und de Haan 2007). Generationengerechtigkeit kann durch eine Kreditfinanzierung aber definitiv auch nur dann erreicht werden, wenn die kreditfinanzierten Ausgaben auch Nettoerträge in der Zukunft erbringen – wenn also zukünftig Einnahmen entstehen, die höher sind als der zu bedienende Schuldendienst.

Vor allem bei Art. 115 GG besteht noch ein über die Streichung des Ausnahmetatbestands hinausgehender Reformbedarf. Die hinter der Goldenen Regel stehende Idee ist, dass bei Investitionen ein Selbstfinanzierungseffekt entsteht, so dass mit den zukünftigen Erträgen der Investitionen die zukünftigen Zins- und Tilgungskosten finanziert werden können (und damit eine generationengerechte Zuordnung von Nutzen und Lasten ermöglicht wird) (Schemmel 2007: 10; SVR 2006: 309). Wegen der mittlerweile angehäuften Schulden und den damit verbundenen Lasten für zukünftige Generationen muss allerdings bezweifelt werden, dass die Anwendung der Regel in der Praxis zum gewünschten Ziel führt. Bei Art. 115 GG (und damit bei allen entsprechenden Normen in den Landesverfassungen) besteht deshalb akuter Handlungsbedarf. Hier muss endlich, wie seit Jahrzehnten gefordert, der seit 1989 Gesetzesrang genießende Investitionsbegriff der Verwaltungspraxis (§10 Abs. 3 Ziffer 2 Satz 2 HGrG) aufgegeben und durch einen engeren Investitionsbegriff ersetzt werden. Vorschläge, wie dieser aussehen sollte, wurden etwa vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium (Wissenschaftlichen Beirat beim BMF, 1980), vom Sachverständigenrat zur

Tabelle 2
Nettoneuverschuldung und Investitionsausgaben des Bundes
 2004 bis 2007 in Mrd. €

	2004	2005	2006	2007
Investitionsausgaben (Referenzgrenze 1)	22,4	22,9	23,2	23,5
Nettoinvestitionen ¹ (Referenzgrenze 2)	6,3	-4,4	6,1	4,2
Nettokreditaufnahme	39,5	31,2	38,2	22,0
Überschreitung nach 1	17,1	8,3	15	-1,5
Überschreitung nach 2	33,2	35,6	33,1	17,8

Quelle: SVR (2006: 312) – ¹Investitionsausgaben minus Privatisierungserlöse, Einmaleffekte und Abschreibungen.

Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (SVR 2006, 2007), von der Bundesbank (Deutsche Bundesbank 2005b), vom Bundesrechnungshof und vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. erarbeitet (KBI 2006). Auf jeden Fall sollte der Investitionsbegriff als Nettobegriff definiert und damit insbesondere die Ansetzung von Abschreibungen berücksichtigt werden (vgl. z.B. SVR 2007: 3).

Eine solche Reform würde den Kreditermächtigungsspielraum des Bundestages und auch der Länder deutlich vermindern. Nach den Auswertungen der Deutschen Bundesbank wird in Deutschland insgesamt seit dem Jahr 2003 desinvestiert (nach VGR-Abgrenzung; Deutsche Bundesbank 2006: 30; Schemmel 2007: 14, 43). Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2006 den Unterschied zwischen der bisher angewendeten Investitionssumme und einer korrigierten Version der Nettoinvestitionen aufgezeigt, bei der Privatisierungserlöse, Einmaleffekte und Abschreibungen von der bisher verwendeten Investitionssumme abgezogen werden (SVR 2006: 312, Schaubild 78); in Tabelle 2 werden die jeweiligen Überschreitungen der Verfassungsgrenze aufgezeigt.

Nach dieser alternativen Rechnung hat die Bundesregierung in den Jahren 2004 bis 2006 die Verfassungsgrenze jeweils um über 33 Mrd. € überschritten und würde auch in 2007 die Verfassungsgrenze nicht eingehalten werden (nach Haushaltsplan 2006 und 2007). Das Bundesverfassungsgericht hatte übrigens bereits in einem Urteil vom 18.04.1989 dem Gesetzgeber aufgetragen, eine Neuregelung des Investitionsbegriffes zu erarbeiten, die den normativen Vorgaben der Art. 109 Abs. 2 GG und Art. 115 Abs. 2 GG gerecht werden. Heute, 18 Jahre danach, ist dies noch immer nicht geschehen.

Darüber hinaus existieren aber noch weitere Möglichkeiten, die es den Regierungen erlauben, ihre Kreditaufnahmemöglichkeiten an der Intention der Verfassungen vorbei zu erweitern (siehe z.B. SVR 2006, Kapitel 6; Schemmel 2006, 2007). Diese begründen weiteren Handlungsbedarf für eine

Reformierung der Verschuldungsregeln. Da die Kassenverstärkungskredite von der Verfassungsregel ausgenommen wurden, werden diese permanent verlängert und so *de facto* zu Deckungskrediten, die bei der Formulierung einer Schuldenobergrenze beachtet werden müssten. In einer Reform sollte deshalb der „Sockel“ von Kassenverstärkungskrediten, der dauerhaft in Anspruch genommen wird, in die neue Verschuldungsregel mit einbezogen werden (vgl. Schemmel 2006, 2007).

Der neue Wortlaut der Verschuldungsregel müsste ebenfalls klarstellen, dass die Verfassungsgrenze selbstverständlich, wie der gesamte Haushalt, nicht nur im Plan, sondern auch im Haushaltsvollzug eingehalten werden muss. Auch die Möglichkeit, dass sich Haushalte über Sondervermögen zusätzliche Kreditmöglichkeiten verschaffen können, sollte bei der Festlegung der Verschuldungsgrenze berücksichtigt werden. Dasselbe sollte für die in Vorjahren nicht genutzten Kreditermächtigungen gelten. Obwohl diese eigentlich nach einem Jahr verfallen, werden sie in der Praxis zu Beginn eines neuen Haushaltsjahres weiter genutzt; im Jahr 2005 wurde trotz Sperre vom Haushaltsausschuss des Bundestages ein Kreditvolumen von 13 Mrd. € bewilligt. Folglich musste kein Nachtragshaushalt vorgelegt werden, der eine Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes, und eine Erklärung, wie die höhere Kreditaufnahme das Ungleichgewicht beseitigen könnte, erfordert hätte. Durch die Reform der Verschuldungsregeln sollte daher die Verwendung von Kreditermächtigungen aus Vorjahren untersagt werden; dies haben bereits der Bundesrechnungshof (2005: 53) und der Sachverständigenrat (2006: 303) gefordert.

Keine effektive Begrenzung der Kreditaufnahme haben auch die vom BVerfG geforderten Dokumentationspflichten gebracht, die den Regierungen eine Begründungs- und Darlegungspflicht auferlegen, sowie die Verpflichtung zu haushalts- und finanzpolitischen Maßnahmen, die ein Wiederentstehen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes verhindern. Diese Dokumentationspflicht wurde 2005 sogar umgangen, indem alte Kreditermächtigungen genutzt wurden. Diese Möglichkeit würde zwar entfallen, wenn die spätere Nutzung von Kreditermächtigungen untersagt würde, da aber auch in Zukunft Sondertatbestände eine Kreditaufnahme rechtfertigen sollen, sind bei den Dokumentationspflichten strengere Vorschriften zu erlassen.

3.3 Inwieweit bedarf es grundlegender Verschuldungsvorgaben?

Die Notwendigkeit eines jährlichen Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben eines öffentlichen Haushaltes wird durch die Option der Kreditaufnahme durchbrochen. Die Bürger sind i.d.R. nur unzureichend über die gesam-

ten Einnahmen in Form von Steuern und Abgaben sowie über die gesamten Ausgaben informiert. Für Politiker bietet sich somit die Möglichkeit, diese Unwissenheit der Wähler strategisch auszunutzen, indem kurzfristig wirkende Ausgaben mit Krediten finanziert werden. Die positiven Folgen der Kreditaufnahme werden vom Wähler (eventuell) kurzfristig honoriert, während die Lasten dieser Politik erst später – und vor allem größtenteils von anderen Steuerzahlern – getragen werden müssen und damit erst den in Zukunft verantwortlichen Politikern das Leben schwer machen (Bernholz und Breyer 1994: 208).

Ferner kann von den Bürgern systematisch unterschätzt werden, welchen Finanzierungsbedarf das gesamte – von den Bürgern ja oftmals auch vehement eingeforderte – Leistungsangebot des Staates erfordert. Die Bürger unterliegen damit in vielen Fällen einer „Schuldenillusion“, die heute noch verdeckt, welche finanziellen Belastungen die in der Gegenwart mit Krediten finanzierten Ausgaben des Staates in der Zukunft verursachen. Eine Begrenzung des Verschuldungsspielraums kann dieser kurzichtigen Betrachtungs- und Handlungsweise entgegenwirken (Schemmel 2006: 9).

3.4 Ist eine verfassungsrechtliche Festlegung des Verschuldungsspielraums der öffentlichen Haushalte geboten?

Die Erfahrung lehrt, dass die Kontrollfunktion des Parlaments bei der Kreditfinanzierung von Ausgaben nicht effektiv funktioniert (Kitterer und Gronneck, 2006). Persson und Tabellini (2000: 345) verweisen darauf, dass der Anreiz zur Nettoneuverschuldung vor allem dann besteht, wenn die Wiederwahl einer Regierung ungewiss ist, da dann die Schuldenaufnahme intensiver genutzt wird, um kurzfristige „Wohltaten“ zu finanzieren, die die Wiederwahlwahrscheinlichkeit erhöhen sollen.

Notwendig ist es, eine verfassungsrechtliche Festlegung des Verschuldungsspielraums festzulegen, die dem direkten Einfluss der Regierung entzogen ist, und konkrete Grenzen für die Kreditfinanzierung zu formulieren. Eine Änderung der Rechtsnorm verlangt dann die für eine Verfassungsänderung notwendige 2/3-Mehrheit, die in der Regel auch die Zustimmung der Opposition erfordert. Empirische Arbeiten belegen für die Vereinigten Staaten, dass verfassungsmäßige Beschränkungen, die nur mit 2/3-Mehrheiten umgangen werden können, stärker wirken als (einfache) gesetzliche Bestimmungen (Blankart 2006: 405). Für eine strikte verfassungsrechtliche Festlegung spricht darüber hinaus, dass die Kreditaufnahme oftmals nicht unter rein ökonomischen Gesichtspunkten erfolgt, sondern etwa auch dann gewählt wird, wenn die Kabinettsmitglieder einer Koalitionsregierung sich nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen können. Beharren beide Sei-

ten auf ihren Standpunkten, kommen oftmals Kompromisse zustande, die auch dann eine Kreditfinanzierung vorsehen, wenn dies aus ökonomischer Sicht nicht effizient ist (Persson und Tabellini 2000: 346).

Die Praxis der bestehenden Verfassungsregeln zur Einschränkung einer übermäßigen Verschuldungspolitik zeigt aber auch deutlich, dass eine verfassungsrechtliche Festlegung des Verschuldungsspielraums der öffentlichen Haushalte allein noch keine effektive Grenze bietet. In Bund und Ländern wurde die Verfassungsregel wiederholt unter Bezugnahme auf die Ausnahmeregel umgangen. Der Rechnungshof von Schleswig-Holstein spricht gar von einer „bedenklichen Erosion des Rechtsbewusstseins und der Rechts-treue“ (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2006, 65f.), weil die Landesregierung dort sogar die seit 1989 vom Bundesverfassungsgericht eingeführte Begründungspflicht bei Überschreitung der Verfassungsgrenze im Jahre 2005 einfach ignorierte.

Werden zukünftig Kreditaufnahmen zugelassen, um die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, muss diese Kreditmöglichkeit so eng gefasst werden, dass sie auch tatsächlich nur im Rahmen der automatischen Stabilisatoren in Anspruch genommen werden dürfen. In der Verfassung sollte deshalb verankert werden, dass das Budget über einem gesamten Konjunkturverlauf hinweg ausgeglichen sein sollte.

Aufgrund der weiter bestehenden Missbrauchsanfälligkeit bei der Definition von Sondertatbeständen sind Transparenz und Dokumentationspflicht der Staatsverschuldungspolitik von Bund und Ländern von elementarer Bedeutung. Die sich auf einen Sondertatbestand berufende Regierung sollte in Zukunft detailliert darlegen müssen, worin sie den Sondertatbestand sieht, der eine erweiterte Kreditfinanzierung erfordert. Das Karl-Bräuer-Institut schlägt sogar vor, dass Regierungen in diesen Fällen Gutachten von Experten wie dem Sachverständigenrat einholen müssten. Möglich wäre auch die Bildung einer unabhängigen Kommission, an deren Weisungen die Regierung nicht ohne weiteres vorbei gehen könnte.

Die Prüfung, ob eine Regierung bei der Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von Ausgaben verfassungsgemäß handelt, obliegt derzeit den Verfassungsgerichten. Deren Zuständigkeit könnte ausgeweitet werden. Sinnvoll wäre es, jeden Haushalt, in dem ein Teil der Ausgaben mit Krediten finanziert wird, auf eine mögliche Verletzung der Verfassung zu überprüfen. Eine solche Prüfung müsste nach Einbringung des Haushalts, oder wenn die Kreditaufnahme erst im Haushaltsvollzug beschlossen wird, unmittelbar nach Abschluss des Haushaltsjahres erfolgen, damit ein etwaiger Verfassungsbruch auch noch korrigiert werden könnte bzw. eine Sanktionierung

bereits im darauf folgenden Haushalt möglich wäre.³ Eine jährliche Überprüfung auf die Einhaltung der Verfassung könnte auch ein unabhängiges Gremium übernehmen, das bei Zweifeln die Verfassungsgerichte anruft. Der Sachverständigenrat und das Karl-Bräuer-Institut schlagen zum Beispiel vor, den Rechnungshöfen das Recht zuzugestehen, eine Normenkontrollklage anzustrengen, wenn diese in der Haushaltsplanung oder im Haushaltsvollzug einen Verstoß gegen die Verfassung sehen.

Werden Verfassungsbrüche in einem Verfassungsgerichtsurteil festgestellt, so sollte die übermäßig in Anspruch genommene Kreditfazilität automatisch von der nächsten abgezogen bzw. entsprechende Überschüsse gebildet werden müssen. Ähnliches schlägt der Sachverständigenrat mit dem Ausgleichskonto vor (SVR 2007).

3.5 Sollte im Rahmen der Föderalismusreform II und einer Neuausrichtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ein Neuverschuldungsverbot im Grundgesetz verankert werden?

Der Länderfinanzausgleich und die wechselseitige Beistandspflicht des Bundes und der Länder stellen in Bezug auf die Schuldenproblematik ein Problem dar. Könnten die Länder nicht auf den Beistand der anderen Länder und des Bundes hoffen, wären sie ausschließlich auf eigene Einsparungen und die Kapitalmärkte angewiesen, um ihre Ausgaben zu finanzieren. Kapitalmärkte würden eine objektive Einschätzung der Bonität des jeweiligen Landes entwickeln und so adäquate länderspezifische Risikoprämien auf die Kreditzinsen schlagen. Je strikter die Kreditfinanzierungsregeln und je nachhaltiger die Finanzpolitik des Landes, desto geringer würden die zu erwartenden Zinskosten des Landes sein.

Eine Abschätzung der Bonität der einzelnen Länder wird zwar in Länderrankings vollzogen (IW und GWS 2004), ohne bisher aber eine entscheidende Rolle bei den Zinskosten der Länder zu spielen. Dieser effiziente Regulierungskanal über den Kreditmarkt ist in Deutschland derzeit noch außer Kraft gesetzt, da die Märkte augenscheinlich davon ausgehen, dass der Bund und die Ländergemeinschaft im Falle notleidender Länder als Bürge einspringen. Die Länder müssen deshalb keinen Eigenbeitrag leisten, um günstige Kreditbedingungen zu erhalten (Blankart 2006: 405-406). Die Ablehnung der Klage des Landes Berlins vor dem BVerfG, in der Berlin Sonderzuwendungen des Bundes wegen einer extremen Haushaltslage for-

³ Empirische Untersuchungen für die Vereinigten Staaten zeigen, dass die Einhaltung der Defizitregeln besser funktioniert, wenn die Richter direkt gewählt und nicht – wie in Deutschland – von der Exekutiven ernannt oder vom Parlament gewählt werden (Blankart 2006: 405).

derte, hat richtigerweise zumindest eine allzu weit gehende Einebnung der Verantwortlichkeit verhindert.

Auch in den Vereinigten Staaten werden in den meisten Bundesstaaten Budgetausgleichsregeln verwandt, wobei „weiche“ Regeln existieren, bei denen etwaige im Laufe des Jahres auftretende Haushaltsdefizite auf das folgende Jahr übertragen werden dürfen, und „strikte“ Regeln, bei denen ein etwaiges Defizit bereits im Laufe des Haushaltsjahres durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen ausgeglichen werden muss. Die empirischen Arbeiten zu diesen Budgetausgleichsregeln zeigen, dass die strikten Budgetregeln zwar einen signifikanten dämpfenden Effekt auf die Neuverschuldung haben, aber auch einen Anreiz schaffen, auf parafiskalische (off-budget) Alternativen auszuweichen (Blankart 2006: 404-405). Die weichen Regeln ähneln der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Methode des Ausgleichskontos (SVR 2007: 6-7 bzw. 87-92). Wählt man striktere Budgetausgleichsregeln, sollten zusätzlich die Erfahrungen aus den USA berücksichtigt und mögliche Ausweichkanäle verschlossen werden.

3.6 Welche Ziele sollten mit einer Neuformulierung von Verschuldungsregeln verfolgt werden?

Die Reform der Verschuldungsregeln sollte einerseits die öffentliche Verschuldung wirksam begrenzen können, aber andererseits auch eine Kreditfinanzierung von Ausgaben immer dann ermöglichen, wenn es ökonomisch sinnvoll ist. (Zur Begründung siehe die Antwort auf die Frage III.3.5.)

3.7 An welchen Kriterien sollten sich neuformulierte Verschuldungsregeln ausrichten? Welchen weiteren Reformbedarf – jenseits von Verschuldungsregeln – sehen Sie, um die Konsolidierung der Staatsfinanzen – auch in Anbetracht der demografischen Herausforderungen – zum Erfolg zu führen?

Grundsätzlich sollte der Gesetzgeber sich bei der Reform der Verschuldungsregeln und des Haushaltsrechts an den Kriterien der finanzpolitischen Nachhaltigkeit und der Transparenz der Staatsfinanzen orientieren. Dies sichert auch zukünftigen Generationen und deren Interessenvertretern in der Politik noch einen funktionstüchtigen Staat und die Bürger erhalten ein transparentes Bild der Finanzpolitik aller Gebietskörperschaften. Das Ziel einer Neuformulierung der Verschuldungsregel muss deshalb die effektive Verhinderung einer exzessiven Schuldenpolitik auf Bundes- und Länderebene sein, die bisher nicht gelungen ist. Wir unterstützen deshalb die Streichung des Bezuges auf die Wahrung eines gesamtwirtschaftlichen Gleich-

gewichtet in Art. 115 GG, und halten, wie oben ausgeführt, eine Beibehaltung von Neuverschuldungsmöglichkeiten über Art. 115 GG für notwendig. Allerdings sollte der Investitionsbegriff modifiziert werden und lediglich die Nettoinvestitionen abdecken.

Im Allgemeinen wird Nachhaltigkeit mit der Einhaltung der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates in Verbindung gebracht (wenn die Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts (BIP) niedriger ist als der Zinssatz auf staatliche Kredite, was in den vorangegangenen Jahrzehnten in Deutschland der Normalfall war). Vor allem die Maastricht-Kriterien bzw. der Stabilitäts- und Wachstumspakt versuchen eine nachhaltige Finanzpolitik zu gewährleisten, um Wachstum und Geldwertstabilität zu sichern. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt erfordert generell einen annähernd ausgeglichenen Haushalt und erlaubt nur in Krisenzeiten eine Nettoneuverschuldung von höchstens 3% des BIPs. Dies beinhaltet implizit ein grundsätzliches Kreditfinanzierungsverbot in „normalen“ Zeiten. Allerdings wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt im März 2005 abgeschwächt (vgl. Deutsche Bundesbank, 2005a). Formell wurde die richtige Zielsetzung also schon auf europäischer Ebene und auch national im Haushaltsgrundsätze-gesetz (§51a HGrG) vom Finanzplanungsrat im März 2002 verankert, indem für „normale Zeiten“ ausgeglichene Haushalte von Bund und Ländern gefordert wird.

Leider wurde diese Zielsetzung weder präzisiert, noch ist sie verbindlich. Zwar wurde im Finanzplanungsrat vereinbart, dass in den Jahren 2003 bis 2006 die Defizitgrenze von 3% vom Bund (inkl. Sozialversicherungen) zu 45% und von den Ländern und Kommunen zu 55% ausgeschöpft werden darf. Auch erklärten die Länder ihre Verantwortung für die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Finanzplanungsrat darf Empfehlungen zur Haushaltsdisziplinierung geben, wenn ein Land die notwendige Haushaltsdisziplin nicht aufbringt (§ 51a HGrG). In der politischen Entscheidungspraxis spielen diese Vorgaben aber eine eher geringe Rolle. Eine Übernahme der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts in nationales Verfassungsrecht, auch für die Länder, wäre sinnvoll und könnte in Art. 115 GG integriert werden, so dass die Nettoneuverschuldung zwar anhand der Investitionsausgaben zu begrenzen ist, aber eben nicht über 3% des BIPs liegen darf. Darüber hinaus würde die Nettoneuverschuldung in der Art begrenzt, dass diese über alle Gebietskörperschaften gerechnet die Schuldenstandsquote nicht über 60% des BIPs heben darf. Um dies zu gewährleisten, sollten spezielle Schuldenstandsschwellen für Bund, Länder und Kommunen gesetzlich festgelegt werden, die in ihrer Summe die 60% für den gesamten deutschen Staat ausmachen.

Die deutschen Gebietskörperschaften stehen darüber hinaus aufgrund der sich langfristig abzeichnenden gravierenden Verschiebung der Altersstruktur zu Lasten der Bevölkerung im Erwerbsalter (Deutsche Bundesbank,

2001; Manzke, 2002; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2001) vor großen Herausforderungen. Die so genannten reinen Staatsausgaben (die Staatsausgaben ohne die Zinszahlungen des Staates) werden wahrscheinlich stärker wachsen als die Steuereinnahmen (Blankart 2006: 396); die Primärdefizite werden also mit der Zeit steigen bzw. die Primärüberschüsse sinken. Diese Entwicklung führt mittel- und langfristig zu erheblichen Belastungen der Haushalte, für die heute Rücklagen gebildet werden müssten (was zum Beispiel bei den Pensionen bereits in Ansätzen geschieht) (Fehr und Gottfried 1993; Kellermann 2000; Kitterer 2007). Die Reform sollte daher in Art. 109 GG die Regierungen verpflichten, den Erfordernissen einer nachhaltigen Finanzpolitik unter Einbeziehung der impliziten (oder prospektiven) Staatsverschuldung Rechnung zu tragen.

Neben den Vorschlägen des Sachverständigenrates (SVR 2007) und des Karl-Bräuer-Instituts (Schemmel 2006) ist die so genannte Schweizer Schuldenbremse eine bereits erfolgreich praktizierte Form der Schuldenbegrenzung, bei der die Ausgaben an die Staatseinnahmen (ohne Krediteinnahmen) gebunden werden. Ferner steht mit dem in den Vereinigten Staaten erfolgreich praktizierten *Budget Enforcement Act* ein Verfahren zur Verfügung, das die Ausgaben an den Potentialpfad der Volkswirtschaft bindet. All diese Vorschläge sind geeignet, übermäßige Verschuldung zu begrenzen.

Reformen staatlicher Verschuldungsmöglichkeiten sollten schrittweise umgesetzt werden, weil sowohl der Bund wie auch die Länder Übergangsprobleme lösen müssen. Dies gilt vor allem für den enger zu fassenden Investitionsbegriff in Art. 115 GG, weshalb der Sachverständigenrat auch richtiger Weise einen „Defizitabbaupfad“ vorschlägt (SVR 2007: 7).

Literatur

- Alesina, A. und R. Perotti (1997), Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, IMF Staff Papers 44 (June): 210-248.
- Barro, R. J. (1986), U.S. Deficits Since World War I, Scandinavian Journal of Economics 88: 195-222.
- Barro, R. J. (1979), On the Determinants of Public Debt, Journal of Political Economy 87(5): 940-971.
- Blankart, Ch. B. (2006), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Verlag Vahlen, 6. Auflage.
- Blinder, A. (1997), Is There A Core of Practical Macroeconomics That We Should All Believe? American Economic Review 87 (2): 240-243.
- Blinder, A. S. und J. L. Yellen (2001), The Fabulous Decade – Macroeconomic Lessons from the 1990s. A Century Foundation Report. New York, S. 5ff.
- Bundesrechnungshof (2005), Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2004), BT-Drucksache 16/160.
- Deutsche Bundesbank (2006), Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland, 1991 bis 2005, Statistische Sonderveröffentlichungen 4, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main, Juli 2006.
- Deutsche Bundesbank (2005a), Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt, Monatsbericht April, 15-21.
- Deutsche Bundesbank (2005b), Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, Monatsbericht April, 23 - 38.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2001), Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte - eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung. Monatsbericht Dezember 2001, Jg. 53: 29-44.
- Fehr, H. und P. Gottfried (1993), Optimale Verschuldungspolitik und öffentliche Investitionen, Finanzarchiv N.F. 50: 324-343.
- Gebhardt, H. (1989), Finanzpolitik nach dem Regierungswechsel. RWI-Mitteilungen 1989. Jg. 40: 41-64.
- Gebhardt, H. (2001a), Methoden, Probleme und Ergebnisse der Steuerschätzung. RWI-Mitteilungen 2001. Jg. 52 (2): 127-147.
- Gebhardt, H. (2001b), Konsolidierungskurs durch Ausgabenziele sichern. In: RWI-Konjunkturberichte (2001), Vor dem Umschwung? Konjunkturbericht 52 (2): 158-159.
- Giavazzi, F. and M. Pagano (1996), Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience. Swedish Economic Policy Review 3: 69-103.
- Giavazzi, F. und M. Pagano (1990), Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, NBER Macroeconomics Annual 5: 75-111.

- Heilemann, U. u.a. (2000), Der Wirtschaftsaufschwung in den Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren - Rolle und Beitrag makroökonomischer Faktoren. Untersuchungen des RWI 32. RWI, Essen.
- IW und GWS – Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult und Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforchung in Zusammenarbeit mit der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche (2004), Bundesländer-Ranking. Bundesländer im Vergleich: Wer wirtschaftet am besten? http://www.insm.de/Downloads/Word-Dokumente/MP_des_Jahres/Studie_komplett_Bundeslaenderranking.doc
- Kellermann, K. (2000), Ist die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen zu rechtfertigen?, Schweizer Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 136: 161-180.
- KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. (2006), Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts. Investitionsbegriff, Ausnahmeregelung, Reformbestrebungen, Rundschreiben Nr. 08/2006, Berlin den 13.10.2006.
- Kirchgässner, G. (2007), Öffentliche Investitionen und Infrastrukturleistungen bei knappen Staatsfinanzen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8 (Sonderheft): 1-5.
- Kitterer, W. (2007), Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8 (Sonderheft): 53-83.
- Kitterer, W. (2006), Nachhaltige Finanz- und Investitionspolitik der Bundesländer. Vortrag auf der Jahrestagung 2006 des Vereins für Socialpolitik. 26. – 29. September in Bayreuth.
- Kitterer, W. und M. Groneck (2006), Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer, Wirtschaftsdienst 86(9), Zeitgespräch „Härtere Verschuldungsregeln für die Bundesländer?“, 559-563.
- Köster, W., Schoewe, I. und T. Zimmermann (2006), Nicht-Keynesianische Effekte der Fiskalpolitik – Eine Übersicht. Wirtschaftsdienst 9 (1): 608-616.
- KOF (Konjunkturforschungsstelle an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich), (2003), Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse. Schlussbericht. 10. Juni 2003.
- Leibfritz, W. et al. (1999), Finanzpolitik und Konjunktur: Die automatischen Stabilisatoren in Deutschland. ifo Schnelldienst, 52 (29): 14-22.
- Mankiw, N. G. (2006), Macroeconomics, 6. Auflage, New York: Palgrave Macmillan.
- Manzke, B. (2002), Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland. Diskussionspapier 10/02 des volkswirtschaftlichen Forschungszentrums der Deutschen Bundesbank.
- Peletier, D., R. Dur and H. Swank, 1999, Voting on the Budget Deficit: Comment, American Economic Review 89(5): 1377-1381.
- Perotti, R. (1999), Fiscal Policy in Good Times and Bad. The Quarterly Journal of Economics. 1399-1436.
- Persson, T. and G. Tabellini (2000), Political Economics, Explaining Economic Policy, MIT Press, Cambridge (Mass).
- Romer, D. (2006), Short-Run Fluctuations, lecture notes, August 1999, revision January 2006. <http://www.econ.berkeley.edu/~dromer/papers/text2006.pdf>

- Romer, D. (2000), Keynesian Macroeconomics without the LM Curve, *Journal of Economic Perspectives* 14(2): 149-169.
- Romp, W. J. und de Haan (2007), Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8 (Sonderheft): 6-52.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/>
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2006), Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/2007, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/>
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04. Wiesbaden: Zf. 464-509 sowie Zf. 789-821.
- Schemmel, L. (2007), Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen. Im ersten Schritt Schlupflöcher beseitigen – auf mittlere Sicht Kreditfinanzierung verbieten, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., Kurzfassung Heft 99, 2. aktualisierte Auflage Februar 2007.
- Schemmel, L. (2006), Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen. Im ersten Schritt Schlupflöcher beseitigen – auf mittlere Sicht Kreditfinanzierung verbieten, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., Heft 99.
- Scheremett, W. (2001), Automatische Stabilisatoren, fiskalpolitische Schocks und Konjunktur: Eine vergleichende SVAR-Analyse für Deutschland und die USA. Frankfurt am Main, Lang.
- Thöne, M. unter Mitarbeit von J. Röhl (2005), Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), FiFo-Berichte 2, Forschungsauftrag 12/02 des Bundesministeriums der Finanzen. <http://www.fifo-koeln.de/>
- WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) (Hrsg.) (1999), Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU. (Bearb.: M. Marterbauer, E. Walterskirchen).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2005), Haushaltskrisen im Bundesstaat, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 78, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2001), Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1980), Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Schriftenreihe des Bundesfinanzministeriums der Finanzen.