

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
14. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**

14/ 1770

POST 706

Optionen der Bundesländer zur Begrenzung der  
Staatsverschuldung in Deutschland

Christian Müller

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

School of Management

7. Februar 2008

Stellungnahme zu dem Fragenkatalog zum Expertengespräch des Haushalts- und Finanzausschusses und des Hauptausschusses des Landtags von Nordrhein-Westfalen am 14. Februar 2008.

Dr. Christian Müller  
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften  
School of Management  
St. Georgenstrasse 70  
Postfach  
CH-8401 Winterthur  
much@zhaw.ch

## Vorbemerkungen

In den letzten Jahren ist die Staatsverschuldung in den Fokus der öffentlichen Diskussion gerückt. Eine der Ursachen dafür ist sicherlich im rasanten Anstieg der Verschuldung zu suchen. Gleichzeitig scheinen die gegenwärtigen Umstände denkbar gut geeignet, politische Entscheidungen zu treffen, die eine Trendumkehr bewirken könnten. Dies sind zum einen die immer noch robuste europäische Konjunktur sowie die derzeitigen Anstrengungen zur Änderung der föderalen Struktur in Deutschland. Diese günstige Situation sollte genutzt werden, um die bestehenden Probleme zu lindern.

In dieser Stellungnahme werden einige Antworten auf die im Fragenkatalog des Haushalts- und Finanzausschusses und des Hauptausschusses für das Expertengespräch angeboten. Die Basis dafür liefern bisherige Arbeiten zur Schweizer Schuldenbremse und vergleichende Untersuchungen zu Deutschland. Entsprechend werden vorzugsweise ökonomische und technische Aspekte der Diskussion erörtert sowie einige politökonomische Schlussfolgerungen der Schweizer Erfahrungen angesprochen.

Das erste Kapitel wird sich der im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen aufgeworfenen Frage widmen, ob und inwieweit künftige Generationen durch heutige Haushaltgesetzgebung belastet werden. Im darauf folgenden Abschnitt wird als Beispiel für eine regelgebundene Haushaltspolitik die Schweizer Schuldenbremse vorgestellt und deren Vorzüge sowie Probleme diskutiert.

Der dritte Teil beschäftigt sich mit den Besonderheiten regionaler Mechanismen, wie sie etwa auf Ebene der Bundesländer eingeführt werden könnten. Diese Kapitel enthält die wichtigsten Thesen und Handlungsempfehlungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung. Leser, die mit den Dokumenten der Föderalismuskommission II des deutschen Bundestages vertraut sind, können die Lektüre der Stellungnahme ohne Verlust mit diesem Kapitel beginnen.

Der vierte Abschnitt widmet sich dem föderalen Finanzausgleich, speziell den Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen.

Es versteht sich von selbst, dass vollständige und erschöpfende Antworten auf den Fragenkatalog nicht gegeben werden können. Am Textrand werden die Abschnitte des Antrages der Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (kurz: A) sowie des Fragenkatalogs der Landtagskommissionen (kurz: K) vermerkt, die in dieser Stellungnahme tangiert werden.

Diese Stellungnahme stützt sich zu grossen Teilen auf Ergebnisse, die im Rahmen eines Gutachtens für die Bundestagsfraktion Bündnis '90/Die Grünen erzielt wurden. Daran haben neben dem Autor Jochen Hartwig und Andres Frick mitgearbeitet. Das letzte Kapitel ist im Wesentlichen Dank der freundlichen Unterstützung durch Klaus Müller zustande gekommen. Für alle hier geäusserten Ansichten trage ich die alleinige Verantwortung.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Zur Staatsverschuldung</b>	<b>6</b>
1.1	Grenzen für die Staatsverschuldung . . . . .	6
1.2	Investitionen und Neuverschuldung . . . . .	9
1.3	Interpersonelle und intergenerationelle Aspekte der Staatsschuld . . . . .	11
1.4	Vorentscheidungen durch Leistungsgesetze . . . . .	12
1.5	Zusammenfassung . . . . .	13
<b>2</b>	<b>Die Schweizer Schuldenbremse</b>	<b>15</b>
2.1	Begrenzung der Staatsverschuldung: Regelbindung versus Zielbestimmung . . . . .	15
2.2	Die Situation vor der Einführung der Schuldenbremse . . . . .	17
2.3	Details der Schweizer Schuldenbremse . . . . .	18
2.4	Problematische Aspekte . . . . .	21
2.5	Probleme bei der Einführung und vorgenommene Modifikationen . . . . .	23
2.6	Zielerreichung . . . . .	25
2.7	Fazit . . . . .	28
<b>3</b>	<b>Staatsverschuldung: Besonderheiten regionaler Gegenstrategien</b>	<b>30</b>
3.1	Globale, nationale und regionale Konjunktur . . . . .	30
3.2	Regionale Konjunkturpolitik . . . . .	31
3.3	Alternative Mechanismen zur Schuldenbegrenzung . . . . .	32
3.3.1	Doppelte Konnexität . . . . .	33
3.3.2	Konnexität und Einnahmenregel . . . . .	34
3.4	Einfaches schwierig . . . . .	36
<b>4</b>	<b>Reform des Solidarpakt II: Die Rolle der SoBEZ</b>	<b>37</b>

4.1	System und inhaltliche Begründung der SoBEZ . . . . .	37
4.1.1	Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft . . . . .	37
4.1.2	Schliessung der Infrastrukturlücke . . . . .	38
4.2	Effektivere Mittelzuweisung und Kontrolle . . . . .	39
4.3	Zusammenfassung . . . . .	41

## **Tabellenverzeichnis**

1	Schweiz: Ausgabenplafonds und effektive Ausgaben . . . . .	26
2	Schweiz: Wachstumsraten des Ausgabenplafonds und der effektiven Ausgaben . . . . .	27

## **Abbildungsverzeichnis**

1	Das Konzept der Schuldenbremse . . . . .	19
2	Gesamtwirtschaftliche Unterauslastung . . . . .	28

# 1 Zur Staatsverschuldung

Im Antrag der Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen wird die Frage gestellt, wie sichergestellt werden kann, dass „künftige Generationen nicht über ein erträgliches Mass hinaus durch Beschlüsse heutiger Haushaltgesetzgeber gebunden werden“. Häufig wird unterstellt, dass die „Bindung“ späterer Generationen darin besteht, ihnen die Tilgung der Schulden aufzubürden, die heute entstehen. Dieser Ansicht wird im Folgenden widersprochen. Es wird dagegen auf andere, relevante Arten der Einflussnahme auf Entscheidungen folgender Generationen hingewiesen.

## 1.1 Grenzen für die Staatsverschuldung

Aus einer individuellen Perspektive heraus, scheint es unmöglich zu sein, sich jedes Jahr wieder zu verschulden. Wenn ein privater Haushalt sich verschuldet, z.B. für den Erwerb oder Bau eines Hauses, so wird ein Tilgungsplan erstellt. Ziel der meisten Schuldner ist es, irgendwann wieder schuldenfrei zu sein. Schulden werden als Belastung empfunden; die Zins- und Tilgungszahlungen belasten das verfügbare Einkommen. Eine Akkumulation von Schulden führt in die Zahlungsunfähigkeit. Die negative Sicht auf die individuellen Schulden wird auf die öffentlichen Schulden übertragen.

Die Analogie zwischen öffentlichem und privatem Haushalt ist aber verfehlt. Denn anders als jeder Haushaltsvorstand wird „der Staat“ nicht irgendwann sterben. So lange die Bezahlung der Zinsen kein Problem darstellt, kann die Verschuldung beibehalten werden. Ob darüber hinaus die Notwendigkeit zur Schuldentilgung besteht, hängt von der Bereitschaft der Gläubiger ab, ihre Kredite in Form einer rollenden Umschuldung laufend zu verlängern. Solange die Zinsen bedient werden, kann grundsätzlich damit gerechnet werden.

Ein zweiter Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Haushalt besteht in den

Kreislaufwirkungen staatlicher Ausgaben bzw. Nicht-Ausgaben. Wenn ein privater Haushalt spart, hat das keinen Einfluss auf sein Einkommen. Das ist beim Staat anders. Staatliche Ausgaben führen zu Einkommen in anderen Wirtschaftssektoren, aus denen wiederum Steuern an den Staat zurückfliessen. Staatliche „Sparpolitik“ führt andererseits zu Einkommenseinbussen und Steuerausfällen. Unter anderem deswegen konnte in Deutschland in der Vergangenheit regelmässig beobachtet werden, dass „Sparrunden“ das Haushaltsdefizit nicht zum Verschwinden gebracht haben.

Der dritte Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Haushalt in dieser Hinsicht ist, dass letzterer die Möglichkeit zur Erhebung von Zwangsabgaben hat. Sollte tatsächlich eine Überschuldung des Staates drohen, so kann dieser die Steuern erhöhen und so die Schulden tilgen. Diese Möglichkeit machen die öffentlichen Hände zu den „besten“ Schuldnern gemessen am Risikoaufschlag auf den Zins. Langfristige Staatsanleihen sind als „risikolose“ Anlageobjekte sehr begehrt. In Alterssicherungssystemen mit Kapitaldeckungsverfahren ist es oftmals vorgeschrieben, einen grossen Teil des Kapitals in Staatsanleihen zu investieren. Staatsanleihen benötigt auch die Europäische Zentralbank für ihre geldpolitischen Operationen (Repo-Geschäfte). Eine Welt ohne Staatsschulden ist nur schwer vorstellbar.

Obwohl also die Analogie zwischen öffentlichem und privatem Haushalt verfehlt ist, sind auch der Verschuldung des Staates gewisse Grenzen gesetzt. Dem Staat stehen theoretisch drei Finanzierungsmöglichkeiten seiner Ausgaben – also auch der Zinszahlungen – zur Verfügung: die Erhebung von Steuern, die Neuverschuldung und die Geldschöpfung. Einer laufenden Erhöhung der Steuerquote stehen Steuerwiderstände und die Folgen negativer Anreize auf die private Wirtschaftstätigkeit entgegen. Beansprucht der Staat über die Neuverschuldung einen immer grösseren Anteil der privaten Ersparnisse, treibt er damit den Zinssatz in die Höhe. Damit droht die Gefahr einer laufenden Beschleunigung der Neuverschuldung (Schuldenspi-

rale<sup>1</sup>), die schliesslich an die Grenze der Kreditbereitschaft der privaten Wirtschaftssubjekte stösst. Da eine Finanzierung der Staatsausgaben über die Geldschöpfung mit der Gefahr einer sich beschleunigenden Inflation verbunden ist, stehen ihr in Ländern mit unabhängigen Notenbanken institutionelle Restriktionen entgegen. Auch sonst wäre diese Variante der Finanzierung der Zinslast nicht unbeschränkt einsetzbar, da die entsprechende inflationäre Entwertung der Staatsschuld (Monetarisierung) von den Gläubigern mit höheren Zinsforderungen (Inflationsrisikoprämie) quittiert würde, so dass auch in diesem Fall die Gefahr einer Schuldenspirale droht. Ist der Staat gegenüber Ausländern verschuldet und wird dies nicht durch eine Nettogläubigerposition des privaten Sektors kompensiert, kommt als zusätzliche Restriktion die ausreichende Verfügbarkeit von Devisen hinzu. Diese hängt letztlich von der Exportfähigkeit ab und kann vor allem für Entwicklungsländer zu einem Problem werden.

Der Staat kann sich also nicht beliebig verschulden. Eine quantitative Angabe der Obergrenze, welche durch die Zahlungsbereitschaft der privaten Wirtschaftssubjekte (Steuern, zusätzliche Kredite) bestimmt wird, scheint allerdings a priori nicht möglich. In Ermangelung der Möglichkeit, eine exakte Obergrenze angeben zu können, ist in der finanzwissenschaftlichen Literatur als Kriterium für die Tragfähigkeit („sustainability“) der Staatsschuld eine konstante Relation zum BIP (konstante Schuldenquote) vorgeschlagen worden.<sup>2</sup> Als Begründung dafür lässt sich – neben der Einfachheit – die andernfalls bestehende Gefahr einer exponentiellen Entwicklung, welche schliesslich in die Zahlungsunfähigkeit mündet, anführen. Die nachhaltige Schuldenquote  $\bar{s}$  berechnet sich als  $\bar{s} = \frac{d}{\hat{y}^{nom}}$ , mit  $d$  = Defizitquote und  $\hat{y}^{nom}$  = nominelles BIP-Wachstum. Sollte die im Maastricht-Vertrag festgelegte Schuldenquote von 60% tatsächlich nachhaltig sein, so würde dies bei einem jährlichen Defizit von 3% des BIP,

<sup>1</sup> Eine Schuldenspirale droht dann, wenn der Zinssatz auf der Staatsschuld höher ist als die Wachstumsrate des nominellen BIP (vgl. Blanchard, 1990).

<sup>2</sup> Vgl. Blanchard (1990).

ein nominelles BIP-Wachstum von 5% erfordern ( $0.6 = 0.03 / 0.05$ ). Vor dem Hintergrund der Wirtschaftsentwicklung der 1980er Jahre erschien ein jährliches Nominalwachstum von 5 % (als Kombination eines 3%-igen Realwachstums mit einer Teuerung von 2%) noch realistisch. Mittlerweile ist das reale Trendwachstum – zumindest in Deutschland – aber unter 3% gesunken. Eine Anhebung des Zielwerts für die nachhaltige Schuldenquote beispielsweise von 60% auf 80% kann nicht a priori als unvereinbar mit einer tragfähigen Finanzpolitik bezeichnet werden, erscheint aber als unrealistisch, da sich die Länder bei der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht bereits zur Einhaltung der 60%-Grenze verpflichtet haben.

## 1.2 Investitionen und Neuverschuldung

Ein sinnvoller Grund sich zu verschulden (oder Ersparnis abzubauen) besteht im intertemporalen Ausgleich von Schwankungen der Ausgaben und Einnahmen. Namentlich grössere Investitionen lassen sich kaum aus laufenden Mitteln finanzieren. Deren Fremdfinanzierung ist dann ökonomisch gerechtfertigt, wenn die abdiskontierten aufkumulierten zukünftigen Erträge grösser sind als die Investitionsausgaben.

Es ist nun in der Literatur zum Teil in Frage gestellt worden, ob öffentliche Investitionen überhaupt rentabel bzw. produktiv sind (Pfähler, Hofmann and Bönte, 1996). Schips and Hartwig (2005) zeigen allerdings, dass selbst die von Colombier (2004) für die Schweiz geschätzte tiefe Produktionselastizität von +0.04 eine Rentabilität des schweizerischen Verkehrsinfrastrukturkapitalstocks von immerhin 11.6% impliziert.

Die meisten neueren Studien finden eine Elastizität im Bereich von 0.2. Wenn man davon ausgeht, dass das Verhältnis BIP / Wert des öffentlichen Kapitalstocks – wie in den USA – grösser als eins ist, so ergäbe sich eine Grenzproduktivität (Rentabilität) des öffentlichen Kapitals von über 20%. Da die Grenzproduktivität des privaten Kapitals im Bereich des

Realzinssatzes liegen sollte, wäre diese also nach wie vor deutlich geringer einzuschätzen als beim öffentlichen Kapital.

Für die meisten übrigen Komponenten der Staatsausgaben konnten in empirischen Studien keine robusten produktiven Wirkungen nachgewiesen werden. Sie sollten daher aus laufenden Einnahmen finanziert werden.

Nach dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zählen Ausgaben für Bildung und Forschung und Entwicklung nicht als Investitionen. Empirische Studien u.a. von Nijkamp and Poot (2004) und Yoo (2004) zeigen jedoch, dass sie produktive Wirkungen besitzen und somit eine Ausnahme von der o.g. Regel darstellen. Ihre Kreditfinanzierung wäre folglich daher zwar gegenwärtig nicht durch die Regelung von Art. 115 GG gedeckt. In dem Masse, wie diese Ausgaben zur Bereitstellung öffentlicher Güter dienen, wäre jedoch ihre Berücksichtigung als öffentliche Investition im Sinne einer generationengerechten Lastenverteilung (siehe auch Jones and Williams, 2000; Steger, 2005) zumindest bedenkenswert. A I.1; II.7.

In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass eine allzu enge Zweckbindung der Mittel aus föderalen Finanzausgleichssystemen immer Gefahr läuft, notwendige und sinnvolle Schuldenaufnahme zu verhindern. So verfolgt etwa das Bundesland Berlin eine Strategie der forcierten Bildungsinvestitionen, was konträr zu den Vorschriften des Solidarpaktes steht. Es kann heute jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass dieses Vorgehen mittel- bis langfristig auch fiskalisch erfolgreich ist. Leider lässt sich dies vorab nicht verlässlich sagen. Im föderalen System sollte generell dem Wettbewerb genügend Raum gegeben werden, um alternative Vorgehensweisen zu testen. A II.2

### 1.3 Interpersonelle und intergenerationelle Aspekte der Staatsschuld

Eine weitere, in der öffentlichen Diskussion häufig geäußerte Ansicht ist die, dass mittels Verschuldung die ökonomischen Lasten der Staatstätigkeit auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden können. Reale Ressourcen können allerdings nur unter der Bedingung von der Zukunft in die Gegenwart transferiert werden, dass die Verschuldung zu einer Verringerung der Bildung von Realkapital und damit zu einer niedrigeren Wachstumsrate des BIP führt.<sup>3</sup> Wenn diese Bedingung nicht erfüllt ist, finden lediglich Transferzahlungen zwischen den Wirtschaftssubjekten in den jeweiligen Zeitperioden statt. Dabei kann es allerdings zu Umverteilungseffekten kommen.

Unterstellt sei eine Bevölkerung, die zwei Perioden lang lebt. Wenn in Periode 1 nur ein Teil der Bürgerinnen und Bürger Staatsanleihen kauft und die Staatsschuld in Periode 2 durch eine allgemeine Steuererhöhung getilgt wird, kommt es in Periode 2 zu einem Einkommenstransfer von denen, die in Periode 1 keine Anleihen gekauft haben („Liquidisten“) zu denen, die es getan haben („Obligationisten“). Diese Umverteilung entspricht dem üblichen Entgelt dafür, dass die Obligationisten in Periode 1 auf Konsum zugunsten von Ersparnissen verzichtet haben. Eine Kritik an dieser Umverteilung unterstellt, dass die Liquidisten nicht aufgrund eines freiwilligen Interressenkalküls auf den Erwerb von Staatsobligationen in Periode 1 verzichten, sondern weil sie aufgrund einer einkommensbedingten Liquiditätsrestriktion daran gehindert werden. Dies kann aber nicht als Einwand gegenüber der Staatsverschuldung gelten, sondern stellt die Einkommensverteilung in Frage.

Um die Möglichkeit intergenerationaler Umverteilung zu untersuchen, wird unterstellt, dass in beiden Perioden je zwei Generationen leben („Junge“, „Alte“). Die „Jungen“ der Periode 1 sind die „Alten“ der Periode 2, während die „Alten“ der Periode 1 in Periode 2 nicht

---

<sup>3</sup> Von einer Verschuldung gegenüber dem Ausland sei abstrahiert.

mehr leben. In diesem Fall bezahlen die „Jungen“ der Periode 2 für die Entlastung der „Alten“ der Periode 1, welche die Steuererhöhung in Periode 2 zur Tilgung der Staatsverschuldung während Periode 1 nicht mehr erleben. Verschuldung führt also tatsächlich zu einer „Belastung der zukünftigen Generation“, was für institutionelle Regeln zu deren Vermeidung spricht. Dies allerdings nur dann, wenn von Erbschaften abstrahiert wird. Ferner besteht natürlich die Möglichkeit, dass das Verschuldungs-„Spiel“ in Periode 2 von vorne beginnt. Dann können sich die „Jungen“ der Periode 2 an ihren Nachfolgern schadlos halten – und so weiter ad infinitum. Es gäbe dann nur eine Generation, die begünstigt wird – die erste, die mit der Verschuldung angefangen hat – und eine, die belastet wird: die letzte. Wenn sich allerdings eine Generation entschliesst, die Neuverschuldung zu beenden, so ist klar, wer die belastete Generation ist: sie selbst.

#### **1.4 Vorentscheidungen durch Leistungsgesetze**

Ausser durch Investitionsprojekte, welche aufgrund ihrer absoluten Grösse nicht durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden können, gibt es noch eine weitere Möglichkeit, künftige Generationen durch heutige Haushaltsentscheidungen zu binden. Diese besteht in der Verabschiedung von Leistungsgesetzen, die Eigentumsansprüche an staatliche Leistungen begründen. Zu erwähnen sind etwa der Beamtenstatus und gewisse rentenrechtliche Regelungen. A I Sofern diese Regelungen nicht oder nur unter grossen Schwierigkeiten angepasst werden können, stellen sie tatsächlich eine Bindung künftiger Generationen dar.

Der zugrunde liegende Zielkonflikt dürfte vor allem darin zu suchen sein, dass der Staat einerseits vor der Aufgabe steht, Daseinsvorsorge zu leisten, andererseits aber auch jeder Generation die Freiheit gewähren muss, eigenverantwortlich handeln zu können. Aus meiner Sicht existiert für diese Abwägung keine wirtschaftswissenschaftlich fundierte Lösung, die

über die allgemeinen Ausführungen zur Staatsverschuldung hinaus ginge. In einigen Fällen existieren aber Erfahrungen mit Einzelproblemen. So haben die Schweizer Kantone den Status des kantonalen Beamten abgeschafft. Bei dieser Entscheidung dürfte die Tatsache eine Rolle gespielt haben, dass die Gruppe der durch den Beamtenstatus Begünstigten relativ klein und scharf abgegrenzt war. Insofern Zeit eine Rolle spielt etwa durch das Auslaufen von Ansprüchen aufgrund des natürlichen Generationenwechsels kann daraus lediglich abgeleitet werden, die Änderungen so früh wie möglich durchzuführen.

### **1.5 Zusammenfassung**

Als Fazit der Diskussion der makroökonomischen Auswirkungen der Staatsverschuldung bleibt festzuhalten, dass es keinen Grund gibt, die Staatsverschuldung zu verteufeln. Eine Kreditfinanzierung produktiver Investitionen ist ökonomisch sinnvoll. Staatsschuldverschreibungen sind sichere Anlagevehikel, die im Finanzsystem eine wichtige Rolle spielen. In einer Situation mit unterausgelasteten Produktionskapazitäten kann eine kreditfinanzierte Fiskalpolitik grundsätzlich einen positiven Nachfrageimpuls auslösen, wobei die Gefahr eines „Crowding out“ in Deutschland zurzeit gering erscheint. Die Belastung zukünftiger Generationen hält sich in Grenzen, wenn Erbschaften berücksichtigt werden. Bei alledem gilt allerdings, dass die grundsätzlich möglichen positiven Effekte einer kreditfinanzierten Fiskalpolitik in ihr Gegenteil umschlagen können. Wenn die Finanzmärkte nicht mehr von der Solidität der Finanzpolitik eines Staates überzeugt sind, steigen die Risikoprämien und mit ihnen die Finanzierungslasten der Staatsschuld. Die beschriebenen negativen Nachfragewirkungen der Verschuldung treten dann in den Vordergrund. Daher ist es sinnvoll, verbindliche Obergrenzen für die Neuverschuldung festzulegen.

Exzessive Staatsverschuldung, die in eine Schuldenspirale mündet ist folglich genauso ab-

zulehnen wie ein absolutes Schuldenverbot. Beide Situationen führen zu einer Verringerung der Verteilungsspielraums der kommenden Generationen. Darin besteht die eigentliche potentielle Belastung einer verfehlten Fiskalpolitik. In allen Situationen, die zwischen diesen beiden Extremen angesiedelt sind, ist der intergenerationelle Transfer aufgrund von Staatsverschuldung immer lediglich eine Verschiebung von Verteilungskonflikten auf die nachfolgenden Generation. Dies kann daran abgelesen werden, dass in jeder Generation die Frage neu beantwortet werden muss, wer die Zinszahlungen (und ggf. Tilgung) leistet. Für die Gruppe der Gläubiger dürfte dabei im Vordergrund das Bestreben stehen, möglichst wenig beizutragen, um die Zinserträge im vollen Umfang zu erhalten. Das Ausmass der Belastung der Gläubiger ist typischer Weise ex-ante nicht bekannt, weshalb sich das Konfliktpotential stetig regeneriert.

Neben der Höhe der Staatsschuld bestimmen auch Leistungsgesetze (und damit die Struktur des Haushaltes) wie weit künftige Generationen von heutigen Haushaltsentscheidungen betroffen sein werden. Die daraus folgenden Konflikte lassen sich höchstwahrscheinlich nicht objektiv „richtig“ lösen. Allenfalls kämen hier alternative Entscheidungsabläufe in Betracht, die die Zahl der mit der jeweiligen Wahl Zufriedenen erhöht.

## 2 Die Schweizer Schuldenbremse

Im Fragekatalog S.1f werden drei Optionen für eine Neufassung der Verschuldungsregeln K I.1. genannt. Die dritte Variante, entspricht in ihrer Zielsetzung der Schweizer Schuldenbremse an ehesten. Im Folgenden wird deshalb die Schweizer Schuldenbremse vorgestellt. Zunächst wird jedoch auf einen fundamentalen Unterschied zwischen den im Fragenkatalog genannten Optionen und dem Schweizer Modell hingewiesen.

### 2.1 Begrenzung der Staatsverschuldung: Regelbindung versus Zielbestimmung

Die bestehenden Verschuldungsgrenzen in Deutschland sind als Ziele formuliert. Wie diese zu erreichen sind, bleibt dabei im Wesentlichen dem politischen Prozess anheim gestellt. Die Alternative zur Zielbestimmung ist die Festlegung einer Regel. Eine Regel beschränkt die Handlungsmöglichkeiten idealer Weise so, dass das vorab formulierte Ziel erreicht wird. Die Argumente für eine Regelbindung werden im Folgenden aus wirtschaftspolitischer Sicht erläutert.

Milton Friedmans (empirischer) Analyse zufolge waren die in der Vergangenheit zu beobachtenden zyklischen Schwankungen der Wirtschaftsaktivität ein Resultat verkehrter geldpolitischer „Stop's" und „Go's" (vgl. Friedman and Schwartz, 1963). Daher sollte sich die Zentralbank einer öffentlich bekanntgegebenen Regel für das Geldmengenwachstum unterwerfen. Obwohl die monetaristische Geldmengenregel mittlerweile aus der Mode gekommen ist, sind Friedmans Plädoyer für eine Regelbindung der Wirtschaftspolitik an sich, seine Ablehnung von nachfrageseitigem Interventionismus sowie seine Refokussierung der Wirtschaftstheorie und -politik auf die Angebotsseite einerseits und die „lange Frist" andererseits bis heute wirkungsmächtig.

Die in der aktuellen ökonomischen Theorie dominierende Begründung für die Vorteilhaftigkeit von Regelbindungen in der Wirtschaftspolitik ist, dass bei vollkommener Voraussicht und Information über die datengenerierenden Prozesse („rationalen Erwartungen“) aller Akteure, also aller Bürger(innen) und Politiker(innen), Wirtschaftspolitik zu suboptimalen Ergebnissen führt, solange sich die Politiker(innen) das Recht vorbehalten, auf unvorhergesehene stochastische Schocks mit diskretionären Massnahmen zu reagieren. Hierin besteht das sogenannte Zeitinkonsistenzproblem.<sup>4</sup> So gesehen setzt eine in den Augen der Wirtschaftssubjekte glaubwürdige Politik eine Selbstbindung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger voraus.

Die Verschuldungsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) zur Verschuldungsbegrenzung erlauben hingegen einen erheblichen diskretionären Spielraum, besonders seit im März 2005 der Katalog von Tatbeständen, welche zu einer Überschreitung des Referenzwerts für die Neuverschuldungsquote von 3% berechtigen, ausgeweitet wurde (vgl. Bundesbank, 2005 für eine Kritik). Die beiden Hauptprobleme des SWP sind die asymmetrische Ausgestaltung und die mangelnde Durchsetzbarkeit seiner Verschuldungsregeln. Die Regeln sind asymmetrisch, weil der Wirtschafts- und Finanzministerrat (ECOFIN-Rat) eine Änderung der Fiskalpolitik nur dann verlangen (und ein Verfahren einleiten) kann, wenn die Quote des Gesamtdefizits die 3%-Grenze überschreitet, was typischerweise in einem Konjunkturabschwung passiert. Anreize für eine konsequentere Konsolidierung des öffentlichen Haushalts bzw. ein Verfahren im Falle einer prozyklisch ausgerichteten Politik während eines Aufschwungs sind im SWP dagegen nicht enthalten. Daran ändert auch die seit 2003 geltende Vorgabe kaum etwas, ein noch vorhandenes strukturelles Defizit um jeweils 0.5 Prozentpunkte jährlich abzubauen.

---

<sup>4</sup> Vgl. Kydland and Prescott (1977).

Die hauptsächliche Schwäche der Verschuldungsregeln des SWP ist ihre ungenügende Durchsetzbarkeit. Die Feststellung eines „übermässigen Defizits“ sowie die Einleitung eines Defizitverfahrens liegt in der Kompetenz des ECOFIN-Rats. Die in den jeweiligen EU-Staaten für die Fiskalpolitik Zuständigen beurteilen sich also gewissermassen selbst. Damit unterliegen Entscheidungen in dieser Sache auch politischen Überlegungen. Die Suspendierung des Verfahrens gegen Deutschland und Frankreich im Herbst 2003 dokumentiert die ungenügende Durchsetzbarkeit des im SWP festgelegten Defizitverfahrens. K I.1.

In der Literatur gibt es mehrere Hinweise darauf, dass die Durchsetzung einer Verschuldungsbegrenzung durch eine für die Handelnden verbindliche Regel am ehesten möglich ist (vgl. z.Bsp. Danninger, 2002; Fatas and Mihov, 2003). Der weitreichendste und sicherlich am wenigsten demokratische Vorschlag stammt dabei von Wyplosz (2005), der in Anlehnung an die Struktur von Zentralbanken eine unabhängige Institution einfordert, die über die Höhe des Budgets bestimmt. Eine nicht ganz so weit gehende Regel, welche die Probleme der asymmetrischen Ausgestaltung und mangelnden Durchsetzbarkeit der Verschuldungsregeln des SWP adressiert, ist die Schweizer Schuldenbremse. K I.1.

## **2.2 Die Situation vor der Einführung der Schuldenbremse**

Die gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote (Bruttoschulden als Anteil am BIP) nahm in der Schweiz zwischen 1990 und 1998 von 29.9% auf 53.1% um mehr als 20 Prozentpunkte zu. Ein grosser Teil der Zunahme ging auf die Quote der Bundesschulden zurück, die sich im selben Zeitraum von 12% auf 27% des BIP mehr als verdoppelte. Angesichts dieser Entwicklung wurde 1998 das „Haushaltziel 2001“ in die Verfassung aufgenommen, gemäss dem die Neuverschuldung des Bundes bis zum Jahr 2001 auf maximal 2% der Einnahmen vermindert werden sollte. Im Jahr 2001 wurde dann die „Schuldenbremse“ eingeführt. Sie wurde in ei-

ner Volksabstimmung am 2. Dezember 2001 mit einer Mehrheit von 85 Prozent Ja-Stimmen angenommen.<sup>5</sup>

### 2.3 Details der Schweizer Schuldenbremse

**Grundsatz.** Die Schuldenbremse ist ein institutioneller Mechanismus, der strukturelle Ungleichgewichte im Bundeshaushalt verhindern und damit zur Stabilisierung des absoluten Niveaus der nominellen Bundesschulden beitragen soll, was einen sukzessiven Abbau der Schuldenquote impliziert. Über einen Konjunkturzyklus hinweg soll der Saldo der Finanzrechnung ausgeglichen sein, wobei davon ausgegangen wird, dass im Ausgangszustand ein strukturelles Budgetgleichgewicht herrscht. Gleichzeitig soll die Wirkung der Konjunktur auf den Staatshaushalt berücksichtigt werden, indem konjunkturbedingte Schwankungen der Einnahmen – im Sinne eines „automatischen Stabilisators“ – zu temporären Abweichungen vom Haushaltsausgleich (in Form von Defiziten oder Überschüssen) führen sollen. Neben der langfristigen Orientierung an der Tragfähigkeit der Staatsschuld soll also auch konjunkturpolitischen Erfordernissen Rechnung getragen werden.

**Ausgabenregel.** Die Steuerung der Staatsschuld erfolgt über die Ausgabenseite, so dass die Schuldenbremse eine Ausgabenregel darstellt. Für den Voranschlag für das jeweils kommende Jahr wird die maximale Höhe der Ausgaben ( $A^{max}$ ) festgelegt. Diese darf die erwarteten Einnahmen dieser Periode ( $E^{erw}$ ) korrigiert um einen Konjunkturfaktor ( $k$ ) nicht übersteigen:

$$A^{max} = E^{erw} \times k \quad (1)$$

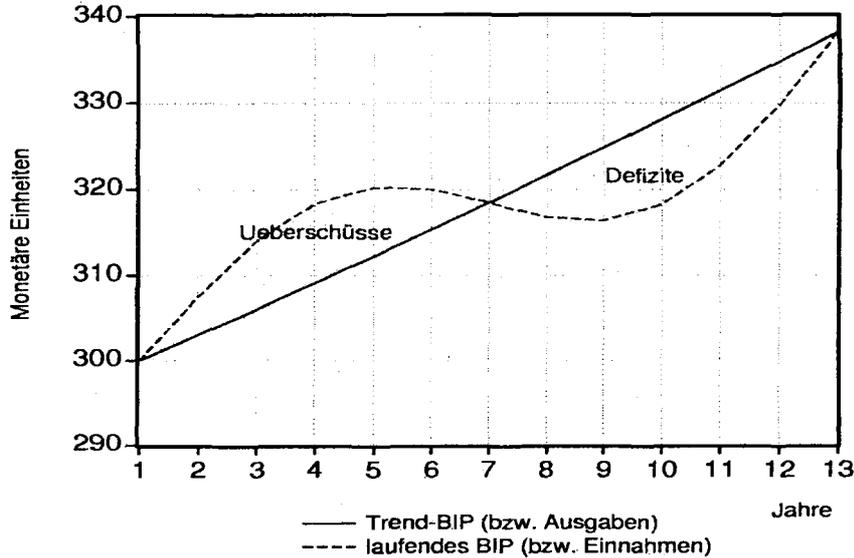
Der Konjunkturfaktor ergibt sich als Quotient aus dem geschätzten realen Trend-BIP ( $y^{Tr}$ ) und dem geschätzten realen BIP ( $y^{erw}$ ):

<sup>5</sup> Für weitere Ausführungen s. Colombier and Frick (2000), (Danninger, 2002) und (Hartwig and Kobel Rohr, 2004).

Abbildung 1: Das Konzept der Schuldenbremse

Abbildung 6

*Konzept eines ausgeglichenen Budgets  
über einen Konjunkturzyklus*  
(schematische Darstellung)



Quelle: Botschaft des Bundesrates (Schweizer Bundesrat, 2000, S. 4687, Abb. 6).

$$k = \frac{y^{Tr}}{y^{erw}} \quad (2)$$

Ist der Konjunkturfaktor grösser als eins, deutet dies auf eine rezessive Phase hin. Die zulässigen Ausgaben können die erwarteten Einnahmen in dem Ausmass übersteigen, wie das geschätzte BIP von seinem Trendwert nach unten abweicht. Umgekehrt müssen in einer Phase der Hochkonjunktur ( $k < 1$ ) die Ausgaben entsprechend niedriger als die erwarteten Einnahmen budgetiert werden. In einer wirtschaftlichen Normallage ( $k = 1$ ) sollen demnach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein (s. Abbildung 1 auf Seite 19). Innerhalb des durch die Ausgabenregel vorgegebenen Ausgabenplafonds kann das Parlament über Struktur und Höhe der einzelnen Ausgabenposten autonom entscheiden, so dass seine Budgethoheit nur durch eine obere Grenze für das Total der Ausgaben eingeschränkt ist.

Die Regel gilt für die gesamten Ausgaben gemäss laufender Staatsrechnung, also ohne Unterscheidung beispielsweise zwischen Konsum- und Investitionsausgaben. Bei den Einnahmen werden Sondereffekte, wie z.B. Privatisierungseinnahmen aus der Veräusserung von Staatsvermögen, in der Berechnung des Ausgabenplafonds nicht berücksichtigt.

**Ausnahmebestimmungen.** Ausnahmen von der Regel sind zugelassen. So können Budgets, die über die Höchstgrenze der Ausgaben hinausgehen, verabschiedet werden, sofern die absolute Mehrheit jeder der beiden Räte (National- und Ständerat<sup>6</sup>) zustimmt (qualifiziertes Mehr), wobei dieses Erfordernis erst bei einer Abweichung der Ausgaben um mehr als 0.5% vom zulässigen Plafond gilt. Diese Ausnahme soll Eventualitäten wie Naturkatastrophen, schweren Rezessionen, kriegerischen Auseinandersetzungen usw. Rechnung tragen. Also handelt es sich bei der Schuldenbremse um eine Regelbindung mit diskretionären Spielräumen, womit sie als flexible Regelbindung betrachtet werden kann.

**Sanktionsmechanismus.** Darüber hinaus ist es möglich, dass die in der abschliessenden Rechnung erfassten Ausgaben und Einnahmen von den im Voranschlag bewilligten Ausgaben bzw. geschätzten Einnahmen abweichen. Um zu verhindern, dass Zielverfehlungen bei den Ausgaben, Schätzfehler bezüglich der Einnahmen oder sonstige Regelverstösse zur Aushöhlung der Schuldenbremse führen, wird ein Ausgleichskonto, das ausserhalb der Staatsrechnung geführt wird, angelegt. Die Differenz zwischen dem regelkonformen Budgetsaldo und dem abschliessenden Rechnungssaldo führt entsprechend ihrem Vorzeichen zu einer Belastung bzw. Gutschrift des Ausgleichskontos. Überschüsse und Fehlbeträge des Ausgleichskontos müssen in den nachfolgenden Voranschlägen bei Festlegung des Höchstbetrages für die Ausgaben berücksichtigt und somit längerfristig eliminiert werden. Ein Zeitraum von drei Jahren ist bindend zum Abbau eines Fehlbetrages vorgesehen, wenn er die Höchstgrenze von 6%

---

<sup>6</sup>Der Nationalrat der Schweiz entspricht dem deutschen Bundestag. Der Ständerat ist die Vertretung der Kantone und daher vergleichbar mit dem deutschen Bundesrat.

(derzeit rund CHF 3 Mrd.) der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreitet. Für den Abbau eines Überschusses ist dagegen kein Verfahren vorgeschrieben.

**Konjunkturdefinition.** Die Berechnung des Konjunkturfaktors bei der Festlegung der zulässigen Ausgaben bedingt die Bestimmung eines Referenzwerts für die konjunkturelle „Normalauslastung“ (bzw. des langfristigen Wachstumstrends). Dafür gibt es verschiedene Verfahren, von denen keines absolute Gültigkeit beanspruchen kann. Gebräuchlich sind einerseits statistische Glättungsverfahren, andererseits makroökonomische Gesamtmodelle. In der Umsetzung der Schweizer Schuldenbremse wird der BIP-Trend mittels des Hodrick-Prescott-Filters (HP-Filter) bestimmt, wobei dieser nach anfänglichen Schwierigkeiten noch modifiziert wurde (s. Abschnitt 2.5).

## 2.4 Problematische Aspekte

**Bestimmung der „Normalauslastung“ des BIP.** Hinter der Konstruktion der Schuldenbremse steht die Annahme, dass Konjunkturzyklen symmetrische Schwingungen um den langfristigen Potenzialtrend sind (s. Abbildung 1, S. 19). Gemäss dieser Annahme wiegen sich Phasen der Überhitzung und Phasen der Unterauslastung gegenseitig auf, womit das BIP im Durchschnitt, d.h. über den Konjunkturzyklus hinweg, dem potenziellen BIP entspricht. Dies muss keineswegs der Realität entsprechen. Befindet sich die Wirtschaft in einem Zustand, in dem sie „um einen Zwischenzustand [pendelt], der beträchtlich unter der Vollbeschäftigung ... ist“ (Keynes, 1973, S. 213), so herrscht über den Zyklus hinweg eine Nachfragerücke verbunden mit Unterbeschäftigung. In einer solchen Situation wirkt die Schuldenbremse nicht konjunkturneutral – wie beabsichtigt – sondern restriktiv, da der Durchschnitt als Normalauslastung definiert und somit ein Budgetausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg angestrebt wird.

Die Annahme symmetrischer Konjunkturzyklen um den Wachstumstrend, in welcher die

Verwendung des HP-Filters zur Bestimmung der konjunkturellen Normalauslastung ihre Entsprechung findet, hat zur Folge, dass die zulässigen Defizite und Überschüsse über den Zyklus (annähernd) ausgeglichen sein sollten.<sup>7</sup> Im Falle einer durchschnittlichen Unterauslastung müssten dagegen die Defizite überwiegen. Es ergibt sich somit u.U. ein Trade-off zwischen dem Ziel der Schuldenstabilisierung und dem der konjunkturgerechten Budgetpolitik.

**Festlegung der zulässigen Ausgaben.** Die Regel zur Ausgabenbegrenzung unterstellt implizit eine Elastizität der Staatseinnahmen bezüglich des laufenden BIP von eins. Eine Veränderung des BIP um beispielsweise 10% in einem bestimmten Jahr sollte also zu einer Veränderung der Staatseinnahmen um ebenfalls 10% führen. Diese Annahme impliziert, dass die konjunkturellen Schwankungen der Einnahmen über Defizite oder Überschüsse vollständig aufgefangen werden, die Ausgaben somit entlang ihrem langfristigen Trend verstetigt werden.

Nun entspricht eine Elastizität von eins zwar ungefähr dem langfristigen Durchschnitt, kurzfristig kann sie aber höher ausfallen. Bei korrekter Prognose der Einnahmen würden dann die zyklischen Schwankungen nur unvollständig ausgeglichen. Die zulässigen Ausgaben wären im Abschwung zu niedrig, im Aufschwung zu hoch angesetzt, so dass die angestrebte Ausgabenverstetigung (s. Abb. 1) verfehlt würde.<sup>8</sup>

Geht die Elastizitätsannahme von eins auch in die Einnahmenprognose ein, verschiebt sich das Problem: Die zulässigen Ausgaben sollten dann zwar im Budgetjahr konjunkturkonform sein, die effektiven Einnahmen würden aber von den budgetierten abweichen. Diese Differenz wäre dem Ausgleichskonto zu belasten bzw. gutzuschreiben, was in den Folgejahren zu einem nicht intendierten, prozyklischen Ausgabenverhalten führen könnte (s. auch Danninger, 2002, S. 21).

---

<sup>7</sup> Streng genommen trifft dies nicht ohne weiteres zu (s. Müller, 2003).

<sup>8</sup> Auch irreguläre Entwicklungen bei den Einnahmen und Zeitverzögerungen bei den Steuereingängen können diesen Effekt haben.

Schliesslich vernachlässigt die Ausgabenregel der Schuldenbremse die konjunkturbedingten Schwankungen bei den Ausgaben. Dieses Problem wurde dadurch entschärft, dass die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, die von Konjunkturschwankungen am deutlichsten betroffen sein dürfte, gleichzeitig mit der Einführung der Schuldenbremse aus der Finanzrechnung ausgegliedert wurde.

## 2.5 Probleme bei der Einführung und vorgenommene Modifikationen

**Voranschlag 2003.** Die Schweizer Schuldenbremse gelangte beim Voranschlag für das Jahr 2003 erstmals zur Anwendung. Gleich zu Beginn war sie mit zwei Problemen konfrontiert:

- Die Schweizer Wirtschaft geriet in den Jahren 2002 und 2003 in eine Stagnationsphase.
- Die Einnahmen des Bundes brachen nach dem Jahr 2000 in einem Ausmass ein, das weit über dem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Potenzialauslastung lag.

Beide Entwicklungen wurden zudem erst relativ spät wahrgenommen.

Der Voranschlag 2003 wurde im September 2002 festgelegt. Ihm lag die Erwartung eines BIP-Wachstums von 2.0% im Jahr 2003 zugrunde. Wenig später wurde die BIP-Prognose für 2003 um 1.7 Prozentpunkte nach unten korrigiert. Der  $k$ -Faktor erfuhr dagegen nur eine Korrektur um 0.6 Prozentpunkte, worin sich die oben erwähnte „Endpunktproblematik“ zeigt. Der konjunkturelle Einbruch wurde also vom  $k$ -Faktor nur teilweise als solcher interpretiert. Das Eidgenössische Finanzdepartement hat seither eine Änderung vorgenommen. Der HP-Filter wurde so modifiziert, dass die BIP-Prognose für das Budgetjahr geringer gewichtet wird. Der so modifizierte HP-Filter (MHP-Filter) interpretiert 80% einer Prognoserevision für die BIP-Wachstumsrate des Budgetjahrs als konjunkturell, während der konventionelle HP-Filter nur 40% der Revision konjunkturellen Ursachen zuschreibt (vgl. Bruchez, 2003). Der MHP-Filter kommt seit dem Voranschlag 2004 bzw. der Rechnung 2003 zur Anwendung.

Das Problem der sukzessiven Verringerung des  $k$ -Faktors in längeren Rezessionen bleibt davon aber unberührt.

Gleichzeitig mit der Revision des BIP für 2003 wurde auch die Einnahmenprognose um rund CHF 1 Mrd. (2% der Gesamteinnahmen) nach unten revidiert. Schon im Jahr 2001 waren die Fiskaleinnahmen um CHF 1.7 Mrd. (3.4% der Gesamteinnahmen) hinter dem budgetierten Wert zurückgeblieben. Es wurde jedoch zunächst erwartet, dass es sich dabei um eine vorübergehende Erscheinung handle.

**Voranschlag 2004.** Die Anfang 2003 bekannt gewordene Rechnung des Jahres 2002 wies erneut niedrigere Einnahmen als budgetiert auf. Die Differenz erhöhte sich noch auf CHF 3.6 Mrd. (7.4% der Gesamteinnahmen). Der Einnahmerückgang seit dem Jahr 2000 wurde nun als nachhaltige Niveauverschiebung interpretiert und die Einnahmenschätzung für die Jahre 2003 und folgende entsprechend nach unten korrigiert. Dies hatte zur Folge, dass die Anwendung der Schuldenbremse im Jahr 2004 Ausgabenkürzungen von rund CHF 3 Mrd. oder 6% der Gesamtausgaben erforderlich gemacht hätte. Der  $k$ -Faktor im Voranschlag 2004 wurde auf 1.01 geschätzt, was ein Defizit von lediglich CHF 0.5 Mrd. zuliess.

Eine Ausgabenreduktion in diesem Umfang wurde als konjunkturpolitisch nicht vertretbar angesehen. Deshalb wurde das Finanzhaushaltsgesetz um eine Übergangsbestimmung ergänzt, nach der das als strukturell definierte Defizit von CHF 3 Mrd. schrittweise abzubauen war. Von 2005 bis 2007 war jedes Jahr eine Kürzung um CHF 1 Mrd. vorzunehmen. Der Höchstbetrag der zulässigen Ausgaben wurde also 2004 um CHF 3 Mrd., 2005 um CHF 2 Mrd. und 2006 um CHF 1 Mrd. erhöht („Abbaupfad“). Für das Jahr 2003 wurde das effektive Defizit mit dem zulässigen gleichgesetzt. Um den Abbau des „strukturellen Defizits“ zu bewerkstelligen, würden nacheinander zwei „Entlastungsprogramme“ mit entsprechenden Ausgabenkürzungen beschlossen.

Im Urteil des Sachverständigenrates vom März 2007 (Sondervotum, Ziffer 272) hat die K I.1. Schuldenbremse im Jahr 2003 „versagt“. Dieses Versagen hat jedoch seine Ursache in der Unfähigkeit, den konjunkturellen Wendepunkt vorab zu bestimmen.<sup>9</sup> Angesichts der Tatsache, dass selbst der Sachverständigenrat eine solche Vorhersage nicht zuverlässig leisten kann und angesichts dessen, dass jedwede Haushaltspolitik gleichwohl auf Prognosen über künftige wirtschaftliche Entwicklung angewiesen ist, muss auf Basis dieser Definition jede Haushaltsaufstellung als Versagen gewertet werden.

## 2.6 Zielerreichung

Zu beurteilen sind die zwei Ziele der Schuldenbremse, nämlich 1) die Stabilisierung der Staatsschuld mittels Begrenzung des Ausgabenwachstums und 2) die Berücksichtigung der jeweiligen Konjunkturlage bei der Bestimmung der Ausgabenentwicklung.

**Einhaltung der Ausgabenplafonds.** Die Beurteilung der Einhaltung des Ausgabenplafonds erfolgt unter zwei Aspekten:

- Zum einen stellt sich die Frage, ob die effektiv getätigten Ausgaben den im Voranschlag festgelegten Ausgabenplafond einhielten.
- Da zum Zeitpunkt der Rechnung der Ausgabenplafond jeweils neu bestimmt wird, da dann die effektiv eingegangenen Einnahmen bekannt sind und der  $k$ -Faktor an die aktuelle Schätzung des BIP angepasst wird, ist zum ändern die Relation zwischen effektiven Ausgaben und definitivem Ausgabenplafond gemäss Rechnung von Interesse.

Abweichungen gemäss dem zweiten Verhältnis sind im Regelfall massgebend für Gutschriften

---

<sup>9</sup>Die in Ziffer 273 gemachten Bemerkungen werden von mir unterstützt. Eine detaillierte Kritik an dem verwendeten Filterverfahren ist im Gutachten zuhanden der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen geübt worden.

resp. Belastungen im Ausgleichskonto.<sup>10</sup>

Tabelle 1: Ausgabenplafonds und effektive Ausgaben 2003 – 2006

Einnahmen und Ausgaben in Mrd. CHF.<sup>1</sup>

	2003 (revidiert)	2004	2005	2006
<b>Voranschlag</b>				
Erwartete Einnahmen	50.8	47.9	50.7	52.2
Konjunkturfaktor <sup>2</sup>	1.006	1.010	0.997	0.998
Ausgabenplafond	51.1	48.4	50.6	52.1
Mehrausgaben gemäss Abbaupfad		3.0	2.0	1.0
Ausgabenplafond gemäss Abbaupfad		51.4	52.6	53.1
Budgetierte Ausgaben	51.1	51.4	52.5	52.9
<b>Rechnung</b>				
Effektive Einnahmen	47.2	48.6	51.3	54.9
Konjunkturfaktor <sup>2</sup>	1.018	1.009	0.998	0.987
Ausgabenplafond	48.0	49.1	51.2	54.2
Mehrausgaben gemäss Abbaupfad		3.0	2.0	1.0
Ausgabenplafond gemäss Abbaupfad		52.1	53.2	55.2
Effektive Ausgaben	50.0	50.3	51.4	52.4
<b>Abweichungen vom Ausgabenplafond</b>				
gegenüber Plafond gemäss Voranschlag	-1.1	-1.1	-1.1	-0.5
gegenüber Plafond gemäss Rechnung	2.0	-1.8	-1.8	-2.8

<sup>1</sup>Ohne ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben

<sup>2</sup>Verhältnis Trend-BIP zu effektivem (geschützten) BIP. Ab Voranschlag 2004 bzw. Rechnung 2003: modifizierter HP-Filter

Wie Tabelle 1 zeigt, wurden die (in den Jahre 2004 – 2006 um die Mehrausgaben gemäss Abbaupfad erhöhten) Ausgabenplafonds nach Voranschlag durch die budgetierten Ausgaben durchwegs eingehalten bzw. sogar leicht unterschritten. Die effektiven Ausgaben lagen in allen Jahren deutlich unter den budgetierten Werten. Mit Ausnahme des oben kommentierten Jahres 2003 waren die Minderausgaben gegenüber den definitiven Ausgabenplafonds jeweils noch grösser, da die Einnahmen durchwegs günstiger ausfielen als erwartet, was auch durch die Revisionen der *k*-Faktoren nicht wettgemacht wurde. Nicht enthalten sind in dieser Aufstellung ausserordentliche Einnahmen (z.B. aus der Veräusserung von Staatsbeteiligungen)

<sup>10</sup> Gemäss der Übergangsbestimmung zum Finanzhaushaltgesetz wurde allerdings der positive Saldo des Ausgleichskontos per Ende 2006 auf null gesetzt.

und Ausgaben (z.B. zur Refinanzierung von Rentenkassen für Staatsangestellte, bei denen eine Kapitalunterdeckung vorlag), die auch bei der Bestimmung der Ausgabenplafonds nicht berücksichtigt werden.

**Konjunkturgerechte Ausgabenentwicklung.** Ein idealtypisches Funktionieren der Schuldenbremse sollte – wie erwähnt – dazu führen, dass die realen Staatsausgaben ein stetiges, dem langfristigen BIP-Trend entsprechendes Wachstum aufweisen.<sup>11</sup>

Tabelle 2: Wachstumsraten des Ausgabenplafonds und der effektiven Ausgaben 2003 – 2006

Wachstumsraten in %	2003	2004	2005	2006
Reale Bundesausgaben	-2.6	0.0	2.3	1.0
Ausgabenplafond real (ohne Mehrausgaben gemäss Abbaupfad)	-0.4	-5.8	4.6	2.0
BIP-Trend real (MHP-Schätzung)	k.A.	1.4	0.8	2.8
BIP real	-0.1	2.3	1.9	2.7

Tabelle 2 illustriert, dass dieses Ziel nicht eingehalten wurde. Namentlich in den Jahren 2003 und 2004 resultierte ein reales Ausgabenwachstum, das deutlich unter dem langfristigen BIP-Trend lag. Die Gründe dafür können teilweise auf die oben beschriebenen Konstruktionsmerkmale der Schuldenbremse zurückgeführt werden:

- Die Veränderungen der Einnahmen fielen deutlich stärker aus als die konjunkturellen Veränderungen des BIP, was nicht dem Konzept der Schuldenbremse entspricht.
- Die Trendschätzung für das BIP mittels des MHP-Filters wird durch die jeweilige Konjunkturlage beeinflusst, wie die relativ niedrigen Werte für die Jahre 2004 und 2005 zeigen. Dies kommt auch im Vergleich zwischen der Arbeitslosenquote und der gesamtwirtschaftlichen Unterauslastung, wie er durch den *k*-Faktor ausgewiesen wird, zum Ausdruck (Abb. 2).

<sup>11</sup> Dies jedenfalls dann, wenn nicht diskretionäre Entscheide zur Senkung oder Erhöhung der Staatsquote gefällt werden. In einem solchen Fall müsste sich das Wachstum der Einnahmen und Ausgaben im gleichen Ausmass unter- bzw. überproportional zum BIP-Trend entwickeln.

Abbildung 2: Gesamtwirtschaftliche Unterauslastung gemäss  $k$ -Faktor („Ausl.“) und Arbeitslosenquote („ALQ“)



Dies hatte in den Jahren 2003 und 2004 zur Folge, dass die zulässigen Ausgaben ohne Mehrausgaben gemäss Abbaupfad ein negatives Ausgabenwachstum gegenüber dem Vorjahr implizierten. Dem Problem des starken Einnahmenrückgangs wurde zwar mit der Übergangsbestimmung zum Finanzhaushaltgesetz zunächst auf flexible Weise Rechnung getragen. Dem wirkte dann allerdings die Unterschreitung der Ausgabenplafonds wieder entgegen.

## 2.7 Fazit

Das Ziel der Schuldenbegrenzung wurde in der Schweiz nach Einführung der Schuldenbremse erreicht. Der politische Wille zur Begrenzung des Ausgabenwachstums und Vermeidung von Defiziten war in den Jahren nach der Einführung der Schuldenbremse so stark, dass die vorgegebenen Ausgabenplafonds sogar unterschritten wurden. Man kann sich fragen, ob die Schuldenbremse unter diesen Umständen überhaupt nötig war. Möglicherweise hat aber gerade ihre Einführung das politische Klima gefestigt, das für die zurückhaltende Ausgabenpolitik erforderlich war. Die Stabilisierung des Ausgabenwachstums bei konjunkturellen Schwankungen wurde dagegen nicht erreicht. Zwar verhinderte die flexible Modifikation der

Schuldenbremse durch die Übergangsbestimmung zum Finanzhaushaltsgesetz ein noch ausgeprägter prozyklisches Verhalten, die Ausgabenentwicklung übe jedoch namentlich in den Jahren 2003 und 2004 einen negativen Effekt auf die Konjunktur aus.

### **3 Staatsverschuldung: Besonderheiten regionaler Gegenstrategien**

In Kapitel 1 wurde die Rolle der Staatsverschuldung vor allem hinsichtlich struktureller Erwägungen beleuchtet. Das bedeutet, dass Staatsverschuldung prinzipiell zulässig sein sollte, wenn sie der Finanzierung von Projekten dient, die den Verteilungsspielraum künftiger Generationen erweitern oder zumindest nicht verringern. Das Kapitel 2 widmete sich der Schweizer Schuldenbremse, die vollständig auf den Abbau der Schuldenquote und den Ausgleich konjunktureller Schwankungen abstellt. Im Folgenden soll auf den letzteren Punkt eingegangen werden, wobei auf die Besonderheiten länderspezifischer Haushaltspolitik hingewiesen wird. Es wird implizit unterstellt, dass eine Ausgabenregel wie für den Schweizer Bundeshaushalt auf der Ebene eines Bundeslandes bzw. Kommune angewendet werden soll.

#### **3.1 Globale, nationale und regionale Konjunktur**

Neben den Investitionen existieren sowohl in der Verfassungsnorm des Art. 115 GG als auch im reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt weitere Ausnahmen, die alle auf die Anpassung der aktuellen Haushaltspolitik an konjunkturelle Sonderentwicklungen anknüpfen.<sup>12</sup> Kurz gesagt erlauben diese Sonderregelungen die Ausweitung der Ausgaben über die Summe der Investitionen und der Einnahmen hinaus. Damit sollen der Kreislaufeigenschaft staatlicher Ausgaben Rechnung getragen werden und insbesondere konjunkturelle Schwächephasen abgemildert werden.

Dieser Absicht ist auch nach heutiger wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht zu widersprechen, obgleich die Wirksamkeit aktiver Konjunkturpolitik empirisch schwer nachzuweisen

---

<sup>12</sup>Die Verfassung Nordrhein-Westfalens definiert als Regelfall die zulässige Kreditaufnahme bis zum Umfang der Investitionen. Innerhalb dieses Rahmens sollten die Aufwendungen für konjunkturstabilisierende Massnahmen fallen (Art. 83 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen).

ist. Dagegen dürfte die sogenannte passive Konjunkturpolitik, d.h. die Wirkung der automatischen Stabilisatoren (Anstieg des ausgereichten Arbeitslosengeldes und daraus resultierende Stabilisierung des privaten Konsums) weitgehend akzeptiert sein.

Aus Sicht eines regionalen Haushaltes stellen sich jedoch weitere Fragen. So ist die erwähnte Kreislaufeigenschaft staatlicher Ausgaben, auf der ein Grossteil der antizyklischen Politik basiert, dann am grössten, wenn die Volkswirtschaft geschlossen ist, d.h. sie unterhält nur eingeschränkte Beziehungen mit dem Ausland. Dies trifft heute auf die wenigsten Länder zu. Noch weniger kann diese Annahme für regionale Einheiten wie die deutschen Bundesländer oder die Kommunen aufrecht erhalten werden. Unkoordinierte, d.h. asynchrone Konjunkturpolitik würde in diesem Fall zum Versagen der stabilisierenden Wirkungen führen. Nordrhein-Westfalen weist allerdings eine Grösse auf, die die einiger Länder Europas übertrifft, daher dürfte hier die Kreislaufwirkung nicht völlig unbemerkt bleiben.

Soll folglich die Haushaltspolitik auch konjunkturellen Erwägungen (aktive Konjunkturpolitik) unerworfen werden, so scheint sich auf regionaler und lokaler Ebene eine koordinierte Verschuldungspolitik aufzudrängen. Dagegen spricht allerdings das Argument, dass bei einer synchronisierten Verschuldung (oder Entschuldung) konjunkturelle Impulse verstärkt werden können, nämlich dann, wenn sie zum falschen Zeitpunkt erfolgen. In anderen Worten, die Bestimmung des richtigen Zeitpunktes gewinnt zusätzlich an Bedeutung für eine konjunkturgerechte, länderspezifische Haushaltspolitik.

### **3.2 Regionale Konjunkturpolitik**

Ist es einerseits prinzipiell wünschenswert bei der Haushaltsaufstellung auch die Konjunkturphase des Budgetjahres zu berücksichtigen, so wirft die Umsetzung Probleme auf, die sich so auf nationaler Ebene nicht manifestieren. Im Wesentlichen können zwei Problemfelder

umrissen werden. Erstens gibt es keine Daten zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für Bundesländer in der Qualität, wie auf Bundesebene. Damit werden Schätzungen zur Lage des Konjunkturzyklus', der Einnahmeelastizitäten usw. extrem erschwert. Zweitens, selbst wenn diese Daten existierten, müsste die Umsetzung einer antizyklischen Haushaltspolitik auf regionaler Ebene fast zwangsläufig zwischen den regionalen Ebenen koordiniert werden, um unerwünschte Nebenwirkungen wie sie durch Interferenzen (Auslösen und übermässiges Verstärken der individuellen, regionalen Poilitkmassnahmen) auftreten könnten, zu vermeiden.

Das erste Problem könnte durch eine Erweiterung des Leistungsauftrages der Statistischen Landesämter sowie eine spezialisierte volkswirtschaftliche Forschung entschärft werden. Zur Lösung des zweiten Problems müsste nach Vorliegen der Daten ebenfalls eine umfangreiche analytische Evaluation erfolgen, um die richtige Vorgehensweise zu ermitteln. Selbst bei optimistischer Prognose dürften brauchbare Ergebnisse kaum früher als in vier bis fünf Jahren vorliegen. Aus diesem Grunde scheint es angemessen, andere, weniger konjunkturpolitisch ambitionierte Massnahmen ins Auge zu fassen.

### **3.3 Alternative Mechanismen zur Schuldenbegrenzung**

Wie in Kapitel 2 beschrieben, verlief die Umsetzung des Schuldenbremsenmechanismus in der Schweiz nicht ohne Komplikationen. Vereinzelt wird – wie erwähnt – sogar behauptet, sie hätte versagt. Tatsächlich ist zu konstatieren, dass trotz der Einfachheit des zugrunde liegenden Gedanken die Implementierung viele Detailfragen aufwirft, die einem problemlosen Funktionieren entgegen stehen. Dennoch zeigen aber die Haushaltszahlen, dass das Ziel der Stabilisierung des Schuldenstandes und damit des Rückgangs der Schuldenquote (vorläufig) erreicht wurde. Somit könnte man genauso gut fragen: Wieso erfüllt die Schuldenbremse ihren

Zweck obwohl die exakte Einhaltung der Regel so gut wie unmöglich ist? Eine Antwort liefert die doppelte Konnexität.

### 3.3.1 Doppelte Konnexität

Die Arbeit der Föderalismuskommission I mündete unter anderem in einer Neufassung des Art. 104a(4) GG, der zu einer Entflechtung der Bundes- und Länderfinanzen führen soll. Bundesgesetze mit finanziellen Auswirkungen auf die Länder bedürfen neu zwingend der Zustimmung der Länderkammer.<sup>13</sup> Dieses Konnexitätsprinzip wirkt im Idealfall budgeterweiternden Kompensationsgeschäften zwischen Bund und Ländern entgegen. Leider dürfte es durch die Neufassung des Artikels 72, insbesondere 72(2) nur eingeschränkt zur Geltung kommen, da bei Neuverhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Gesetzgebung zu Landessteuern eine gegenseitige Blockade aus Art. 72(2) in Verbindung mit Art. 105(2), 105(3) resultieren kann.

Eine Neuaufteilung der Steuerkompetenz erscheint allerdings prinzipiell wünschenswert, um den Steuerwettbewerb zu intensivieren. So liesse sich etwa über einen additiven Einkommenssteuertarif, bei dem Bund, Länder und Gemeinden jeweils eigene Steuersätze auf das Steuersubstrat erheben, um Steuerzahler werben. Dieses Vorgehen dürfte dann besonders dämpfend auf die Schuldendynamik wirken, wenn die Entflechtung der Zuständigkeiten und ihrer Finanzierung zwischen den Staatsebenen ergänzt würde um die zweite Komponente der Konnexität. Diese besteht in einer engen Bindung der Entscheidung über Ausgaben und Einnahmen an den Willen der Steuerzahler. Es ist schliesslich bemerkenswert, dass ein sehr grosser Teil der Diskussion innerhalb der beiden Föderalismuskommissionen sich mit

<sup>13</sup> Abgesehen von den rein fiskalischen Folgen existieren auch politische Konsequenzen, die nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sein sollen. Siehe dazu auch die Helmut Seitz' Ausführungen anlässlich der Anhörung des Bundestages zur Föderalismuskommission II vom 22. Juli 2007; <http://www.reichstag.eu/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot04.pdf>, S. 67.

der Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften beschäftigt, während kaum Überlegungen darüber angestellt werden, worin die Interessen derjenigen bestehen, die unabhängig von der endgültigen Regelung, die Finanzierung des Staates zu leisten haben. Das sind die Bürger.

Dieses Phänomen dürfte damit zu erklären sein, dass in der deutschen parlamentarischen Tradition die mittelbaren Präferenzen (des Parlaments) mit den unmittelbaren der Bürger weitgehend gleichgesetzt werden. Doch das ist nicht immer ohne weiteres gerechtfertigt. Im parlamentarischen Entscheidungsprozess gibt es – ebenso wie zwischen den Gebietskörperschaften – viele Gelegenheiten, budgeterweiternde Kompensationsgeschäfte einzufädeln, um eigene Projekte durchzusetzen. In der Finanzwissenschaft spricht man von irrelevanten Alternativen, die in die Entscheidung über ein ansonsten gut abgegrenztes Problem einfließen. Konkret würde die Umsetzung der doppelten Konnexität bedeuten, dass in wichtigen politischen Projekten einschliesslich Erhebung von Steuern, Änderung von Steuersätzen, Investitionen, Leistungsgesetze und andere Vorhaben mit fiskalischen Implikationen die Bürger direkt über die Umsetzung befinden. A II.1,3.

### **3.3.2 Konnexität und Einnahmenregel**

Die Umsetzung der doppelten Konnexität erfordert vor allem eines: Die Verlagerung von Entscheidungskompetenz in Einzelfragen an die Wähler. In anderen Worten, sowohl Parlamente als auch Regierungen müssen einen Teil ihrer Macht abgeben. Aus diesem Grunde ist es verständlich, dass diese Option bisher keine grossen Diskussionen innerhalb der Parlamentskommissionen zur Reform des Föderalismus in Deutschland ausgelöst haben. Eine Änderung dieses Umstandes scheint aber geboten. A II.4.

Für eine Änderung sprechen vor allem sicherlich mindestens zwei Dinge. Erstens, die

doppelte Konnexität ist ein wirksames Mittel zur Begrenzung der Staatsverschuldung. Zweitens, mittels der doppelten Konnexität kann es auch gelingen, eine länderspezifische Regel zu formulieren, die die Haushaltsdefizite der Bundesländer unter Kontrolle hält, ohne auf komplizierte, wenig praktikable Mechanismen zurückgreifen zu müssen.

Die erste Behauptung kann verifiziert werden durch einen Verweis auf den Verschuldungsgrad der Eidgenossenschaft (Bundesschuld) vor der Einführung der Schuldenbremse. Diese betrug im Jahr 2001 24.8% des Bruttoinlandproduktes, was im Vergleich mit den übrigen europäischen Staaten eine durchaus tiefe Zahl ist. Selbst bei Berücksichtigung der übrigen Gebietskörperschaften betrug die Quote 2001 gerade 59.3% und überstieg nie den Wert von 54%. Zu einem guten Teil kann dieses Ergebnis sicherlich auch auf die Finanzverfassung zurück geführt werden, die das Prinzip der doppelten Konnexität in weit stärkerem Masse respektiert als das in Deutschland bisher der Fall ist.

Bezüglich des zweiten Arguments lohnt ein Blick auf die Praxis der Schweizer Kantone, die ebenfalls eine Form der Schuldenbremse eingeführt haben (gegenwärtig neun von 26 einschliesslich der Halbkantone). Hier überwiegen Einnahmeregeln, bei denen durch Vorratsbeschluss die Kantonsregierungen ermächtigt werden, die Einnahmen zu erhöhen, sollten längerfristig Defizite im kantonalen Haushalt ausgewiesen werden. Bei politischen Entscheidungsvorlagen die Ausgaben implizieren sind somit die Stimmbürger immer gezwungen, mögliche Konsequenzen für ihre Steuerrechnung in Betracht zu ziehen. Für den Fall, dass Überschüsse anfallen, erkennen die Bürger natürlich Potential für Steuersenkungen, dass sie zu artikulieren wissen. Entscheidend für das Funktionieren dieses Mechanismus ist jedoch die Möglichkeit der Bürger sowohl auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite, ihre Präferenzen durch Abstimmung kund zu tun. A II 1,2.

### 3.4 Einfaches schwierig

Es ist sofort einsichtig, dass die skizzierten alternativen Mechanismen zur Schuldenbegrenzung weit über das hinaus gehen, was im Fragenkatalog als Optionen angesprochen wird. Die Erfahrung mit der Staatsverschuldung in Deutschland hat aber gezeigt, dass es nicht darauf ankommt, „zu wenig eindeutige“ Normen (Fragenkatalog, S.1) zu verbessern. Vielmehr muss bei den Entscheidungsstrukturen angesetzt werden, was eine stärkere Respektierung des Wählerwillens in Einzelfragen einschliesst. K I.2.

Im Ergebnis mag dieses Vorgehen einfach sein. Doch es ist ebenso einfach zu sehen, dass der Weg dorthin angesichts der Ausgangslage in Deutschland sehr, sehr schwierig ist. Andererseits, sollte allerdings ebenfalls anerkannt werden, dass einzelne Elemente wie die Referenden über grössere Projekte mit relativ wenig Aufwand eingeführt werden könnten. Darüber hinaus müssten weiter reichende Fragen, die die Verfasstheit des deutschen Staates betreffen, beantwortet werden. Sollte es allerdings stimmen, dass die „Höhe der beim Bund und bei den Ländern bestehenden Verschuldung [...] ein dringend, aber schwierig zu lösendes Problem der Bundesrepublik“ darstellen, sollten diese Antworten sicherlich gesucht werden. K I.1.

Vorerst käme es darauf an, eine Grundsatzentscheidung zu treffen, ob dieser Weg in Betracht gezogen werden sollte. Deshalb werden im Folgenden keine Details zu möglichen Antworten ausgebreitet, sondern einer weiteren Spezialfrage aus dem Fragenkatalog nachgegangen. A II.4; K I.2.

## **4 Reform des Solidarpakt II: Die Rolle der SoBEZ**

K VI.2.

### **4.1 System und inhaltliche Begründung der SoBEZ**

Im Massstäbengesetz von 2001 ist geregelt, unter welchen Bedingungen Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) gewährt werden. Insbesondere sind die Sonderlasten zu benennen und zu begründen. Darüber hinaus sind diese Leistungen zu befristen und degressiv zu gestalten. Nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz werden die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen den neuen Länder ab 2005 zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft bis 2019 degressiv gewährt. Zudem haben die neuen Länder dem Finanzplanungsrat jährlich über die Fortschritte bei der Schliessung der Infrastrukturlücke sowie die Verwendung der SoBEZ und die Entwicklung der Kommunal- und Länderhaushalte zu berichten.

#### **4.1.1 Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft**

Die SoBEZ wurden zu einem Teil mit dem Erfordernis des Ausgleichs der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft begründet. Wenngleich die Steuereinnahmen der Gemeinden in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen sind, erreichen sie in den neuen Ländern auf Einwohnerbasis gerechnet weiterhin nur rund 50% des westdeutschen Niveaus. Im Gegensatz zu den Steuereinnahmen der Länder werden die der Gemeinden aber nur zu 64% im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Damit fehlt ein der Landesebene adäquater Ausgleichsmechanismus. Die strukturellen Unterschiede bei den kommunalen Steuereinnahmen zwischen den alten und neuen Ländern haben eine teilungsbedingte Erklärungskomponente. SoBEZ sind insofern grundsätzlich ein geeignetes Mittel, diesem Sonderbedarf gerecht zu werden. Jedoch impliziert dies ebenso, dass bei der sich abzeichnenden anhaltenden Finanzschwäche

der ostdeutschen Kommunen über das Jahr 2019 hinaus davon auszugehen ist, dass eine Anschlussregelung erforderlich wird.

Eine Berichtspflicht über die Verwendung der SoBEZ zum Ausgleich der kommunalen Finanzkraft ist gesetzlich nicht vorgesehen. Um jedoch die Verwendung der SoBEZ zum Schliessen der Infrastrukturlücke bestimmen zu können ist es erforderlich, den Anteil herauszurechnen, der dem Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft dient. Das Gesetz selbst gibt keine Vorgaben zur Bestimmung der kommunalen Einnahmelücke. Im Finanzplanungsrat wurde 2006 vereinbart, als Referenz das finanzschwächste westdeutsche Bundesland mit der niedrigsten relativen kommunalen Finanzkraft heranzuziehen.

#### **4.1.2 Schliessung der Infrastrukturlücke**

Der grössere Anteil der SoBEZ wird mit dem infrastrukturellen Nachholbedarf begründet. Das Gesetz gibt hier keinen genauen Anhaltspunkt, wodurch sich dieser Nachholbedarf auszeichnet. Die Grundlage hierfür bildeten vielmehr Forschungsgutachten, welche die öffentliche Infrastruktur der neuen Länder mit dem Durchschnitt der alten Länder verglichen und darauf aufbauend den öffentlichen Investitionsbedarf abgeschätzt haben. Hintergrund für die Infrastrukturorientierung war die damals weit verbreitete Vorstellung, dass durch Verbesserungen in diesem Bereich die ostdeutsche Wirtschaft Anschluss an die westdeutsche finden würde. Tatsächlich hat sich aber gezeigt, dass dieser Ansatz irreführend war. Trotz partieller Erfolge liegt die Wirtschaftskraft der neuen Länder 17 Jahre nach der deutschen Einheit bei 67% des Niveaus der alten Länder und die Arbeitslosigkeit verharrt auf einem flächendeckend hohen Niveau.<sup>14</sup>

Im Gegensatz zu den mit der kommunalen Finanzschwäche begründeten SoBEZ müs-

---

<sup>14</sup>Über die Gründe dafür wird noch geforscht. In der Diskussion sind etwa Fehlanreize durch sozialstaatliche Fürsorge (unter anderem Burda, 2006; Uhlig, 2006), sowie adverse Effekte der west-östlichen Transferzahlungen (z.Bsp. Snower, 2006; Müller and Busch, 2005).

sen die neuen Länder jährlich nachweisen, mit welchen Massnahmen die Infrastrukturlücke verringert wurde. Leider fehlt es hier an einem geeigneten Referenzmassstab. In den Fortschrittsberichten zum Aufbau Ost werden deshalb die Investitionen im Vergleich zu den westdeutschen Ländern dargestellt. Unberücksichtigt bleibt, ob Art und Umfang der Investition geeignet und hinreichend war, die Infrastrukturlücke zu schliessen. Infolge des rapiden demographischen Wandels in Ostdeutschland werden inzwischen investive Mittel im Rahmen des Stadtumbaus Ost für den Rückbau eingesetzt. Daher wären neue empirische Untersuchungen erforderlich, um aussagefähige Informationen über die Infrastrukturlücke in den neuen Ländern zu generieren. Diese Erkenntnisse lassen den Zwischenschluss zu, dass die SoBEZ hinreichend begründet sind was den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft angeht. Jedoch wird ebenso deutlich, dass durch die Fokussierung auf eine Verbesserung der Infrastrukturausstattung das Ziel verfehlt wurde, gleichwertige wirtschaftliche und soziale Lebensverhältnisse in Ost und West herzustellen. Zwar findet sich diese Einschätzung auch im Aufbau Ost Konzept der Bundesregierung teilweise wieder, für die Gewährung der SoBEZ sind sie bisher ohne Konsequenz. Insofern ist festzustellen, dass die im Entschliessungsantrag zum Masstäbegesetz formulierte Begründung der SoBEZ über eine verbesserte Infrastrukturausstattung das wirtschaftliche Wachstums zu fördern, nur teilweise tragfähig ist.

#### **4.2 Effektivere Mittelzuweisung und Kontrolle**

Die SoBEZ stellen, so wie das Masstäbegesetz für alle Bundesergänzungszuweisungen definiert, eine nachrangige und ergänzende Korrektur des Finanzausgleichs unter den Ländern dar. In diesem Sinne haben Bundesergänzungszuweisungen den Charakter von Steuereinnahmen, für die das Non-Affektationsprinzip gilt.

Die Sonderbedarfe ergeben sich für alle neuen Länder aus der deutschen Teilung. Daher ist

auch eine an der Einwohnerzahl orientierte Verteilung der Mittel sachgerecht, wenn vereinfachend angenommen wird, dass die sich aus der deutschen Teilung ergebenden unspezifischen Sonderlasten, für die einzelnen Regionen in den neuen Ländern gleichermaßen prägend war.

Im Gegensatz zu diesen allgemeinen Überlegungen wird aber im Massstäbengesetz ausdrücklich festgelegt, dass SoBEZ für die neuen Länder „zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ gewährt werden können. Insofern hätte hier insbesondere für die Infrastruktur-SoBEZ nicht die Einwohnerzahl, sondern der infrastrukturelle Nachholbedarf der geeignete Bedarfsmassstab sein müssen. Wie jedoch bereits dargelegt, fehlt zur Messung des infrastrukturellen Nachholbedarfs ein geeigneter, sich den ändernden Rahmenbedingungen anpassender Referenzmassstab. In der Logik des Solidarpaktes II werden daher die SoBEZ über die Einwohnerorientierung effektiv verteilt. Gleichsam effektiv ist die Kontrolle der Mittel. Durch den Mittelnachweis in den Fortschrittsberichten zum Aufbau Ost wird transparent, wo die SoBEZ eingesetzt wurden und ob in welchem Umfang Infrastrukturinvestitionen getätigt wurden. Erst durch diese Transparenz wird die öffentliche Diskussion um die Fehlverwendung der SoBEZ möglich. Zu hinterfragen wäre freilich, ob die Logik des Solidarpaktes II weiterhin Gültigkeit haben soll. Wenn es das erklärte Ziel gewesen ist, gleichwertige wirtschaftliche und soziale Lebensbedingungen in Ost und West zu schaffen, so wäre genauer zu prüfen, ob sich dies weiterhin mit der Fokussierung auf Infrastrukturinvestitionen vereinbaren lässt. Gegebenenfalls müsste hier eine andere Betrachtung der staatlichen Ausgaben erfolgen. Schliesslich können auch Bildungsausgaben massgeblich zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes beitragen. In der kameralen Investitionssystematik tauchen diese jedoch nicht auf. An dieser Stelle könnten den Überlegungen Thüringens gefolgt werden, welche das auch im Antrag der NRW-Landtagsfraktion von Bündnis 90/ Die A I.1.

Grünen formulierte WNA-Konzept zum Nachweis einer wachstumsorientierter Haushaltspolitik vorschlagen. Tatsächlich hätte dieses Konzept den Charme, dass neben Infrastruktur- K I.1. ausgaben auch weitere das wirtschaftliche Wachstum fördernde Ausgabekomponenten erfasst werden. Auf der anderen Seite wird es dadurch schwieriger den Umfang der bis 2019 vereinbarten finanziellen Leistungen inhaltlich zu begründen. In diesem Fall stünde man vor dem Problem, die Wirkung der einzelnen WNA-Komponenten auf das Wirtschaftswachstum für das Bundesland und im Verhältnis zu westdeutschen Vergleichsländern zu quantifizieren. Schliesslich führt nicht jede Mehrausgabe z.Bsp. für Bildung zwangsläufig zu einem höheren Wachstum. Auch hier gibt es Sättigungsgrenzen bzw. können negative Wachstumsbeiträge bei Überschreitung einer bestimmten Ausgabehöhe auftreten. Das bereits für den Bereich der Infrastrukturlücke skizzierte Problem würde sich auf andere Politikfelder erweitern. Es könnte darüber die Situation eintreten, dass sich durch die Umstellung auf das WNA-Konzept zum Nachweis einer wachstumsgerechten Mittelverwendung Diskussionen um eine Fehlverwendung erübrigen. Der Gestaltungs- und Interpretationsspielraum würde sich vergrössern. Konsequenter Weise entfielen auch jedwede Diskussionen über die Sanktionierung bei Fehlverwendung der SoBEZ.

### **4.3 Zusammenfassung**

Zusammenfassend liesse sich festhalten, dass die SoBEZ in der Logik des Solidarpaktes II der geeignete Weg sind, eine effektive Mittelverteilung zu sichern. Durch die öffentliche Diskussion der Fortschrittsberichte findet eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung statt. Die Sanktionierung von Fehlverwendung über öffentliche Kritik hat zu einer Verbesserung der Nachweisquote geführt. Bei Abkehr von der Logik des Solidarpaktes II müsste konsequenterweise zunächst der finanzielle Umfang der SoBEZ anhand eines wachstumsorientierten Be-

darfsmassstabes neu ermittelt werden. Anschliessend wäre die Mittelverwendung an diesem Bedarfsmassstab zu prüfen. Da jedoch fraglich ist, dass man sich kurzfristig auf einen solchen Massstab einigen kann, könnte unter Beibehaltung der finanziellen Zusagen des Solidarpakt II das WNA-Konzept ergänzende Informationen über eine wachstumsgerechte Mittelverwendung liefern.

## Literatur

- Blanchard, O. (1990). Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators, *Working Paper 79*, OECD.
- Bruchez, P.-A. (2003). A modification of the HP filter aiming at reducing the end-point bias, *Working Paper ÖT/2003/3*, Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Bundesbank, D. (2005). Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt, *Monatsbericht* pp. 15 – 38.
- Burda, M. C. (2006). Factor Reallocation in Eastern Germany after Reunification, *The American Economic Review* **96**: 368–374.
- Colombier, C. (2004). Government and Growth, *Working Paper 4*, Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Colombier, C. and Frick, A. (2000). Überlegungen zur Schuldenbremse, *Konjunktur* **63**(11/12).
- Danninger, S. (2002). A new rule: “The Swiss debt break”, *Working Paper 18*, International Monetary Fund.
- Fatas, A. and Mihov, I. (2003). The case for restricting fiscal policy discretion, *The Quarterly Journal of Economics* **118**(4): 1719 – 47.
- Friedman, M. and Schwartz, A. J. (1963). *A Monetary History of the United States, 1967-1960*, Princeton University Press, Princeton.

- Hartwig, J. and Kobel Rohr, R. (2004). Wäre die schweizerische "Schuldenbremse" ein geeignetes Instrument zur Disziplinierung der Fiskalpolitik in der EU?, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* **73**(3): 481 – 490.
- Jones, C. I. and Williams, J. C. (2000). Too much of a good thing? The economics of investment in R&D, *Journal of Economic Growth* **5**: 65 – 85.
- Keynes, J. M. (1973). *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, Berlin.
- Kydland, F. E. and Prescott, E. C. (1977). Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy* **85**(3): 473 – 491.
- Müller, C. (2003). Anmerkungen zur Schuldenbremse, *Working Paper 81*, KOF Swiss Economic Institute at the Swiss Federal Institute of Technology Zürich.  
**URL:** [http://www.kof.ch/pdf/wp\\_81.pdf](http://www.kof.ch/pdf/wp_81.pdf)
- Müller, C. and Busch, U. (2005). The new German transfer problem, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* **56**(3): 307 – 26.
- Nijkamp, P. and Poot, J. (2004). Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth, *European Journal of Political Economy* **20**(1): 91 – 124.
- Pfähler, W., Hofmann, U. and Bönnte, W. (1996). Does extra public infrastructure capital matter? An appraisal of empirical literature, *Finanzarchiv N. F.* **53**(1): 69 – 112.
- Schips, B. and Hartwig, J. (2005). *Wachstumswirkungen und Rentabilität von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen – Stand der Forschung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen für die Schweiz*, Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs, Zürich.

**URL:** [http://www.bpuk.ch/dokumente/de/Informationen/schips-Verkehrsinfrastruktur\\_investitionen-def\\_d.pdf](http://www.bpuk.ch/dokumente/de/Informationen/schips-Verkehrsinfrastruktur_investitionen-def_d.pdf)

Schweizer Bundesrat (2000). Botschaft zur Schuldenbremse, *Bundesblatt* **2000**(35): 4653 – 4726.

Snower, D. J. (2006). The Caring Hand that Cripples: The East German Labor Market after Reunification, *The American Economic Review* **96**: 375–382(8).

Steger, T. (2005). Welfare implications of non-scale R&D-based growth models, *Scandinavian Journal of Economics* **107**: 737 – 57.

Uhlig, H. (2006). Regional Labor Markets, Network Externalities and Migration: The Case of German Reunification, *The American Economic Review* **96**: 383–387(5).

Wyplosz, C. (2005). Fiscal policy: Institutions versus rules, *National Institute Economic Review* (191): 64–78.

Yoo, S.-H. (2004). Public R&D expenditure and private R&D expenditure: a causality analysis, *Applied Economics Letters* **11**(11): 711 – 14.