

Berthold Fürst

**Die Maastrichter
Budgetkriterien
im Konflikt mit der
Verschuldungs-
autonomie der deutschen
Gebietskörperschaften**



Berthold Fürst

Die Maastrichter Budgetkriterien im Konflikt mit der Verschuldungsautonomie der deutschen Gebietskörperschaften

In dieser Arbeit werden die Implikationen der Maastrichter Budgetkriterien für die Verschuldungsautonomie der deutschen Gebietskörperschaften untersucht. Es werden zunächst die qualitativen und quantitativen Unterschiede zwischen den europarechtlichen und den geltenden bundesdeutschen Verschuldungsgrenzen herausgearbeitet. Unter Anwendung der Staatsschulden- und Föderalismus­theorie wird sodann die Zweckmäßigkeit dezentralisierter Verschuldungskompetenzen analysiert. Es zeigt sich, daß die Ausstattung aller föderalen Ebenen mit dem Recht zur Kreditaufnahme eine Reihe wichtiger Vorteile hat. Die Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien erfordert daher eine Koordinierung der Verschuldungspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden. Hierfür werden verschiedene Lösungsansätze diskutiert.

Berthold Fürst wurde 1966 in Frankfurt am Main geboren. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt am Main und erwarb einen Master- Degree in Business an der University of Madison-Wisconsin, USA. Seit 1995 arbeitet er bei der Deutschen Bank AG, zuletzt im Bereich Investment Banking – Corporate Finance.

**Die Maastrichter Budgetkriterien im Konflikt
mit der Verschuldungsautonomie
der deutschen Gebietskörperschaften**

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 84



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Berthold Fürst

Die Maastrichter
Budgetkriterien
im Konflikt mit der
Verschuldungsautonomie
der deutschen
Gebietskörperschaften



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Fürst, Berthold:

**Die Maastrichter Budgetkriterien im Konflikt mit der
Verschuldungsautonomie der deutschen Gebietskörperschaften /
Berthold Fürst. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New
York ; Paris ; Wien : Lang, 1997
(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 84)**

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

**Zugl.: Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1997
ISBN 3-631-32704-8**

D 30

ISSN 0170-8252

ISBN 3-631-32704-8

ISBN 978-3-631-75200-5 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1997

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 3 4 6 7

Berthold Fürst - 978-3-631-75200-5

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 07:11:35AM

via free access

Vorwort

Der Maastricht-Vertrag gibt den Mitgliedstaaten explizite Obergrenzen für das zulässige gesamtstaatliche Defizit und den Schuldenstand vor. Voraussetzung für die nachhaltige Umsetzung dieser Haushaltsregeln im föderal organisierten Deutschland ist die Koordinierung der Verschuldungspolitiken der in dieser Hinsicht autonomen Gebietskörperschaften. Die damit zusammenhängenden Fragestellungen werden in der vorliegenden Arbeit untersucht. Dabei werden die Maastrichter Budgetregeln genauer beleuchtet und den derzeitigen Verschuldungsgrenzen von Bund, Ländern und Gemeinden gegenübergestellt, die Ausstattung aller föderalen Ebenen mit Verschuldungskompetenzen auf ihre ökonomische Zweckmäßigkeit untersucht und konkrete Möglichkeiten der Koordinierung der Verschuldungspolitiken der Gebietskörperschaften diskutiert.

Die Arbeit wurde im Dezember 1996 als Dissertation am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main vorgelegt. Die Disputationsprüfung erfolgte am 10. Juni 1997.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Norbert Ansel, der den Anstoß zu dieser Arbeit gab und ihre Entstehung mit vielen wertvollen Anregungen und Hinweisen unterstützte. Herrn Professor Dr. Paul-Bernd Spahn danke ich für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens. Herrn Professor Dr. Kurt Schmidt bin ich für die freundliche Unterstützung bei der Aufnahme der Arbeit in die Reihe Finanzwissenschaftliche Schriften sehr verbunden. Mein Dank gilt weiterhin der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin, für die Förderung der Arbeit. Für die geduldige Durchsicht der Arbeit und die daraus resultierende stets konstruktive Kritik danke ich meinem Vater, Herrn Dipl.-Volkswirt Hubert Fürst, sehr herzlich. Mein Bruder, Herr Carl-Hubert Fürst, und die Herren Berthold und Reinhard Bok haben wertvolle technische Hilfe geleistet. Auch ihnen sei an dieser Stelle nochmals gedankt.

Aufrichtig danken möchte ich meiner Frau und meinen Eltern, die durch ihre stete Rücksichtnahme, ihren Rückhalt und ihren guten Rat sehr zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Ihnen sei dieses Buch gewidmet.

Frankfurt, im August 1997

Berthold Fürst

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen	XII
Verzeichnis der Abbildungen	XIII
Verzeichnis der Abkürzungen	XIV
1. Einordnung und Problemstellung	1
2. Rechtliche und ökonomische Grundlagen der Maastrichter Budgetregeln	7
2.1. Die schuldenpolitisch bedeutsamen Vorschriften des EGV	8
2.1.1. Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite: Die Maastrichter Budgetkriterien	8
2.1.2. Verbot staatlicher Finanzierungsprivilegien	10
2.1.3. Haftungsausschluß für Schulden der Mitgliedstaaten	11
2.1.4. Rechtfertigung der Verschuldungsregeln	11
2.2. Haushaltsdisziplin durch Marktsanktionen: Der markttheoretische Ansatz	13
2.2.1. Der Marktmechanismus	13
2.2.2. Grenzen des markttheoretischen Ansatzes	14
2.2.2.1. Risikodifferenzierung und Informationslage am Kapitalmarkt	15
2.2.2.2. Haftungsausschluß und gemeinschaftliche Solidarität	16
2.2.2.3. Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank	21
2.2.2.4. Elastizität der öffentlichen Kreditnachfrage und politische ökonomische Faktoren	24
2.2.3. Zwischenergebnis	26
2.3. Eignung und Zweckmäßigkeit der finanzpolitischen Regeln des Maastricht-Vertrags	26
2.3.1. Das Konzept der Tragbarkeit von Schuldenpositionen	26
2.3.2. Die Maastrichter Referenzwerte im Kontext des Tragbarkeitskonzepts	30
2.3.3. Statistische Abgrenzung und Aussagekraft der Indikatoren Defizit und Schuldenstand hinsichtlich der Tragbarkeit einer Haushaltsposition	35
2.3.4. Konjunkturpolitische Aspekte der Referenzwerte	39
2.3.5. Die "Goldene Regel" des Maastricht-Vertrags	41
2.3.6. Die politische Bindungskraft der Budgetkriterien	43
2.3.6.1. Die Feststellung eines übermäßigen öffentlichen Defizits	43

2.3.6.2. Die Sanktionsmechanismen	46
2.3.6.3. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt	47
2.4. Fazit	54
3. Die Maastrichter Verschuldungsregeln im Gefüge der bundesdeutschen Finanzverfassung	57
3.1. Die Verteilung der Verschuldungskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland	57
3.2. Verschuldungsgrenzen in der Bundesrepublik Deutschland	60
3.2.1. Die qualitative Verschuldungsgrenze des Art. 109 Abs. 2 GG	60
3.2.2. Quantitative Verschuldungsgrenzen für die Gebietskörperschaften	62
3.2.2.1. Die Verschuldungsgrenze des Bundes	62
3.2.2.2. Die Verschuldungsgrenzen der Länder	65
3.2.2.3. Die Verschuldungsgrenzen der Gemeinden	66
3.2.2.4. Die Gesamtverschuldungsgrenze der Gebietskörperschaften	69
3.3. Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland	70
3.4. Die europarechtlichen und die bundesdeutschen Regelungen im Vergleich	74
3.4.1. Die Maastrichter Kriterien und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG	74
3.4.1.1. Qualitative Unterschiede	75
3.4.1.2. Quantitative Unterschiede	78
3.4.1.3. Die "Goldene Regel" des Maastricht-Vertrags im Vergleich zur aggregierten bundesdeutschen Verschuldungsgrenze	81
3.4.2. Die Maastrichter Kriterien und Art. 109 Abs. 2 GG	83
3.5. Fazit	85
4. Die Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien im deutschen Bundesstaat: Eingrenzung und staatsschulden- und föderalismus-theoretische Überlegungen	89
4.1. Eingrenzung der Umsetzungsproblematik	89
4.1.1. Institutionelle Eingrenzung	89
4.1.2. Eingrenzung der haushaltswirtschaftlich relevanten Tatbestände	95
4.2. Staatsschulden- und föderalismus-theoretische Grundlagen einer Zuordnung von Verschuldungskompetenzen auf die einzelnen Gebietskörperschaften	97
4.2.1. Funktionen der öffentlichen Kreditaufnahme im Rahmen einer rationalen Finanzwirtschaftspolitik	97
4.2.2. Prinzipien einer ökonomisch sinnvollen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung im föderativen Staat	99

4.3. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen unter fiskalischen Gesichtspunkten	102
4.4. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen unter stabilitäts-politischen Gesichtspunkten	104
4.4.1. Stabilitätsverantwortung im föderalen Staatsgebilde	104
4.4.2. Neuordnung der primären vertikalen Ertragszuständigkeiten	110
4.4.2.1. Neuordnung der Ertragszuständigkeiten der Länder	110
4.4.2.2. Einbindung der Gemeinden in eine Neuordnung der vertikalen föderalen Ertragszuständigkeiten	116
4.4.3. Vertikaler konjunktureller Finanzausgleich	123
4.5. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen aus Gründen der intergenerativen Lastenverteilung	130
4.5.1. Zuordnung nach dem Grad der Dezentralisierung öffentlicher Investitionen	130
4.5.2. Das Prinzip der intergenerativen Lastenverteilung und Grenzen seiner Verwirklichung auf den einzelnen Haushaltsebenen	131
4.5.2.1. Intergenerative Lastenverteilung durch "Zinssteuer"	131
4.5.2.2. Grenzen durch Kapitalisierung der Zinssteuer	132
4.5.2.3. Grenzen durch den föderalen Finanzverbund	134
4.5.2.4. Grenzen durch gesamtwirtschaftliche Wachstumsverluste	135
4.5.3. Rechtfertigung der öffentlichen Kreditaufnahme aus Gründen der intergenerativen Lastenverschiebung	137
4.5.3.1. Der öffentliche Kredit als Instrument der intergenerativen Lastenverschiebung in der Literatur	137
4.5.3.2. Kredit- versus Steuerfinanzierung	139
4.5.3.3. Anwendung der Ergebnisse auf die einzelnen Haushaltsebenen	141
4.6. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen zur Vermeidung von Friktionen	150
4.6.1. Vermeidung von Friktionen bei den Gemeinden	151
4.6.2. Vermeidung von Friktionen bei den Ländern	155
4.6.3. Vermeidung von Friktionen beim Bund	158
4.7. Fazit	159
5. Möglichkeiten einer Umsetzung der Maastrichter Budgetregeln in der Bundesrepublik Deutschland	161
5.1. Anforderungen an innerstaatliche Umsetzungsverfahren	161
5.1.1. Zielerreichung im Außenverhältnis: Konsequenzen für die Höhe der öffentlichen Verschuldungsobergrenze	161
5.1.1.1. Kreditobergrenze durch das Schuldenstandkriterium	162
5.1.1.2. Konjunktureller Verschuldungspuffer	163

5.1.1.3. Verschuldungspuffer für temporäre Defizite der Sozialversicherungen	164
5.1.1.4. Vorsorge für strukturelle Sondersituationen	165
5.1.1.5. Zwischenergebnis: Verschuldungsgrenze nach Berücksichtigung der einzelnen "Puffer"	166
5.1.2. Zielerreichung im Innenverhältnis: Kriterien für Verfahren zur Bestimmung und Aufteilung der gesamtstaatlichen Verschuldungsobergrenze auf die einzelnen föderalen Glieder	167
5.1.2.1. Anforderungen aufgrund des föderativen Prinzips	167
5.1.2.2. Sachliche und methodische Anforderungen	169
5.1.2.3. Politische Praktikabilitätsanforderungen	170
5.2. Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgetrichtlinien durch bestehende schuldenpolitische Koordinationsmechanismen der Finanzverfassung	170
5.2.1. Umsetzung durch föderale Verhandlungen: Finanzplanungs- bzw. Konjunkturrat	171
5.2.2. Umsetzung durch die Schuldendeckelverordnung	175
5.2.3. Zwischenergebnis	177
5.3. Alternative Formen der innerstaatlichen Umsetzung der Maas-trichter Budgetkriterien	177
5.3.1. Umsetzung durch ausschließliche Bundeskompetenz	177
5.3.2. Umsetzung durch eine unabhängige Schuldenbehörde	179
5.3.3. Umsetzung durch Verfassungsregel	182
5.4. Möglichkeiten der Aufteilung der gesamtstaatlichen Verschuldungsgrenze im föderativen Staat	185
5.4.1. Aufteilung nach Schlüsselgrößen	185
5.4.1.1. Aufteilung der gesamtstaatlichen Verschuldungsobergrenze nach Haushaltsvolumina	186
5.4.1.1.1. Einnahmenvolumina als Verteilungsschlüssel	186
5.4.1.1.2. Ausgabenvolumina als Verteilungsschlüssel	189
5.4.1.1.3. Öffentliche Investitionsausgaben als Verteilungsschlüssel	192
5.4.1.1.4. Bisherige Nettokreditaufnahme oder Schuldenstand als Verteilungsschlüssel	194
5.4.1.2. Besonderer Schlüssel zur vertikalen Aufteilung: Feste Verteilungsrelationen	195
5.4.1.3. Besondere Schlüssel zur horizontalen Aufteilung	197
5.4.1.3.1. Das Bruttoinlandsprodukt als horizontaler Verteilungsschlüssel	197
5.4.1.3.2. Die Einwohnerzahl als horizontaler Verteilungsschlüssel	198
5.4.1.4. Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten zwischen den Ländern und ihren Gemeinden	199

5.4.1.5. Quantitative Bedeutung der verschiedenen Schlüsselgrößen für die Verschuldungsmöglichkeiten der föderalen Glieder	201
5.4.1.5.1. Vertikale Verteilung	201
5.4.1.5.2. Horizontale Verteilung	205
5.4.1.6. Zwischenergebnis	209
5.4.2. Marktmäßige Allokation der Verschuldungsmöglichkeiten	210
5.4.3. Vorschläge der deutschen Bundesregierung zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien	216
5.4.4. Begrenzung und Koordination der Verschuldungspolitik in ausgewählten anderen föderalen Staaten	220
5.4.4.1. Begrenzung und Koordination der Verschuldungspolitik in der Schweiz	220
5.4.4.2. Begrenzung und Koordination der Verschuldungspolitik in Österreich	221
5.4.4.3. Begrenzung und Koordination der Verschuldungspolitik in den USA	222
5.4.4.4. Begrenzung und Koordination der Verschuldungspolitik in Australien	223
5.5. Fazit	224
6. Zusammenfassung	227
Anhang I	239
Anhang II	253
Literaturverzeichnis	261

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Fiskalindikatoren in der EG	33
Tabelle 2:	Schuldenstände der öffentlichen Haushalte	71
Tabelle 3:	Schuldenstände der Länder und ihrer Gemeinden per 31.12.1994	73
Tabelle 4:	Finanzierungssaldo des Staatssektors in Abgrenzung der VGR	91
Tabelle 5:	Vertikale Verteilung der Steuereinnahmen im Jahre 1994	107
Tabelle 6:	Kreditfinanzierungsquote ausgewählter Bundesländer	146
Tabelle 7:	Investitionsquoten in den neuen und ausgewählten alten Bundesländern	148
Tabelle 8:	Vertikale Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens auf die Gebietskörperschaftsebenen nach verschiedenen Schlüsselgrößen	202
Tabelle 9:	Horizontale Aufteilung des Länderanteils am gesamtstaatlichen Kreditrahmen auf die einzelnen Bundesländer nach verschiedenen Schlüsselgrößen	206
Tabelle 10:	Intergenerative Lastenverteilung bei Trendveränderungen der öffentlichen Investitionen	251

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Schuldenstände der öffentlichen Haushalte	72
Abbildung 2:	Finanzierungsdefizit und Gesamtverschuldungsgrenze der Gebietskörperschaften in finanzstatistischer Abgrenzung	80
Abbildung 3:	Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften und Maastrichter Defizitgrenze in Abgrenzung der VGR	81
Abbildung 4:	Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften und die "Goldene Regel" des Maastricht-Vertrags	83
Abbildung 5:	Das Defizit von Bund, Ländern und Gemeinden in Abgrenzung der VGR	92
Abbildung 6:	Bruttoinlandsprodukt und Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden	106
Abbildung 7:	Investitionsquote des Landes Bayern	255
Abbildung 8:	Investitionsquote des Landes Baden-Württemberg	255
Abbildung 9:	Investitionsquote des Landes Hamburg	256
Abbildung 10:	Investitionsquote des Landes Hessen	256
Abbildung 11:	Investitionsquote des Landes Nordrhein-Westfalen	257
Abbildung 12:	Investitionsquote des Saarlandes	257
Abbildung 13:	Investitionsquote des Landes Schleswig-Holstein	258
Abbildung 14:	Investitionsquote des Bundes	259
Abbildung 15:	Investitionsquote der zentralen Haushalte	259

Verzeichnis der Abkürzungen

ABl.	=	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
a.F.	=	alte Fassung
AFG	=	Arbeitsförderungsgesetz
BaWü	=	Baden-Württemberg
BaWüVerf	=	Verfassung von Baden-Württemberg
Bay	=	Bayern
BayVerf	=	Verfassung des Freistaates Bayern
Bbg	=	Brandenburg
BbgVerf	=	Verfassung von Brandenburg
BBkG	=	Bundesbankgesetz
Berl	=	Berlin
BerlVerf	=	Berliner Verfassung
BEV	=	Bundeseisenbahnvermögen
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BIP	=	Bruttoinlandsprodukt
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	=	Bundesministerium für Wirtschaft
BR	=	Bundesrat
BSGE	=	Bundessozialgerichtsentscheidung
BSP	=	Bruttosozialprodukt
BT	=	Bundestag
BVerfGE	=	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
EG	=	Europäische Gemeinschaft
EGV	=	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag)
EIB	=	Europäische Investitionsbank
EST	=	Einkommensteuer
ErbTF	=	Erblastentilgungsfonds
ESGV	=	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
ESZB	=	Europäisches System der Zentralbanken
EWG	=	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EU	=	Europäische Union
EZB	=	Europäische Zentralbank
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
FDE	=	Fonds Deutsche Einheit
GemHVO	=	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	=	Grundgesetz
GVBL	=	Hessisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HB	=	Hansestadt Bremen

HBVerf	=	Verfassung der Hansestadt Bremen
Hess	=	Hessen
HessVerf	=	Hessische Verfassung
HFAG	=	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
HGO	=	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	=	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HH	=	Hansestadt Hamburg
HHVerf	=	Verfassung der Hansestadt Hamburg
h.M.	=	herrschende Meinung
Hrsg.	=	Herausgeber
hrsg. v.	=	herausgegeben von
KAF	=	Kreditabwicklungsfonds
KöSt	=	Körperschaftsteuer
LAF	=	Lastenausgleichsfonds
lit.	=	litera
MV	=	Mecklenburg-Vorpommern
NiedS	=	Niedersachsen
NiedSVerf	=	Verfassung von Niedersachsen
NRW	=	Nordrhein-Westfalen
NRWVerf	=	Verfassung von Nordrhein-Westfalen
Ö-BVG	=	Österreichisches Bundesverfassungsgesetz
Ö-FVG	=	Österreichisches Finanzverfassungsgesetz
PostVerfG	=	Postverfassungsgesetz
RKG	=	Reichsknappschaftsgesetz
RPf	=	Rheinland-Pfalz
RPfVerf	=	Verfassung von Rheinland-Pfalz
RVO	=	Reichsversicherungsordnung
SGB	=	Sozialgesetzbuch
Saarl	=	Saarland
SaarlVerf	=	Verfassung des Saarlandes
Sachs	=	Sachsen
Sachs-Anh	=	Sachsen-Anhalt
SächsVerf	=	Verfassung des Freistaates Sachsen
SH	=	Schleswig-Holstein
SHVerf	=	Verfassung von Schleswig-Holstein
StabG	=	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz)
StAnz	=	Staatsanzeiger des Landes Hessen
SVR	=	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (kurz: Sachverständigenrat)
Thür	=	Thüringen

ThürVerf	=	Verfassung des Freistaates Thüringen
VerfLSA	=	Verfassung von Sachsen-Anhalt
VerfM-V	=	Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern
vgl.	=	vergleiche
VGR	=	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VV	=	Verwaltungsverordnung
WWU	=	Wirtschafts- und Währungsunion
u.a.O.	=	und andere Orte
ZerlegG	=	Zerlegungsgesetz

1. Einordnung und Problemstellung

Die Staatsverschuldung¹ sowie die Suche nach Mechanismen zu ihrer Begrenzung hat in der jüngsten Zeit in der wirtschaftswissenschaftlichen und politischen Diskussion erneut an Aktualität gewonnen. Grund hierfür sind - neben den spätestens seit Beginn der neunziger Jahre wieder ausufernden öffentlichen Defiziten in vielen westlichen Industrienationen - vor allem die haushaltspolitischen Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten der europäischen Union aus dem Vertrag von Maastricht² erwachsen.

Kernstück dieses Vertrags ist die Vereinbarung, in der Europäischen Gemeinschaft (EG) stufenweise eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit einer einheitlichen Währung zu errichten. "Gesunde öffentliche Finanzen" der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gelten als eine Grundvoraussetzung für die Schaffung einer stabilen gemeinschaftlichen Währung.³ Der Maastricht-Vertrag enthält aus diesem Grund verschiedene Regelungen zur Koordinierung⁴ der Haushalts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten. Im Mittelpunkt dieser Regelungen steht Art. 104c EGV⁵, der in Verbindung mit dem dem Vertrag beigefügten Protokoll explizite Obergrenzen für das Defizit und den Schuldenstand des Staates in Höhe von 3 Prozent bzw. 60 Prozent des jeweiligen nationalen Bruttoinlandsprodukts festschreibt. Zum Staat im Sinne des Art. 104c EGV zählen neben der Zentral-ebene (Zentralregierung) auch die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften

¹ Der Begriff der Verschuldung wird - in Anlehnung an die einschlägige finanzwissenschaftliche Literatur - synonym sowohl für die periodische Nettokreditaufnahme (Stromgröße) als auch für den Schuldenstand der öffentlichen Hand zu einem gewissen Stichtag (Bestandsgröße) verwendet. Wenn die Differenzierung zwischen Strom- und Bestandsgröße erforderlich ist, werden im folgenden die jeweils exakten Bezeichnungen gewählt.

² Vertrag über die Europäische Union (EUV) vom 7. Februar 1992, BGBl. II, S. 1251.

³ So auch Art. 3a Abs. 3 EGV.

⁴ Unter Koordinierung ist im weitesten Sinne die gemeinschaftliche Festlegung konsistenter makroökonomischer Zielgrößen bzw. Zielwerte und des zur Zielerreichung einzusetzenden wirtschaftspolitischen Instrumentariums zu verstehen [vgl. Caesar (1993), S. 1]. Im folgenden wird der Begriff der Koordinierung in seinem engeren Sinne verwendet, d.h. er bezieht sich auf formelle, institutionalisierte Abstimmungsmechanismen auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger [vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 127]. Formelle Koordination kann durch die Vorgabe fester, allgemeingültiger Regeln (Regelbindung), aber auch durch diskretionäre Zielwertbestimmung im Rahmen eines regelmäßigen Abstimmungsprozesses zwischen den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern erfolgen. Diese Arbeit beschränkt sich ausschließlich auf die öffentliche Verschuldung als Zielgröße supranationaler bzw. innerstaatlicher Koordination. Andere Bereiche, etwa die Steuerharmonisierung, die ebenfalls unter dem Stichwort der finanzpolitischen Koordination zu subsumieren wären, bleiben ausgeklammert.

⁵ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957, BGBl. II, S. 766, in der Fassung des Vertrags über die Europäische Union vom 7. Februar 1992.

sowie die Sozialversicherungen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind für die Defizite des gesamten Staatssektors verantwortlich. Sie verpflichten sich vertraglich, durch entsprechende innerstaatliche Verfahren die Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen haushaltspolitischen Verpflichtungen zu gewährleisten. Die genannten Obergrenzen für das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand dienen sowohl der Beurteilung der finanzpolitischen Konvergenz bei der Entscheidung über die Teilnahme eines Landes an der dritten Stufe der WWU als auch als verbindliche finanzpolitische Richtschnur für die Zeit nach Vollendung der Währungsunion. Die Einhaltung dieser Grenzen wird deshalb von Kommission und Rat überwacht und soll notfalls unter Androhung und/oder Anwendung von Sanktionen durchgesetzt werden.

Die gemeinschaftlichen Budgetregeln lassen sich unter zweierlei Blickwinkel problematisieren. Die in der Literatur überwiegend anzutreffende "Unionsperspektive" der europarechtlichen Verschuldungsgrenzen betrifft alle Fragestellungen, die durch die Budgetkriterien im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und der Gemeinschaftsebene andererseits aufgeworfen werden.⁶ In diesen Problembereich gehört zum einen die grundsätzliche Frage nach den geld- und staatsschuldentheoretischen Gründen, die dafür sprechen, die Schaffung einer einheitlichen Währung durch eine Beschneidung der Verschuldungskompetenzen⁷ der Mitgliedstaaten zu begleiten, zum anderen die Diskussion um die adäquate Ausgestaltung der europarechtlichen Haushaltsregeln und ihre Überwachung und Durchsetzung gegenüber den Mitgliedstaaten.

Die "Einzelstaatperspektive" der Maastrichter Budgetkriterien, die den Analyse-schwerpunkt dieser Arbeit bildet, beleuchtet die europarechtlichen Verschuldungsregeln von der Warte der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Kontrollbefugnis über die Höhe des nationalen Defizits und Schuldenstands, die bisher ausschließlich bei den Mitgliedstaaten lag, wird durch die Vereinbarung von Maastricht zumindest zum Teil an die Europäische Gemeinschaft abgetreten. Sofern die Maastrichter Budgetkriterien enger gefaßt sind als etwaige nationale Verschuldungsgrenzen, beschneiden die europarechtlichen Vorgaben unmittelbar die nationalen Verschuldungskompetenzen. Dies wirft für föderative Staatswesen mit einem vielgliedrigen öffentlichen Sektor und weitgehender Dezentralisierung der haushalts- und schuldenpolitischen Entscheidungsfindung besondere Probleme auf. Hier muß durch geeignete Verfahren und Regelungen die Verschuldungspo-

⁶ Vgl. im Überblick Caesar (1993).

⁷ Unter Verschuldungskompetenz wird im folgenden das Recht einer öffentlichen Körperschaft verstanden, selbständig und unabhängig Höhe und Modalitäten (z.B. Laufzeit, Verschuldungsart etc.) der eigenen Kreditaufnahme zu bestimmen und die aufgenommenen Mittel auf eigene Rechnung zu vereinnahmen. Damit einher geht die Pflicht zur Leistung von Zins- und Tilgungszahlungen [vgl. zum Begriff Münch (1989), S. 152 ff.].

litik der einzelnen Körperschaften einschließlich der Sozialversicherungen koordiniert und somit in die nationalen Finanzausgleichssysteme⁸ im allgemeinen und in die bestehende innerstaatliche Verteilung der Verschuldungskompetenzen im besonderen eingegriffen werden, um die Einhaltung der gemeinschaftlichen Vorgaben im Haushaltsbereich sicherzustellen.

Für die Bundesrepublik Deutschland stellt sich das Problem der Interdependenzen zwischen der gemeinschaftlichen Schuldenbegrenzung und den nationalen Finanzausgleichsregelungen mit besonderer Deutlichkeit. Die Bundesrepublik Deutschland hat im Vergleich zu nahezu allen anderen Ländern der Europäischen Union eine ausgeprägte föderative Struktur. Bund und Länder sind nach der Verfassungsnorm des Art. 109 Abs. 1 GG in ihren Haushaltswirtschaften selbständig und unabhängig voneinander. Die Gemeinden genießen aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 GG ebenfalls eine gewisse finanzielle Eigenständigkeit. Die Budgetautonomie der bundesdeutschen Gebietskörperschaften schließt das Recht zur Kreditaufnahme ein. Das Grundgesetz, die Landesverfassungen sowie die Gemeindeordnungen der Länder normieren zwar Verschuldungsobergrenzen für die einzelnen Gebietskörperschaften. Dennoch hat das öffentliche Defizit in Deutschland in der jüngsten Zeit die europarechtlichen Obergrenzen immer wieder überschritten. Dies deutet daraufhin, daß die Maastrichter Verschuldungsgrenzen deutlich enger gefaßt sind als die Summe der bundesdeutschen Einzelregelungen und somit einen Eingriff in die Verschuldungskompetenzen der deutschen Gebietskörperschaften induzieren. In diesem Zusammenhang erheben sich zwei Fragestellungen. Erstens ist zu untersuchen, welche qualitativen und quantitativen Unterschiede zwischen den gemeinschaftsrechtlichen und den bundesdeutschen Verschuldungsnormen im einzelnen bestehen und worauf das (mögliche) Überschreiten der europarechtlichen Obergrenze durch die Bundesrepublik Deutschland trotz geltender nationalstaatlicher Verschuldungsregeln zurückzuführen ist. Zweitens stellt sich das Problem der innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien. Es ist zu zeigen, in welcher Form in die bestehende Verteilung der Verschuldungskompetenzen eingegriffen und die bundesdeutsche Schuldenpolitik koordiniert werden könnte, um

⁸ Der Begriff des nationalen Finanzausgleichs wird hier in seinem weiteren Sinne verwendet und bezeichnet die Gesamtheit aller Regelungen zur Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den verschiedenen Körperschaften eines Staates. Nationale Finanzausgleichsregelungen sind immer dann anzutreffen, wenn nicht alle staatlichen Aktivitäten bei einer einzigen Körperschaft zentralisiert sind, sondern neben der Zentralebene ein mehr oder weniger stark dezentralisiertes System weiterer öffentlicher Entscheidungsträger existiert. Die Übertragung von staatlicher Souveränität von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Gemeinschaft ist dem Bereich des internationalen Finanzausgleichs zuzurechnen. [vgl. Peffekoven (1980), S. 608-609; siehe auch Biehl (1980), S. 689 ff.].

einerseits die Einhaltung der gemeinschaftlichen Haushaltsvorgaben zu gewährleisten und andererseits den Besonderheiten des föderativen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland Rechnung zu tragen. Die vorliegende Arbeit will zur Beantwortung beider Fragestellungen beitragen.

Die Analyse erfolgt in vier Schritten. Im ersten werden die Budgetregeln des Maastricht-Vertrags im Detail erläutert und ihre Rechtfertigungsgründe, die ihr zugrunde liegende schuldenpolitische Konzeption sowie ihre institutionelle Ausgestaltung kritisch beleuchtet.

Im zweiten Schritt werden die Rechtsgrundlagen der deutschen Verschuldungspolitik skizziert und ihre Eignung zur effektiven Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme untersucht. Es wird deutlich, daß das bundesdeutsche System der Verschuldungsregeln keine wirksame Begrenzung der staatlichen Verschuldung gewährleistet. Der Vergleich mit den gemeinschaftlichen Vorschriften zeigt, daß die gemeinschaftlichen Normen die schuldenpolitischen Regelungslücken in der Bundesrepublik Deutschland zumindest teilweise schließen. Dies verdeutlicht den durch das Gemeinschaftsrecht induzierten schuldenpolitischen Handlungsbedarf in Deutschland.

Im dritten Schritt wird das Problem der innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftlichen Vorschriften im einzelnen herausgearbeitet. Eine Analyse des geltenden Haushalts- und Finanzverfassungsrechts zeigt, daß die Koordinierung der Kreditaufnahme der deutschen Gebietskörperschaften den Schwerpunkt etwaiger Umsetzungsmaßnahmen bildet. Dies führt im weiteren zu der grundlegenden Frage, ob die Ausstattung einer jeden Gebietskörperschaft mit eigenen Verschuldungskompetenzen aus ökonomischer Sicht notwendig und zweckmäßig ist oder ob die föderale Neuordnung der Verschuldungskompetenzen eine Möglichkeit zur Lösung bzw. Verringerung des Koordinationsproblems bietet. Diese Fragestellung wird mit Hilfe der Aussagen der Staatsschulden- und der Föderalismus-theorie beantwortet. Erstere gibt Hinweise auf die Funktionen des öffentlichen Kredits im Rahmen der Finanzwirtschaftspolitik, letztere trifft Aussagen über die sinnvolle Verteilung von öffentlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenezuständigkeiten in föderativen Staatssystemen. Die Analyse führt zu dem Schluß, daß die Ausstattung aller Gebietskörperschaften mit dem Recht zur Kreditaufnahme eine Reihe ökonomischer Vorzüge gegenüber alternativen Formen der innerstaatlichen Verteilung der Verschuldungskompetenzen bietet. Die Nachteile einer Neuverteilung der Verschuldungskompetenzen würden die Vorteile hinsichtlich der Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien insofern mehr als aufwiegen.

Im vierten Schritt werden schließlich Verfahren und Instrumente untersucht, mit denen die staatliche Schuldenpolitik unter prinzipieller Beibehaltung der Verschuldungskompetenzen sowohl des Bundes als auch der Länder und Gemeinden koordiniert werden könnte. Das Koordinierungsproblem wird zu diesem Zweck gedanklich in zwei Teilaufgaben zerlegt. Die erste betrifft die Bestimmung des mit den europarechtlichen Normen konsistenten gesamtstaatlichen Kreditrahmens, die zweite die Verteilung der gesamtstaatlichen Verschuldungsmöglichkeiten auf die einzelnen föderalen Glieder. Die schuldenpolitischen Abstimmungsmechanismen, die die bundesdeutsche Finanzverfassung⁹ in Form des Finanzplanungsrates und des Rechtsinstituts der "Schuldendeckelverordnung" bereit hält, sowie verschiedene Formen der finanzpolitischen Regelbindung und die Möglichkeit der Schaffung eines Marktmechanismus für die bundesstaatliche Allokation der Verschuldungsmöglichkeiten werden hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile bei der Lösung dieser Teilaufgaben - Bestimmung des gesamtstaatlichen Verschuldungsrahmens und seine Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften - untersucht. Hieraus können Rückschlüsse für ein zweckmäßiges und ökonomisch plausibles innerstaatliches Verfahren zur Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien gezogen werden.

⁹ Der Begriff der Finanzverfassung wird im Rahmen dieser Arbeit weit ausgelegt und als die Gesamtheit aller gesetzlichen Regelungen verstanden, die sich auf die öffentliche Finanzwirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden beziehen. Dazu zählen die entsprechenden Vorschriften sowohl des Grundgesetzes und der Landesverfassungen als auch der ergänzenden Einzelgesetze. Zur rechtswissenschaftlichen Begriffsbestimmung vgl. Stern (1980), S. 1060.

2. Rechtliche und ökonomische Grundlagen der Maastrichter Budgetregeln

Die ersten Ansätze der Europäischen Gemeinschaft, ein Verfahren zur Koordinierung der Finanzpolitiken der Mitgliedstaaten zu institutionalisieren, reichen in die Mitte der siebziger Jahre zurück.¹⁰ Seitdem fanden z.B. regelmäßige finanzpolitische Beratungen im Ecofin-Rat und anderen Gremien statt, in denen u.a. auch Leitlinien für die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten ausgearbeitet wurden. Mit Beginn der ersten Stufe der WWU wurden diese Beratungen durch das sog. multilaterale Überwachungsverfahren ersetzt, das im Bereich der Finanzpolitik vor allem dazu beitragen sollte, übermäßige Defizite abzubauen und die Haushaltsdisziplin zu fördern.¹¹ Infolge ihres lediglich unverbindlichen Charakters hatten diese frühen Koordinierungsmaßnahmen aber nur sehr geringen Einfluß auf die nationalstaatliche Finanzpolitik.¹² Die Verabschiedung des Vertrags von Maastricht brachte hier - zumindest aus rechtlicher Sicht - eine entscheidende Änderung. Die Schaffung und Erhaltung "*gesunder öffentlicher Finanzen*" gehört nun ausdrücklich zu den richtungsweisenden Grundsätzen der wirtschaftspolitischen Tätigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten (Art. 3a Abs. 3 EGV). So traten mit Beginn der zweiten Stufe der WWU erstmals wirklich bedeutsame haushaltspolitische EG-Regelungen in Kraft, die in der dritten Stufe z.T. noch verschärft bzw. ergänzt werden (Art. 109e Abs. 2-4 EGV). Hierbei handelt es sich vor allem um die einleitend erwähnten Obergrenzen für die öffentliche Verschuldung, deren Einhaltung durch ein abgestuftes Koordinierungs- und Überwachungsverfahren sichergestellt werden soll (Art. 104c EGV). Sie werden durch ein Verbot staatlicher Finanzierungsprivilegien (Art. 104 und 104a EGV) und den Haftungsausschluß für Schulden der Mitgliedstaaten (Art. 104b EGV) ergänzt.¹³

Im Vordergrund des hier durchgeführten Untersuchungsschrittes steht - nach einer Darstellung der relevanten Vertragsnormen - die Überlegung, wie die Ein-

¹⁰ Vgl. Entscheidung 74/120 EWG des Rates vom 18. Februar 1974 über die Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Konvergenzentscheidung), ABl. L63 vom 5.3.1974, S. 19.

¹¹ Entscheidung 90/141/EWG des Rates vom 12. März 1990 zur Erreichung einer schrittweisen Konvergenz der Politiken und der wirtschaftlichen Ergebnisse während der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, ABl. L 78, S. 23-24. Vgl. dazu auch Deutsche Bundesbank (1990), S. 30-33.

¹² Vgl. Caesar (1990), S. 109 sowie (1993), S. 14; Herrmann u.a. (1992), S. 44.

¹³ Nach Art. 103 EGV betrachten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als gemeinschaftliches Interesse und koordinieren sie im Rat. Die gemeinschaftliche Koordination kann sich prinzipiell auch auf die Schuldenpolitik erstrecken. Dieser Aspekt der gemeinschaftlichen Schuldenbegrenzung wird angesichts der diesbezüglich speziellen Vertragsnormen im folgenden jedoch nicht weiter behandelt.

haltung der Haushaltsdisziplin in einer Gemeinschaft finanzpolitisch autonomer Staaten mit einer gemeinsamen Währung am besten zu gewährleisten ist.¹⁴ Im Kern geht es dabei um die grundlegende Frage, ob die Sanktionsmechanismen des Kapitalmarktes eine ausreichende Disziplinierungskraft für die einzelnen Glieder darstellen oder ob sie durch institutionelle Regelungen, wie z.B. verbindliche Verschuldungsgrenzen, zu ergänzen sind. Anschließend werden dann die konkreten Regelungen des Maastricht-Vertrags hinsichtlich ihrer Eignung für die mit ihnen verfolgten Ziele beurteilt. Dies erlaubt eine spätere Bewertung der europarechtlichen Vorschriften mit Blick auf die spezifische schuldenpolitische Situation in Deutschland.

2.1. Die schuldenpolitisch bedeutsamen Vorschriften des EGV

2.1.1. Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite: Die Maastrichter Budgetkriterien

Im Mittelpunkt des gemeinschaftlichen Bemühens um gesunde öffentliche Finanzen stehen die Regelungen des Art. 104c EGV.¹⁵ Danach sind die Mitgliedstaaten während der zweiten Stufe gehalten, mit Beginn der dritten Stufe verpflichtet, "übermäßige öffentliche Defizite" zu vermeiden (Art. 104c Abs. 1 i.V.m. Art. 109e Abs. 3, 4 EGV). Die Kommission überwacht die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand der "Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler" (Art. 104c Abs. 2 EGV). Sie orientiert sich dabei insbesondere an zwei Kriterien. Diese sind zum einen "das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt" (Defizitquote) und zum anderen "das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt" (Schuldenquote). Grundsätzlich ist das erforderliche Maß an Haushaltsdisziplin verletzt, wenn die Defizitquote eines Landes den Referenzwert von 3 Prozent und/oder die Schuldenquote den Referenzwert von 60 Prozent übersteigt.¹⁶ Der öffentliche Sektor ist hierbei in der Abgrenzung des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zu ver-

¹⁴ Die Gedankengänge werden zwar im Zusammenhang mit der Gründung der WWU diskutiert, gelten aber praktisch für jedes föderale Staatswesen mit finanzpolitisch autonomen Gliedern. Sie werden deshalb auch bei der Analyse der schuldenpolitischen Situation in der Bundesrepublik Deutschland weiter unten wieder aufgegriffen.

¹⁵ Die in Art. 104c EGV vorgesehenen Maßnahmen werden auch als "Verfahren bei einem übermäßigen Defizit" (excessive deficit procedure) bezeichnet. Im folgenden wird der Begriff der "gemeinschaftlichen Haushaltsüberwachung" in gleicher Weise verwendet.

¹⁶ Die Referenzwerte sind in Art. 1 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgelegt.

stehen und umfaßt die Teilsektoren Zentralstaat, lokale Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen.¹⁷ Das öffentliche Defizit ergibt sich als *"der Nettofinanzierungssaldo im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen"*¹⁸; der öffentliche Schuldenstand ist der *"Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors"*.¹⁹

Die Verschuldungsregelungen sind freilich nicht absolut starr. Sie belassen der Kommission bei der Beurteilung der Haushaltsdisziplin trotz der eindeutig festgelegten Grenzwerte einen beachtlichen Ermessensspielraum.²⁰ Zum einen kann von der strikten Anwendung der Referenzwerte abgesehen werden, wenn die zeitliche Entwicklung der Haushaltslage dies rechtfertigt. Ein übermäßiges Defizit ist trotz Verletzung des Referenzwerts dann nicht anzunehmen, wenn die Defizitquote die 3 Prozent-Marke zwar übersteigt, aber *"erheblich und laufend zurückgegangen"* ist und einen *"Wert in der Nähe des Referenzwerts"* erreicht. Das gleiche gilt für den Fall, daß das Defizit die Obergrenze von 3 Prozent nur *"ausnahmsweise und vorübergehend"* überschreitet und *"in der Nähe des Referenzwerts bleibt."* Eine Schuldenstandquote von über 60 Prozent stellt keinen Verstoß gegen die eingeforderte Haushaltsdisziplin dar, wenn sie *"hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert"* (Art. 104c Abs. 2 EGV). Zum anderen ist die Kommission bei der Verletzung der Grenzwerte auch gehalten, das Verhältnis des öffentlichen Defizits zu den öffentlichen Investitionsausgaben (Goldene Regel) und *"alle sonstigen einschlägigen Faktoren einschließlich der mittel- und langfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats"* bei der Beurteilung der Haushaltsdisziplin zu berücksichtigen (Art. 104c Abs. 3 EGV).

Stellt die Kommission aufgrund ihrer Haushaltsüberwachung fest, daß in einem Mitgliedsland ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, legt sie dem Rat eine Stellungnahme vor (Art. 104c Abs. 5). Der Rat entscheidet daraufhin mit qualifizierter Mehrheit, ob in dem betreffenden Mitgliedstaat ein übermäßiges öffentliches Defizit vorliegt. Dabei hat er die Ausführungen des betreffen-

17 Art. 2, 1. Spiegelstrich des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen öffentlichen Defizit sowie Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3605/93 des Rates vom 22. November 1993 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 332.

18 Art. 2, 2. Spiegelstrich des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen öffentlichen Defizit sowie Art. 1 Abs. 3 der entsprechenden EG-Verordnung.

19 Art. 2, 4. Spiegelstrich des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen öffentlichen Defizit sowie Art. 1 Abs. 5 der entsprechenden EG-Verordnung.

20 Zu den damit verbundenen polit-ökonomischen Problemen siehe unten Abschnitt 2.3.4.1.

den Mitgliedslandes und die "*Gesamtlage*" zu berücksichtigen (Art. 104c Abs. 6 EGV).

Die Folgen eines übermäßigen öffentlichen Defizits sind zweierlei. Zum einen bedeutet es, daß das betreffende Mitgliedsland das finanzpolitische Konvergenzkriterium nicht erfüllt. Wird ein übermäßiges öffentliches Defizit am Ende der zweiten Stufe der WWU festgestellt, kann dies prinzipiell den Ausschluß des betreffenden Mitgliedslandes von der Teilnahme an der dritten Stufe zur Folge haben (Art. 109j Abs. 1 EGV). Zum zweiten wird mit der Feststellung eines übermäßigen öffentlichen Defizits durch den Rat ein Verfahren zu dessen Reduzierung in Kraft gesetzt.²¹ Während der zweiten Stufe der WWU beschränken sich die im Rahmen dieses Verfahrens vom Rat zu ergreifenden Maßnahmen auf die Abgabe von Empfehlungen, die unter bestimmten Bedingungen veröffentlicht werden können. (Art. 104c Abs. 7-8). Mit Beginn der dritten Stufe tritt bei übermäßigen Defiziten für die an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten ein erweitertes und verschärftes Verfahren in Kraft. Zusätzlich zu den Maßnahmen der zweiten Stufe kann der Rat das betreffende Mitgliedsland mit der Maßgabe der Haushaltskonsolidierung innerhalb einer bestimmten Frist in Verzug setzen und Sanktionen verhängen. Dazu zählen die Auflage zur Veröffentlichung zusätzlicher Informationen vor der Emission weiterer Staatstitel, eine Revision der Darlehenspolitik der Europäischen Investitionsbank gegenüber dem unsoliden Mitgliedstaat, die Verpflichtung zur Unterhaltung einer unverzinslichen Einlage bei der Gemeinschaft und "*Geldbußen in angemessener Höhe*" (Art. 104c Abs. 11 EGV).

2.1.2. Verbot staatlicher Finanzierungsprivilegien

Der Maastricht-Vertrag verbietet den Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Einrichtungen und Organen der Mitgliedstaaten, sich bei ihren nationalen Zentralbanken Kredit- und Überziehungsfazilitäten einräumen zu lassen (Art. 104 EGV) oder sich bevorrechtigten Zugang zu Finanzinstituten zu verschaffen (Art. 104a EGV). Diese Vorschriften sollen zum einen die Unabhängigkeit der europäischen Notenbank von den nationalen finanzpolitischen Instanzen gewährleisten, zum anderen öffentliche Kreditnehmer zwingen, sich zu Marktkonditionen zu verschulden.²² Diese Beschränkungen des finanzpolitischen Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten gilt als eine zwingende Voraussetzung für eine stabilitätsorientierte europäische Geldordnung.

²¹ Alle im Rahmen dieses Verfahrens ergriffenen Maßnahmen müssen im Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gewogenen Stimmen mit Ausnahme der Stimmen des betroffenen Mitgliedslandes beschlossen werden (Art. 104c Abs. 13).

²² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991), S. 200.

2.1.3. Haftungsausschluß für Schulden der Mitgliedstaaten

Nach Art. 104b EGV haften Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten nicht für die Verbindlichkeiten der jeweils anderen Mitgliedsländer (No-bail-out-Klausel). Die Haftungsfreistellung erstreckt sich sowohl auf die Schulden der Gebietskörperschaften und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften als auch auf die Verbindlichkeiten sonstiger öffentlicher Einrichtungen und öffentlicher Unternehmen.²³ Ziel des Haftungsausschlusses ist es, die Mitgliedstaaten dem Disziplinierungsdruck der Finanzmärkte auszusetzen und so ihren verschuldungspolitischen Spielraum zu begrenzen.²⁴ Die Wirksamkeit der No-bail-out-Klausel hängt allerdings entscheidend von der Glaubwürdigkeit ab, die sie bei den Marktteilnehmern genießt.²⁵

2.1.4. Rechtfertigung der Verschuldungsregeln

Die gemeinschaftliche Koordinierung der nationalen Verschuldungspolitiken geht auf die Empfehlungen des Delors-Berichtes zurück.²⁶ Sie wird als wesentliche Voraussetzung für das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gesehen. Verbindliche Verschuldungsgrenzen seien notwendig, um einen Konflikt zwischen einer stabilitätsorientierten europäischen Geldpolitik und einer unsoliden einzelstaatlichen Finanzpolitik der Mitgliedstaaten zu vermeiden.²⁷ Dem liegt die Vermutung zugrunde, daß die vom Kapitalmarkt ausgehenden Marktkräfte nicht ausreichen, um die Disziplinierung der öffentlichen Schuldner sicher zu gewährleisten.²⁸ Im Gegenteil, der Zugang zu einem größeren europäischen Kapitalmarkt könnte die Finanzierung von Haushaltsdefiziten

23 Bestehende rechtliche Regelungen werden durch die No-bail-out-Klausel, die durch den Maastricht-Vertrag in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen wurde, freilich nicht geändert. Auch vor Gründung der WWU waren die Mitgliedstaaten haushaltspolitisch (weitgehend) autonom. Die rechtlichen Konsequenzen ihrer Verschuldungspolitik mußten sie daher schon immer alleine tragen. Art. 104b EGV schreibt diesen Rechtsgrundsatz nur explizit fest.

24 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991), S. 200.

25 Siehe dazu unten Abschnitt 2.2.2.2.

26 Vgl. Delors-Bericht (1989), Tz. 30.

27 Vgl. etwa Matthes (1992), S. 413. Ebenso sei die diskretionäre, fallweise Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik (einschließlich der Finanzpolitik) notwendig, um zu einem "Zusammenwirken" bzw. einem "kohärenten Mix" aus gemeinschaftlicher Geld- und einzelstaatlicher Finanzpolitik zu gelangen [vgl. Delors-Bericht (1989), Tz. 30]. Kritisch dazu der Wissenschaftliche Beirat BMWi (1989b), Tz. 5, der eine Überbetonung der *"Idee eines ständigen Bedarfs an globaler Nachfragesteuerung"* sieht und auf die diesbezüglich schlechten Erfahrungen der Vergangenheit verweist.

28 Vgl. Delors-Bericht (1989), Tz. 30.

sogar erleichtern, weil das einzelne Land die Kosten einer unsoliden Finanzpolitik nicht allein zu tragen hätte, sondern zum erheblichen Teil auf die übrige Gemeinschaft abwälzen könne. Die vermehrte Kreditaufnahme einzelner Mitgliedstaaten hätte zur Folge, *"daß der Staatssektor via Budgetdefizite einen übermäßigen Anteil der Gesamtersparnis absorbiert, diese Mittel volkswirtschaftlich fragwürdigen Verwendungen mit der Gefahr von Kapitalfehlleitungen zuführt und damit das Zinsniveau hochtreibt oder hochhält."*²⁹ Dies verteuere die Kosten der Kreditfinanzierung auch in den soliden Mitgliedsländern, führe zu einer Verdrängung privater Investitionen in der gesamten Gemeinschaft und belaste zudem die gemeinschaftliche Zahlungsbilanz.³⁰ Die fortgesetzte übermäßige Neuverschuldung eines Mitgliedslandes könne - bei bereits gegebener hoher Gesamtverschuldung dieses Mitgliedslandes - sogar eine Finanzkrise in Europa auslösen und möglicherweise den finanziellen Beistand der übrigen Länder der Gemeinschaft erforderlich machen.³¹ Die expansiven Wirkungen einer unsoliden Finanzpolitik und insbesondere die Gefahr der Insolvenz eines Mitgliedslandes gefährdeten außerdem die Glaubwürdigkeit der Europäischen Zentralbank und untergraben die monetäre Stabilität in der Gemeinschaft.³² *"Die Haushaltsdisziplin muß deshalb, ebenso wie andere Elemente eines gesunden policy-mix, nicht allein durch den Druck der Märkte, sondern auch durch eine im Vertrag verankerte Verpflichtung einschließlich der entsprechenden Durchsetzungsverfahren gesichert werden."*³³

Gegen diesen Hintergrund ist es naheliegend, den markttheoretischen Ansatz, nach dem die Wahrung der Haushaltsdisziplin in der Gemeinschaft auch ohne eine Regelbindung der Finanzpolitik ausreichend gewährleistet ist, als Referenzrahmen heranzuziehen und davon ausgehend die Rechtfertigungsgründe für gemeinschaftliche Budgetregeln auf ihre Plausibilität zu untersuchen.

²⁹ Duwendag (1991), S. 226; ähnlich Matthes (1992), S. 413.

³⁰ Vgl. etwa Gäckle (1992), S. 264; Matthes (1992), S. 413; Thygesen (1990), S. 351; Krause-Junk (1992), S. 42-43; Frenkel/Klein (1991), S. 139-140; Bovenberg/Kremers/Masson (1991), S. 380-381; Leibfritz (1991), S. 3; Ohr (1993), S. 34; ebenso Sachverständigenrat (1989), S. 185.

³¹ Vgl. z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 119.

³² Vgl. etwa Berthold (1992), S. 24-25; Bovenberg/Kremers/Masson (1991), S. 380; Frenkel/Klein (1991), S. 139; Illing (1992), S. 11 ff.; Issing (1993), S. 186.

³³ Bericht des Währungsausschusses (1990), Tz. 2.

2.2. Haushaltsdisziplin durch Marktsanktionen: Der markttheoretische Ansatz³⁴

2.2.1. Der Marktmechanismus

Ausgangspunkt des markttheoretischen Ansatzes ist die Tatsache, daß in der WWU die geldpolitischen Kompetenzen und Instrumente einschließlich des Notenbankkredits dem Zugriff der nationalen Regierungen entzogen sind. Dadurch wird den einzelnen Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen, die Reallast einer wachsenden Staatsschuld durch eine Überraschungsinflation zu senken bzw. staatliche Defizite durch erhöhte Geldschöpfung (Inflationssteuer) zu finanzieren. Der Verlust des monetären Entschuldungsinstruments zwingt die Mitgliedsländer, untragbare Haushaltspositionen von vornherein zu vermeiden: *"Daß man Zinsen bezahlen und Schulden tilgen muß mit Geld, das man nicht selbst herstellen kann, ist das entscheidende Moment der Disziplinierung; es schafft einen informellen Konvergenzzwang zu solidem Finanzgebaren."*³⁵

Mitgliedstaaten, die ihre defizitäre Haushaltspolitik dauerhaft fortführen und sich damit längerfristig der Gefahr einer untragbaren Haushaltsposition³⁶ aussetzen, werden vom Markt zunehmend mit einer Risikoprämie sanktioniert.³⁷ Dies wird insbesondere der Fall sein, wenn sie die Kreditmittel wiederholt und in großem Umfang unproduktiv verwenden. Die staatliche Fehlallokation von Kapital beeinträchtigt die Wachstums- und Entwicklungschancen eines Landes und damit letztlich auch dessen Bonität. Steigende Kreditkosten und die mit den erhöhten Zinslasten verbundene Einschränkung des haushaltspolitischen Spielraumes vergrößern den Zwang zu einer nachhaltigen Konsolidierung der Staatsfinanzen. Der

³⁴ Vgl. im folgenden insbesondere Wissenschaftlicher Beirat BMWi (1989a), S. 22-24; Scheide/Trapp (1991a), S. 6; Sievert (1992).

³⁵ Wissenschaftlicher Beirat BMWi (1989a), S. 23. Die marktmäßige Disziplinierung der öffentlichen Schuldner ist insofern nicht unmittelbar die Folge der WWU, sondern die einer unabhängigen Zentralbank. Marktdisziplin ließe sich bei geeigneter Geldverfassung folglich auch im nationalen Rahmen erzeugen [vgl. Gandenberger (1993), S. 71].

³⁶ Die Haushaltspolitik eines Landes gilt als tragbar, solange sie langfristig die Schuldendienstfähigkeit der öffentlichen Hand nicht gefährdet. Sie ist umgekehrt als untragbar zu bewerten, wenn sie dazu führt, daß der Staat in Zukunft aus eigener Kraft seine Verbindlichkeiten nicht mehr (in vollem Umfang) bedienen kann. Siehe auch unten Abschnitt 2.3.1..

³⁷ Daraus wird deutlich, daß der Konsolidierungsdruck der Marktkräfte erst mittel- bis langfristig wirksam wird. Eine vorübergehende Ausweitung der Defizite dürfte den ansonsten soliden Mitgliedstaaten unter den Bedingungen der WWU hingegen leichter möglich sein als bisher. Dies ist darauf zurückzuführen, daß das einzelne Land keinen außenwirtschaftlichen Restriktionen mehr unterworfen ist, sondern stattdessen die Leistungsbilanzwirkungen seiner Verschuldungspolitik auf die (größere) Gemeinschaft überträgt.

Widerstand der Bürger gegen die zunehmende Verwendung der Steuereinnahmen zu Zinszahlungen und die durch den Standortwettbewerb innerhalb der WWU tendenziell reduzierte Möglichkeit der nationalen Finanzbehörden, die heimische Steuerbasis überdurchschnittlich zu belasten, verstärken den vom Markt ausgehenden Konsolidierungsdruck.³⁸ Im Extremfall könnten die Kapitalmarktteilnehmer die weitere Kreditgewährung an hoch verschuldete Mitgliedsländer an die strikte Bedingung knüpfen, daß sie ein glaubwürdiges Sanierungsprogramm vorlegen.³⁹

Die disziplinierende Wirkung der Marktkräfte wird durch einen der Wirtschafts- und Währungsunion immanenten "Nebeneffekt" unterstützt. In der vollendeten WWU entfallen die wechsellkursbedingten, d.h. auf Abwertungserwartungen beruhenden Zinszuschläge auf die Schuldtitel der Mitgliedsländer.⁴⁰ Zinsdifferenzen zwischen sonst gleichgearteten öffentlichen Anleihen können nun eindeutig auf das unterschiedliche Bonitätsrisiko der Mitgliedsländer zurückgeführt werden. Die Signalfunktion des Zinssatzes und infolgedessen die Markteffizienz werden dadurch verbessert.⁴¹

2.2.2. Grenzen des markttheoretischen Ansatzes

Der Disziplinierungskraft des Kapitalmarktes liegt ein einfacher Wirkungszusammenhang zugrunde: Unsolide und auf Dauer nicht tragbare Haushaltsführung wird vom Markt mit Zinsaufschlägen und ggf. mit Kreditverweigerung sanktioniert,⁴² und die staatlichen Schuldner reagieren darauf mit einer Änderung ihres Verschuldungsverhaltens. Dieses Ergebnis beruht allerdings auf einer Reihe von Prämissen.⁴³ Sie werden im folgenden herausgestellt und diskutiert. Vor diesem Hintergrund ist jeweils die Notwendigkeit verbindlicher Verschuldungsgrenzen zu bewerten.

38 Vgl. Duwendag (1991), S. 246.

39 Vgl. Scheide/Trapp (1991a), S. 6.

40 Vgl. Duwendag (1991), S. 227.

41 Vgl. Hagen/Fratianni (1990), S. 243; Crawford (1993), S. 260; Scheide/Trapp (1991b), S. 435.

42 Dies impliziert eine nicht-lineare, mit zunehmender Rate steigende Kreditangebotskurve [vgl. Bayoumi/ Goldstein/Woglom (1995), S. 1047].

43 Vgl. dazu Bishop/Damrau/Miller (1989), S.4-6; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 124; Frenkel/Goldstein (1991), S. 369-370; Schlesinger/Weber/Ziebarth (1993), S. 130; Bayoumi/ Goldstein/Woglom (1995), S. 1048.

2.2.2.1. Risikodifferenzierung und Informationslage am Kapitalmarkt

Die Märkte müssen umfassend über Haushaltslage und Finanzgebaren der Mitgliedstaaten informiert sein, um deren Kreditwürdigkeit beurteilen und angemessene Risikoprämien "verhängen" zu können. Die staatliche Kreditaufnahme gestaltet sich jedoch u.U. als höchst undurchsichtig. Zu der Direktverschuldung der öffentlichen Hand am Kapitalmarkt tritt die Verlagerung der staatlichen Schuldenaufnahme in Schatten- und Nebenhaushalte sowie in öffentliche Unternehmen. Hohe Eventualverbindlichkeiten erschweren die Kreditwürdigkeitsprüfung zusätzlich. Untersuchungen über die Wirkungen asymmetrisch verteilter Informationen zwischen Kapitalgeber und Kapitalnehmer zeigen, daß gerade unter solchen Bedingungen der Zinssatz seine Allokationsfunktion verlieren kann.⁴⁴ Die Kreditgeber müssen damit rechnen, daß bei hohen Zinssätzen nur noch "schlechte" Kreditnehmer Finanzierungsmittel nachfragen (adverse Selektion) bzw. daß die Kreditnehmer zunehmend risikoreichere Investitionsstrategien verfolgen (adverse Anreize). Sie werden daher auf steigende Kreditnachfrage nicht oder nur begrenzt mit Zinserhöhungen reagieren, sondern stattdessen ab einem gewissen Punkt überhaupt keine Kreditmittel mehr anbieten. Die markttheoretische Vorstellung, daß die Kreditmärkte auf eine stark defizitäre Haushaltspolitik mit einer raschen und quasi automatischen Erhöhung der Risikoprämien antworten, ist somit offenbar nicht zwingend. Die Erfahrungen mit der lateinamerikanischen Schuldenkrise scheinen die These zu stützen, daß die von den Marktkräften ausgehenden Zwänge sich zunächst "*als zu langsam und zu schwach erweisen*", dann aber "*zu plötzlich und zu drastisch greifen*"⁴⁵ und das betreffende Mitgliedsland in eine Liquiditätskrise stürzen.⁴⁶ Allerdings stellt die Gefahr, daß hoch verschuldete Länder ab einem gewissen Zinssatz keine Kreditmittel mehr bekommen, einen starken Anreiz dar, die öffentlichen Defizite erst gar nicht bis zu diesem Punkt ausufern zu lassen. Von einem generellen Versagen der Disziplinierungskraft des Kapitalmarktes kann also nicht gesprochen werden. Außerdem beruht die Vorstellung, daß die Kreditgeber angesichts ungleich verteilter Informationen möglicherweise auf signifikante Erhöhungen der Risikoprämien verzichten und stattdessen zum Instrument der Mengenerationierung der Kreditmittel greifen, auf den Verhaltensannahmen eines privaten, gewinnmaximierenden Kreditnehmers. Es ist fraglich, ob diese Annahmen ohne weiteres auf öffentliche Kreditnehmer übertragen werden können. In verschiedenen empirischen Untersuchungen über den Markt für öffentliche Schuldtitel konnten z.T. deutliche Rendi-

44 Vgl. Stiglitz/Weiss (1981); siehe im hier diskutierten Zusammenhang Gros/Thygesen (1992), S. 278.

45 Delors-Bericht (1989), Tz. 30.

46 Die Gefahr ist besonders hoch, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten sich vorwiegend mit sehr kurzen Laufzeiten verschulden. Dadurch besteht ein permanenter, hoher Refinanzierungsbedarf, der plötzlich nicht mehr gedeckt werden kann.

tedifferenzen beobachtet werden, die sich u.a. auf die unterschiedliche Kreditwürdigkeit der jeweiligen staatlichen Schuldner zurückführen lassen.⁴⁷ Dies stützt die These einer Sanktionierung unsolider öffentlicher Kreditnehmer durch den Markt. Die (scheinbar) abrupte Kreditverweigerung der Finanzmärkte bei unsoliden staatlichen Schuldnern könnte vor diesem Hintergrund darauf zurückzuführen sein, daß die öffentlichen Kreditnehmer auf steigende Risikoprämien nicht mit einer nennenswerten Einschränkung ihrer Kreditaufnahme reagierten.⁴⁸ Außerdem rechtfertigen Informationsprobleme - wenn sie tatsächlich beständen und Funktionsstörungen am Kapitalmarkt verursachten - nicht zwingend die Vorgabe fester Budgetnormen. Letztendlich erweisen sich solche Regeln nur dann als sinnvoll, wenn die Gemeinschaft, der die Überwachung der Regeln obliegt, selbst über ausreichende Informationen über die Haushalts- und Finanzlage der Mitgliedstaaten verfügt. Sofern die diesbezüglichen Kenntnisse der Gemeinschaft über die am Markt bekannten Informationen hinausgehen, könnte die Risikoeinschätzung der Marktteilnehmer und damit die Wirksamkeit des Marktmechanismus einfach durch Veröffentlichung der relevanten Informationen verbessert werden. Verbindliche Verschuldungsregeln wären dann nicht erforderlich. Kann die Europäische Kommission die Finanzlage hingegen nicht besser beurteilen als der Kapitalmarkt, dürfte sich auch die Überwachung der einzelstaatlichen Finanzpolitik durch die Gemeinschaft als wirkungslos erweisen.

2.2.2.2. Haftungsausschluß und gemeinschaftliche Solidarität

Die zweite Bedingung ist die uneingeschränkte finanzielle Selbstverantwortung der Mitgliedstaaten für ihr eigenes Finanzgebaren. Besteht die Aussicht auf eine Mithaftung der Gemeinschaft für die Verbindlichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten, führt dies auf der Seite der Kapitalanbieter zu einer unzureichenden Bonitätsdifferenzierung: Kreditzins und Kreditvergabebereitschaft spiegeln nicht das Bonitätsrisiko des betreffenden Mitgliedslandes wider, sondern das der Haftungsgemeinschaft; die Risikoprämie wird vergemeinschaftet.⁴⁹ Dies verringert auf der

⁴⁷ Vgl. Bayoumi/Goldstein/Woglom (1995), S. 1054 ff.; Capeci (1994); Eichengreen (1990), S. 150-155; Bishop/Damrau/ Miller (1989), S. 12 ff.; Liu/Thakor (1984).

⁴⁸ Siehe unten Abschnitt 2.2.2.4.

⁴⁹ Empirische Untersuchungen untermauern die Bedeutung eines glaubwürdigen Haftungsausschlusses für die Bonitätsdifferenzierung der Kapitalmärkte. In bestehenden Föderalstaaten mit ausgeprägten finanziellen Haftungsverhältnissen zwischen den Gliedstaaten bzw. zwischen der Zentralebene und den Gliedstaaten, z.B. in der Bundesrepublik oder in Australien, lassen die Kapitalmarktkonditionen für die Schuldtitel verschiedener öffentlicher Schuldner nahezu keine Risikodifferenzierung der Märkte erkennen. In Kanada hingegen, wo kein ausgeprägter Haftungsverbund zwischen der Zentralregierung und den Bundesstaaten besteht, kommt es z.T. zu merklichen Unterschieden in den Zinssätzen für öffentliche Schuldner und den Kreditwürdigkeitseinstufungen durch Rating-Agenturen,

Seite der Kapitalnachfrager den Zwang zu einer soliden Haushaltspolitik.⁵⁰ Eine europäische Solidarhaftung begünstigt folglich das Entstehen untragbarer Haushaltspositionen.

Art. 104c EGV schreibt den Haftungsausschluß zwischen den Mitgliedstaaten ausdrücklich fest. Die Glaubwürdigkeit der No-bail-out-Klausel ist allerdings in mehrfacher Hinsicht fraglich. Erstens hat die (drohende) Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedstaates schwerwiegende ökonomische Folgen auch für die übrigen Partnerländer einer Währungsunion. Sie kann dazu führen, daß sich die Markteinschätzung über andere bereits hoch verschuldete Mitgliedsländer abrupt ändert, so daß diese plötzlich vom Zugang zu Kreditmitteln abgeschnitten sind und ihrerseits in Zahlungsschwierigkeiten geraten.⁵¹ Die Erschütterungen des Finanzsystems, die durch die Zahlungsprobleme eines oder mehrerer Mitgliedsländer ausgelöst werden, können sich außerdem auf den realen Sektor der europäischen Volkswirtschaften übertragen und Einkommens- und Beschäftigungsverluste in der gesamten Gemeinschaft hervorrufen.⁵² Finanzielle Unterstützungsleistungen an die unmittelbar von Zahlungsunfähigkeit bedrohten Länder liegen deshalb im wirtschaftlichen und politischen Eigeninteresse auch der soliden Mitgliedsländer.⁵³ Eine u.U. willkommene Möglichkeit, im Krisenfall trotz der No-bail-out-

die sich jeweils in Abhängigkeit von der finanziellen Situation der betreffenden Gebietskörperschaft verändern [vgl. Bishop/Damrau/Miller (1989), S. 8-13]. Dies zeigt, daß eine Risikodifferenzierung auch bei öffentlichen Schuldnern eines gemeinsamen Währungsgebiets prinzipiell möglich ist, jedoch stark von der politischen Ausgestaltung der betreffenden Währungsunion abhängt.

50 Selbst wenn die Kapitalanbieter mit steigenden Risikoaufschlägen auf unsolides Finanzgebaren reagieren würden, mindert die (einseitige) Erwartung eines Mitgliedslandes, notfalls durch die Gemeinschaft "gerettet" zu werden, dessen grundsätzliche Bereitschaft, auf die zunehmende Einengung des Haushaltsspielraums mit unpopulären Haushaltsanpassungen zu reagieren.

51 Vgl. Delors-Bericht (1989), Tz. 30.

52 Vgl. dazu Giovannini/Spaventa (1991), S. 20-22.

53 Vgl. Heinemann (1995a), S. 101-107; Krause-Junk (1992), S. 44-45; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 124. Die Finanzkrise der Stadt New York in der Mitte der siebziger Jahre kann in diesem Zusammenhang als Beispiel dienen. Obwohl die amerikanische Bundesregierung zunächst keine finanzielle Unterstützung an New York zu leisten beabsichtigte, fand sie sich später angesichts einer potentiellen Bankenkrise doch dazu bereit [vgl. Fuest (1993), S. 143]. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, daß damals die Verschuldung der Stadt New York im Verhältnis zur Gesamtverschuldung des öffentlichen Sektors in Amerika wesentlich geringer war als es heute die Verschuldung zahlreicher Mitgliedstaaten im Verhältnis zur öffentlichen Gesamtverschuldung in der EG ist [vgl. Giovannini/Spaventa (1991), S. 22]. Die Gefahren für das europäische Finanzsystem durch die Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedslandes sind im Vergleich zum Fall der Stadt New York also ungleich größer; entsprechend ist auch der Druck zu finanzpolitischen Hilfestellungen höher.

Klausel Art. 104b EGV Hilfestellungen ohne eine Vertragsverletzung zu gewähren, bietet Art. 103a Abs. 2 EGV: *"Ist ein Mitgliedsland aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen finanziellen Beistand der Gemeinschaft zu gewähren."*⁵⁴ Eine Schuldenkrise erfüllt sicherlich den Tatbestand eines außergewöhnlichen Ereignisses, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedlandes entzieht.⁵⁵ Die Frage des Selbstverschuldens durch langjährige übermäßige Kreditaufnahme spielt bei der Beurteilung der Krisensituation - zumindest nach dem Wortlaut der Vertragsnorm - keine Rolle. Auch das Einstimmigkeitserfordernis des Art. 103a Abs. 2 Satz 1 EGV bietet angesichts des möglichen Eigeninteresses der Mitgliedstaaten an der Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedlandes keine hinreichende Gewähr gegen die Anwendung dieser Bestimmung.

Zweitens wird der Haftungsausschluß und die Disziplinierungskraft des Kapitalmarktes durch die internationale Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, die außer in Art. 103a Abs. 2 EGV vor allem auch in den gemeinschaftlichen Umverteilungssystemen Ausdruck findet, geschwächt.⁵⁶ Die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gehört zu den grundlegenden Aufgaben der Gemeinschaft (Art. 2 EGV). Die erhebliche Aufstockung der Strukturfonds seit 1988, die Gründung eines neuen Europäischen Investitionsfonds, die Schaffung des Kohäsionsfonds, der Mittel ausschließlich an Mitgliedstaaten bereitstellt, deren Pro-Kopf-BSP unter 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt,⁵⁷ und die Erweiterung der Darlehensfazilität der Europäischen Investitionsbank (EIB) geben hiervon Zeugnis.⁵⁸

Finanzielle Transfers aus den verschiedenen Gemeinschaftsfonds und -haushalten an die Mitgliedsländer erhöhen deren finanzielle Verfügungsmasse. Der hierdurch geschaffene finanzielle Spielraum kann prinzipiell zur Reduktion der Kreditaufnahme genutzt werden. Allerdings berücksichtigen Kreditgeber die Finanztrans-

⁵⁴ Art. 103a Abs. 2 wird mit Eintritt in die dritte Stufe der WWU für die teilnehmenden Länder wirksam. Für diejenigen Länder, die nicht an der Währungsunion teilnehmen, bleibt der bisher geltende Art. 109h EGV wirksam.

⁵⁵ Vgl. im folgenden Heinemann (1995a), S. 160-161; (1995b), S. 609.

⁵⁶ *"Solidarity, not monetary union, is the source of bail-outs."* [Hagen/Fratianni (1990), S. 242]. Das Ausmaß der Schwächung des Anpassungsdrucks des Kapitalmarktes ist allerdings auch von den Kriterien abhängig, an die die Transferzahlungen anknüpfen. Es ist bei ungebundenen Finanztransfers höher einzuschätzen als bei zweckgebundenen, die ggf. sogar einen Selbstbehalt erfordern.

⁵⁷ Nach dem heutigen Stand sind dies Griechenland, Irland, Portugal und Spanien.

⁵⁸ Vgl. Franzmeyer (1994), insb. S. 223-224.

fers bei ihren Bonitätsbeurteilungen. Insbesondere wenn die Transferleistungen dauerhaft gewährt werden, erhöhen sie die zur Schuldendienstleistung zur Verfügung stehende Finanzmasse der Empfängerländer. Die Kreditmärkte werden daher die Kreditwürdigkeit eines solchen Landes höher einschätzen und die Risikoprämie entsprechend reduzieren.⁵⁹ Für die Nettozahlerländer gilt umgekehrtes. Ihre finanzielle Verfügungsmasse und Kreditwürdigkeit sinkt. Die gemeinschaftliche Umverteilungssolidarität induziert über die Schwächung der Marktsanktionen insofern einen (zusätzlichen) Verschuldungsanreiz für die Nettoempfängerländer zu Lasten der Nettozahlerländer.⁶⁰ Dieser Effekt ist z.T. beträchtlich. Die Nettoszahungen der Gemeinschaft an Irland und Griechenland belaufen sich beispielsweise auf vier bis fünf Prozent des nationalen Bruttoinlandsproduktes dieser Länder. Unter der Annahme, daß diese Nettotransferzahlungen dauerhaft geleistet werden, gibt ihr Barwert Aufschluß darüber, in welcher Höhe zusätzlicher Verschuldungsspielraum durch die gemeinschaftlichen Finanzhilfen eröffnet wird. Beispielrechnungen kommen dabei zu dem Ergebnis, daß die Nettoempfängerländer Portugal, Irland und Griechenland infolge der Gemeinschaftszahlungen ihren Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt - je nach unterstellter Wachstums- und Zinsrate - z.T. mehr als verdoppeln können.⁶¹

Eine weitere, nicht zu vernachlässigende Schwächung des Marktmechanismus geht von der Kreditgewährung durch die EIB aus, die im Rahmen der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik in den letzten Jahren eine stetig zunehmende Bedeutung erfährt.⁶² Die EIB gewährt Darlehen an öffentliche und private Kreditnehmer in der EU gegen Bürgschaft der jeweiligen Mitgliedstaaten. Sie refinanziert sich am Weltkapitalmarkt. Für die Verbindlichkeiten der EIB haften die Mitgliedstaaten in Höhe ihres jeweiligen Anteils am gezeichneten Kapital (Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 3 der EIB-Satzung). Die Bonität der Bank und ihre Refinanzierungskosten an den Kapitalmärkten bestimmen sich folglich nach dem gewichteten Durchschnitt der Kreditwürdigkeit der einzelnen, für die EIB haftenden Mitgliedsländer. Die EIB vergibt ihre Darlehen zu ihren eigenen Refinanzierungssätzen. Zur Deckung ihrer Betriebskosten wird lediglich eine einheitliche Marge von 0,15 Prozent erhoben. Die Bonität des Kreditnehmers bzw. des bürgenden

59 Vgl. Heinemann (1995a), S. 108-110, der hier von einem "Bonitätseffekt" der Umverteilungssolidarität spricht.

60 So auch der Sachverständigenrat (1992), S. 251: "*Regierungen, die mit Finanztransfers aus dem Ausland rechnen können, sind nicht gegen die Versuchung gefeit, wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen im eigenen Lande erst einmal hinzunehmen und die Korrektur solange wie möglich herauszuzögern. [...] Besonders würden Defizitprobleme nicht entschlossen genug angegangen, wenn dazu Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen erforderlich wären, die innerpolitisch nur schwer durchzusetzen sind.*"

61 Vgl. Heinemann (1995a), S. 154-157; (1995b), S. 615.

62 Zu den Kreditoperationen der Gemeinschaft im Überblick vgl. Caesar (1992).

Mitgliedstaates wird bei der Bestimmung des Kreditzinses für EIB-Darlehen nicht berücksichtigt. Diese Form der Preissetzung ist als gemeinschaftlicher Haftungsmechanismus zu interpretieren: Die auf die einzelnen Mitgliedsländer entfallenden Risikoprämien werden über die EIB und den sie tragenden Garantieverbund auf die Mitgliedstaaten vergemeinschaftet.⁶³ *"Als Folge der damit implizierten versteckten Subventionen droht eine ausgeweitete Verschuldung bereits 'unsolide' finanzierter zu Lasten 'solide' finanzierter öffentlicher Träger in der EG [...]."*⁶⁴ Dieser Effekt ist in seiner quantitativen Bedeutung beträchtlich. Eine Analyse der EIB-Darlehenspolitik zeigt,⁶⁵ daß auf Mitgliedsländer mit unterdurchschnittlicher Benotung durch internationale Ratingagenturen ein gemessen an der Quote dieser Länder am Eigenkapital der EIB überproportionaler Anteil der EIB-Darlehensgewährung entfällt. Das gesamtwirtschaftliche Gewicht der EIB-Kredite ist in diesen Ländern erheblich. Beispielsweise erreichten die EIB-Darlehen in Portugal und Irland 1993 eine Größenordnung von etwa neun bzw. sieben Prozent des jeweiligen nationalen BIP.

Die vom gemeinschaftlichen Umverteilungs- und Darlehenssystem ausgehenden Verschuldungsanreize sind insbesondere auch deshalb ernst zu nehmen, weil die Gewährung der Transferzahlungen und der EIB-Darlehen nur ungenügend an wirtschaftspolitische und insbesondere finanzpolitische Erfolgsindikatoren geknüpft ist. Zwar wurde im Rahmen des Kohäsionsfonds vorgesehen, daß förderungsberechtigte Mitgliedsländer bei übermäßigen Defiziten im Staatshaushalt von den Fondszuweisungen ausgeschlossen werden können.⁶⁶ Angesichts der Tatsache, daß drei der vier Länder, die Mittel aus dem Kohäsionsfonds empfangen, die Maastrichter Defizitkriterien bei Errichtung des Fonds bereits nicht erfüllten, bestehen allerdings Zweifel, ob diese Regelung tatsächlich ernst gemeint ist und jemals umgesetzt werden wird. Eine Kürzung der Mittelzuweisungen aus den Strukturfonds, die ursprünglich als Sanktionsmaßnahme bei Verletzung der Haushaltsdisziplin im Sinne der Maastricht-Kriterien vorgesehen war, wurde von den Mitgliedstaaten abgelehnt.⁶⁷ Ebenso ist nicht davon auszugehen, daß der Maßnahmenkatalog des Art. 104c EGV, der bei Verletzung der europarechtlichen Budgetnormen u.a. die Überprüfung der Darlehenspolitik durch die EIB vorsieht, ein wirksames Gegengewicht gegen die der gemeinschaftlichen Solidarität immanenten Verschuldungsanreize darstellt.⁶⁸ Es muß zusätzlich bedenklich stimmen, daß in den Maastrichter Beschlüssen vereinbart wurde, *"die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung an Programmen und Vorhaben im Rahmen der Strukturfonds*

63 Vgl. Heinemann (1995a), S. 163-164.

64 Caesar (1992), S. 163.

65 Vgl. hierzu Heinemann (1995a), S. 166-168; (1995b), S. 613.

66 Art. 6 der Kohäsionsfonds-Verordnung.

67 Vgl. Hasse (1992), S. 22.

68 Siehe unten Abschnitt 2.3.6.2..

zu differenzieren, um einen übermäßigen Anstieg der Haushaltsausgaben in den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten zu vermeiden.⁶⁹ Eine Umverteilungspolitik, die nicht ausschließlich auf die Angleichung regionaler Einkommensdisparitäten ausgerichtet ist, sondern zusätzlich nach der Haushaltslage in den Empfängerländern differenziert, steht im inneren Widerspruch zu der No-bail-out-Klausel.⁷⁰ Sie läßt befürchten, daß die unsolideren und ausgabenfreudigeren unter den weniger wohlhabenden Mitgliedsländern zukünftig durch höhere Gemeinschaftszuweisungen "belohnt" werden. Angesichts der von politischen Erwägungen geprägten Entscheidungsfindung auf EG-Ebene ist aber zudem nicht auszuschließen, daß sich die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten ihre Zustimmung zu bestimmten gemeinschaftlichen Vorhaben durch weitere finanzielle Zugeständnisse abkaufen lassen.^{71,72} Eine weitere Schwächung des Marktmechanismus ist damit durchaus im Bereich des Möglichen.

2.2.2.3. Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank

Das Funktionieren der Marktkräfte setzt drittens voraus, daß die Europäische Zentralbank völlig unabhängig und eine Monetisierung der öffentlichen Schulden zu anderen als rein geldpolitischen Steuerungszwecken glaubwürdig ausgeschlossen ist. Nur wenn die reale Entschuldung der Mitgliedstaaten durch eine Überraschungsinflation als "finanzpolitischer Notausgang" unabdingbar versperrt ist, geht von steigenden Schuldenständen und Zinsverpflichtungen ein entsprechender Konsolidierungsdruck auf die Regierungen der jeweiligen Mitgliedstaaten aus. Die Aussicht auf geldpolitische Hilfestellungen seitens der Notenbank veranlaßt die Anleger hingegen, auf Inflationserwartungen beruhende Risikoprämien zu fordern.⁷³ In einem gemeinsamen Währungsgebiet werden diese von den finanzpolitisch soliden Mitgliedsländern mitgetragen; die Kosten übermäßiger Defizite werden wiederum "vergemeinschaftet", was die Verschuldungsanreize in der WWU erhöht.

69 Protokoll zum EUV über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

70 Vgl. Schlesinger/Weber/Ziebarth (1993), S. 136.

71 So wurde z.B. die Errichtung des Kohäsionsfonds als der Preis interpretiert, den die reicheren Mitgliedstaaten an die ärmeren Partnerländer für deren Zustimmung zur WWU zu entrichten hatten [vgl. Krause-Junk (1992), S. 80; Franzmeyer (1994), S. 227; Thomas (1994), S. 474].

72 Diese Neigung dürfte von den europäischen Zentralorganen, namentlich der EG-Kommission, noch unterstützt werden, weil sich damit ihre Kompetenzen und ihr wirtschaftspolitischer Gestaltungsspielraum erweitern [vgl. Horstmann/Schneider (1994), S. 371].

73 Vgl. Gros/Thygesen (1992), S. 276.

Eine Notenbank, auch wenn sie dem Stabilitätsziel gesetzlich verpflichtet ist, agiert nicht völlig losgelöst vom übrigen wirtschaftspolitischen Umfeld und der sich daraus ergebenden Sachzwänge. Bei einer sich abzeichnenden Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedslandes könnte die Beibehaltung bzw. Verschärfung des geldpolitischen Kurses eine Finanzkrise auslösen bzw. verstärken, was erhebliche realwirtschaftliche Folgen haben kann. Dies schränkt den faktischen Handlungsspielraum einer Zentralbank zweifelsohne ein.⁷⁴ Zwar ist nicht anzunehmen, daß die EZB ihren geldpolitischen Kurs ändert, weil ein einzelnes, kleines Mitgliedsland in finanzielle Schwierigkeiten gerät. Möglicherweise sähe sie sich aber gezwungen, die Insolvenz eines großen und bedeutenden öffentlichen Schuldners in der Gemeinschaft durch eine übermäßige Liquiditätsversorgung zu vermeiden.⁷⁵ Aufgrund dieser Zusammenhänge könnten - im Kontext der europäischen Währungsunion - zumindest die großen Mitgliedstaaten versucht sein, auf geldpolitische Hilfestellungen seitens der EZB ("Bail-out durch die Geldpolitik") im Falle untragbarer Haushaltspositionen zu spekulieren, und dementsprechend eine unsoliden Finanzpolitik betreiben. Sie würden in ihrem Ansinnen im Krisenfall womöglich sogar durch die soliden Mitgliedstaaten unterstützt, die ein "monetäres Bail-out" direkten finanziellen Hilfestellungen für das insolvente Mitgliedsland vorziehen könnten. Ein solches Szenario ist desto weniger wahrscheinlich, je geringer der politische Einfluß auf die europäische Geldpolitik und je größer die Glaubwürdigkeit der Stabilitätsverpflichtung der EZB ist.

Die Regelungen des Maastricht-Vertrags bezüglich der zukünftigen Europäischen Notenbank sind in ihrem sachlichen Gehalt dem Bundesbankgesetz mindestens ebenbürtig.⁷⁶ Die Europäische Währungsbehörde ist vorrangig dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet (Art. 105 EGV), und die Kreditaufnahme der Regierungen bei der EZB ist untersagt (Art. 104 EGV). Gleichzeitig ist die personelle und institutionelle Unabhängigkeit der (des) gemeinsamen Notenbank(systems) von den EG-Organen und den nationalen Regierungen in Art. 107 EGV vertraglich ausdrücklich verankert: *"Bei der Wahrnehmung der ihnen durch diesen Vertrag und die Satzung des ESZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die EZB noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlußorgane Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stelle einholen oder entgegennehmen."* Die Europäische Notenbank ist gegen öffentlichen und politischen Druck, die Lasten einer unsoliden Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten durch eine akkomodierende Geldpolitik zu verringern, daher - zumindest de jure - ausreichend abgeschirmt. Die formale Unabhängigkeit der EZB wird zudem ma-

⁷⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 118; Gros/Thygesen (1992), S. 278.

⁷⁵ Vgl. Issing (1993), S. 186; Bovenberg/Kremers/Masson (1991), S. 379-380.

⁷⁶ Vgl. Hesse (1992), S. 8; Sachverständigenrat (1992), S. 235, 239.

teriiell durch die starke Dezentralisierung der finanzpolitischen Verantwortung in der WWU gestärkt.⁷⁷ Der Druck, den eine einzelne nationale Regierung durch eine fortgesetzte, auf Dauer untragbare Neuverschuldung auf die Notenbank der Gemeinschaft auszuüben vermag, ist für sich gesehen verhältnismäßig gering. Dies gilt abgeschwächt auch für die großen Mitgliedsländer mit erheblichem finanzpolitischem und wirtschaftlichem Gewicht innerhalb der Gemeinschaft.

Eine Möglichkeit, die Unabhängigkeit der EZB de facto zu unterlaufen, bietet prinzipiell die Zuständigkeit des Ministerrates für die gemeinschaftliche Wechselkurspolitik gegenüber Drittwährungen (Art. 109 EGV).⁷⁸ Ein System fester Wechselkurse zwischen der europäischen Einheitswährung und Drittwährungen bedarf eines einstimmigen Ratsbeschlusses (Art. 109 Abs. 1). Ein Festkurssystem ist nicht zuletzt deshalb - insbesondere gegenüber dem Dollar oder dem Yen - aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlich.⁷⁹ Außerdem steht eine Wechselkursvereinbarung prinzipiell unter dem Vorbehalt ihrer Vereinbarkeit mit dem Ziel der Preisstabilität (Art. 109 Abs. 1 und Abs. 2 EGV). Eine Orientierung für die Wechselkurspolitik - etwa in Anlehnung an den 1987 getroffenen "Louvre-Akkord", der Zielzonen für die Wechselkurse zwischen dem US-Dollar und den wichtigsten übrigen Weltwährungen bestimmte - kann vom Rat bereits mit qualifizierter Mehrheit vorgegeben werden (Art. 109 Abs. 2 EGV). Eine derartige Vorgabe würde die Unabhängigkeit der europäischen Zentralbank unmittelbar untergraben, wenn sie zur Einhaltung gewisser Wechselkursbandbreiten zu Interventionen gegenüber Drittwährungen verpflichtet wäre und infolgedessen die Kontrolle über die monetären Aggregate der Gemeinschaft verlöre. Sie ist als Lösung für finanzpolitische Probleme aber allenfalls dann zu erwarten, wenn sich mehrere gleichzeitig Mitgliedsländer in einer akuten Verschuldungskrise befinden. Die Gefahr, daß der Rat die Wechselkurszuständigkeit zur Linderung finanzpolitischer Anpassungszwänge in einzelnen Mitgliedstaaten nutzt, ist eher gering.

Die De-facto-Unabhängigkeit der EZB bzw. ihrer Beschlußorgane könnte weiterhin durch die Berufungsmodalitäten für die Mitglieder des EZB-Rats gefährdet werden.⁸⁰ Der EZB-Rat setzt sich aus dem Direktorium (Präsident, Vizepräsident und vier weiteren Mitgliedern) sowie den nationalen Notenbankpräsidenten zusammen. Die Direktoriumsmitglieder werden auf acht Jahre bestellt; eine Wiederwahl ist nicht möglich (Art. 109a Abs. 2 EGV). Die Ernennung der nationalen Notenbankpräsidenten obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten. Art. 14 der Satzung der EZB bestimmt hier lediglich eine Mindestamtszeit von fünf Jahren. Die wie-

77 Vgl. Buiter/Cosetti/Roubini (1992), S. 44.

78 Vgl. dazu ausführlich Sachverständigenrat (1991), S. 214-215.

79 Vgl. Gros/Thygesen (1992), S. 416.

80 Vgl. im folgenden Neumann (1992); Heinemann (1995a), S. 173-174.

derholte Ernennung der nationalen Notenbankpräsidenten, die im EZB-Rat im übrigen die Mehrheit stellen, ist möglich. Sie haben daher angesichts der u.U. bereits nach nur fünf Jahren anstehenden Entscheidung über ihre Wiederwahl ein persönliches Interesse an einem guten Verhältnis zu ihren nationalen Regierungen. Ähnliches gilt auch für die Mitglieder des EZB-Direktoriums, die nach Ende ihrer nicht verlängerbaren Amtszeit auf eine Wiederbeschäftigung im Staatsdienst der sie jeweils entsendenden Mitgliedsländer hoffen oder gar angewiesen sind. Die daraus resultierenden Einflußmöglichkeiten eines einzelnen Mitgliedslandes auf die EZB sind freilich gering.

2.2.2.4. Elastizität der öffentlichen Kreditnachfrage und polit-ökonomische Faktoren

Der markttheoretische Ansatz setzt viertens voraus, daß die Mitgliedstaaten auf steigende Risikoprämien und die zunehmende Einengung des finanzpolitischen Handlungsspielraums mit einer Änderung ihres Verschuldungsverhaltens reagieren. Eine ausgeprägte Zinsreagibilität ist aber gerade bei öffentlichen Kreditnachfragen nicht anzunehmen.⁸¹ Die Gründe hierfür sind vor allem darin zu sehen, daß die Entscheidung über das Ausmaß staatlicher Kreditaufnahme nicht nur ausschließlich wirtschaftlichen Gesichtspunkten folgt, sondern darüber hinaus von politischen Kalkülen, z.B. der Sicherung der Macht oder der eigenen Wiederwahl, bestimmt ist. Staatsverschuldung gibt den politischen Akteuren z.B. die Möglichkeit, die Wähler mit öffentlichen Leistungen zu versorgen, ohne sie dafür gleichzeitig (in Form höherer Steuern) belasten zu müssen. Langfristig kann dies zu beträchtlichen Haushaltsproblemen führen, weil sich der finanzpolitische Handlungsspielraum durch die steigenden Zinsverpflichtungen der öffentlichen Hand zunehmend verringert. Dies wird von den Politikern jedoch nur unzureichend berücksichtigt, weil diese Schwierigkeiten möglicherweise erst lange nach Ablauf ihrer Wahlperiode auftreten. *"Wer morgen nicht mehr sicher in politischer Verantwortung ist, wird sich bei der öffentlichen Kreditaufnahme nur wenig von hohen Zinsen abschrecken lassen."*⁸² Tatsächlich läßt sich ein signifikanter Anstieg der öffentlichen Defizite in Wahljahren empirisch nachweisen.⁸³

81 Vgl. Sachverständigenrat (1990), S. 226; Gäckle (1992), S. 266; Herrmann u.a. (1992), S. 39. Auch dies wird am Beispiel der Finanzkrise der Stadt New York deutlich. Bereits 1965 stuften verschiedene Rating-Agenturen die Kreditwürdigkeit der Stadt herab. Die Anleihen der Stadt wurden von diesem Zeitpunkt an mit deutlichen Risikoaufschlägen gehandelt, was zu empörten Äußerungen aus politischen Kreisen führte [vgl. Gramlich (1976), S. 422]. Hinsichtlich ihres Finanzgebarens reagierte die Stadtregierung aber offensichtlich nur unzureichend auf diese Marktsanktionen.

82 Sachverständigenrat (1990), S. 226.

83 Vgl. Cosetti/Roubini (1993), S. 70.

Das Ausmaß der öffentlichen Verschuldung scheint darüber hinaus auch von institutionellen Eigenschaften des politischen Systems abhängig zu sein. Repräsentative Demokratien weisen i.d.R. ein schnelleres Wachstum des Staatssektors und der Staatsverschuldung auf als politische Systeme, die von Elementen direkter Demokratie und einer starken Dezentralisierung der finanzpolitischen Entscheidungsfindung geprägt sind.⁸⁴ Unter den repräsentativen Demokratien treten hohe Defizite besonders in den Ländern auf, in denen das politische Spektrum stark polarisiert ist, die Regierung von einer Vielparteienkoalition getragen wird und die durchschnittliche Amtsdauer einer Regierung gering ist.⁸⁵ Diese Länder befinden sich in einem "finanzpolitischen Prisoner's Dilemma". Jede der zahlreichen Regierungsparteien, die jeweils nur kleine Interessengruppen vertritt, sieht die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung, verhindert aber Kürzungen beim eigenen Klientel. Eine dauerhafte Kooperation der politischen Entscheidungsträger, die einen Ausweg aus der gegenseitigen Blockade böte, scheitert an der großen Zahl der Koalitionspartner, ihrer starken politischen Polarisierung und an der kurzen durchschnittlichen Amtsdauer der Regierung, die den Zeithorizont der politischen Akteure stark verkürzt.⁸⁶ Es ist deshalb nicht auszuschließen, daß politökonomische Faktoren die Marktsignale und -zwänge völlig überlagern und die Entstehung übermäßiger Defizite begünstigen können. Unionsweite Zinssteigerungen und damit einhergehende Verdrängungswirkungen und Wachstumsverluste sind Ausdruck der Kosten, die der Gemeinschaft aus dem Politikversagen in dem betreffenden Mitgliedsland erwachsen.⁸⁷

⁸⁴ Vgl. Horstmann/Schneider (1994), S. 373.

⁸⁵ Vgl. Roubini/Sachs (1989); Cosetti/Roubini (1993), S. 71 ff.; De Haan/Sturm (1994), S. 164 ff.; Grilli/Masciandaro/Tabellini (1991).

⁸⁶ Vgl. Roubini/Sachs (1989), S. 924-925.

⁸⁷ Grundsätzlich ist die durch eine vermehrte staatliche Kreditaufnahme ausgelöste Erhöhung des Renditeniveaus - soweit sie nicht auf die oben behandelte Vergemeinschaftung der Risiko- bzw. Inflationsprämie zurückzuführen ist - Ausdruck der natürlichen Anpassungsreaktion eines integrierten europäischen Kapitalmarktes auf die erhöhte Nachfrage eines (beliebigen) Kreditnehmers. Solche sog. pekuniären externen Effekte stellen für sich genommen keine verzerrenden Verschuldungsanreize dar, die eine effiziente Marktallokation des Kapitals stören [grundlegend zur Unterscheidung zwischen pekuniären und technologischen Externalitäten Scitovsky (1954); im Zusammenhang mit der gemeinschaftlichen Budgetkoordination Buiters/Kletzer (1991), S. 235-238; Buiters/Cosetti/Roubini (1992), S. 45-48; Fuest (1993), S. 129-131; Frenkel/Klein (1992), S. 114]. Dies gilt freilich nur auf einem vollkommenen Wettbewerbsmarkt, der - wie dargelegt - bei "politischen Marktteilnehmern" nicht anzunehmen ist.

2.2.3. Zwischenergebnis

Der Marktmechanismus scheint in entscheidenden Punkten geschwächt, was eine laxe Haushaltspolitik in der Gemeinschaft begünstigt. Erstens bestehen berechtigte Zweifel an der Glaubwürdigkeit der No-bail-out-Klausel. Sie steht in einem Spannungsverhältnis mit den gemeinschaftlichen Transfersystemen. Im Krisenfall sind darüber hinaus u.U. direkte Beistandsmaßnahmen im Eigeninteresse der soliden Mitgliedstaaten. Dabei ist zu bedenken, daß zwischen Verschuldungsgrenzen und der Glaubwürdigkeit des Haftungsausschlusses Interdependenzen bestehen. Beistandsmaßnahmen werden umso wahrscheinlicher, je prekärer sich die Haushaltslage eines Mitgliedslandes gestaltet. Regeln, durch die der Eintritt von Ländern mit untragbaren Schuldenpositionen in die WWU verhindert und die Defizite und Schuldenstände der teilnehmenden Staaten begrenzt bzw. zurückgeführt werden, stärken die Glaubwürdigkeit der No-bail-out-Klausel. Das gleiche Ergebnis könnte tendenziell auch mit anderen Mitteln, etwa einer Reform der gemeinschaftlichen Transfersysteme, erzielt werden.⁸⁸ Zweitens ist die Unabhängigkeit der EZB nicht in jedem Fall gewährleistet. Politische Einflußnahme auf die EZB und geldpolitische Hilfestellungen seitens der gemeinschaftlichen Währungsbehörde sind allerdings nur bei Finanzkrisen in mehreren und/oder großen Mitgliedsländern von tatsächlich praktischer Relevanz. Die Schwächung des Marktmechanismus, die von einer möglichen Aussicht der Mitgliedstaaten auf ein "monetäres Bail-out" ausgeht, sollte daher nicht überschätzt werden. Drittens kann aus polit-ökonomischen Überlegungen nicht sicher erwartet werden, daß die finanzpolitischen Entscheidungsträger auf die Signale des Kapitalmarktes angemessen reagieren. Institutionalisierte Verschuldungsgrenzen könnten in diesem Zusammenhang durchaus als institutionelle Lösung für Probleme kollektiver Entscheidungsfindung dienen. Ob und inwieweit die Maastrichter Budgetregeln ihrer Funktion - Schutz der Gemeinschaft vor der Entstehung untragbarer Haushaltspositionen - gerecht werden können, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab. Diese wird u.a. im folgenden Abschnitt untersucht.

2.3. Eignung und Zweckmäßigkeit der finanzpolitischen Regeln des Maastricht-Vertrags

2.3.1. Das Konzept der Tragbarkeit von Schuldenpositionen

Der Maastricht-Vertrag greift den Gedanken der Tragbarkeit auf, indem er eine Haushaltslage ohne ein übermäßiges öffentliches Defizit im Sinne der Referenzwerte und sonstigen Regelungen des Art. 104c EGV als Indikator für "eine auf

⁸⁸ Vgl. dazu Heinemann (1995a), S. 184 ff.

Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand" in dem betreffenden Mitgliedsland definiert (Art. 109j EGV). Die Tragbarkeit (sustainability)⁸⁹ einer Haushaltssposition bestimmt sich theoretisch eindeutig aus den Bedingungen der intertemporalen Budgetrestriktion.⁹⁰ Die Finanzlage des öffentlichen Haushalts ist danach immer dann tragbar, wenn der anfängliche reale Schuldenstand (B_0) den Gegenwartswert aller zukünftigen realen, unter Ausschöpfung der Gestaltungsspielräume auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Budgets maximal erzielbaren Primärsalden (P_s) nicht übersteigt. Die Primärsalden ergeben sich aus der Differenz zwischen den realen Steuereinnahmen (T_s) und den realen Staatsausgaben ohne Zinszahlungen auf die ausstehende Staatsschuld (G_s) in der jeweiligen Periode (s), diskontiert mit dem als konstant angenommenen realen Zinssatz (r):⁹¹

$$[1] \quad B_0 = \int_0^{\infty} (T_s - G_s) * e^{-r*s} ds = \int_0^{\infty} P_s * e^{-r*s} ds.$$

In einer im Zeitablauf wachsenden Wirtschaft sind die absoluten Haushaltsgrößen allerdings nur bedingt aussagekräftig. Die intertemporale Budgetrestriktion wird daher üblicherweise in Relation zum realen Sozialprodukt wiedergegeben, wobei b , t , g und p entsprechend die reale Schuldenstand-, Steuereinnahmen-, Nicht-Zinsausgaben- und Primärsaldoquote symbolisieren und w für die ebenfalls als konstant angenommene Wachstumsrate des realen Sozialprodukts steht:

$$[1a] \quad b_0 = \int_0^{\infty} (t_s - g_s) * e^{-(r-w)*s} ds = \int_0^{\infty} p_s * e^{-(r-w)*s} ds.$$

Die Finanzpolitik eines Landes ist also tragbar, wenn der Gegenwartswert der zukünftigen Primärsaldoquoten, abgezinst mit der Differenz zwischen realem

89 Die Begriffe Tragbarkeit und Solvenz werden häufig synonym verwendet [vgl. Buiter/Cosetti/Roubini (1992)].

90 Vgl. dazu Spaventa (1987), S. 378.

91 Ein positiver Primärsaldo bezeichnet folglich einen Primärüberschuß (Steuereinnahmen > Nicht-Zinsausgaben), ein negativer Primärsaldo ein Primärdefizit (Steuereinnahmen < Nicht-Zinsausgaben). Zwischen dem Primärsaldo und dem gesamten Haushaltssaldo einer Periode, D_s , besteht demnach folgender Zusammenhang: $D_s = P_s - r * B_{s-1} = T_s - G_s - r * B_{s-1} = T_s - (G_s + r * B_{s-1})$. Die Primärsalden sind deshalb die entscheidende haushaltspolitische Größe, weil die Bedienung des Schuldendienstes letztlich nur durch entsprechende Überschüsse der Einnahmen über die Nicht-Zinsausgaben erfolgen kann. Durch eine entsprechende Variation der Steuereinnahmen bzw. der Nicht-Zinsausgaben muß der Staat ausreichende Primärüberschüsse erwirtschaften, um daraus seine Schuldendienstverpflichtungen erfüllen zu können, will er nicht als zahlungsunfähig gelten. Die Seigniorage-Einnahmen als zusätzliche Finanzierungsquelle des Staates werden hier und im folgenden vernachlässigt. Sie spielen heute in den meisten Mitgliedstaaten keine Rolle mehr.

Zinssatz und der realen Wachstumsrate, mindestens der anfänglichen Schuldenquote entspricht. Die intertemporale Budgetrestriktion [1a] läßt sich nun in Bedingungen über die zeitliche Entwicklung der Schuldenquote umformulieren, die erfüllt sein müssen, damit die Schuldenposition eines Landes als tragbar gilt.⁹² Dazu betrachtet man hilfswise den Gegenwartswert einer Schuldenposition zu einem beliebigen Zeitpunkt $s=q$ in der Zukunft. Er bestimmt sich aus der Summe des diskontierten Schuldenstands zum Zeitpunkt q und dem Gegenwartswert der bis zum Zeitpunkt q aufgelaufenen Primärsalden:

$$[2] \quad b_0 = b_q * e^{-(r-w)*q} + \int_0^q p_s * e^{-(r-w)*s} ds.$$

Vergrößert man die betrachtete Zeitperiode fortlaufend, d.h. $\lim q \rightarrow \infty$, und vergleicht das Ergebnis mit der intertemporalen Budgetrestriktion in Gleichung [1a], so erkennt man, daß letztere dann nicht verletzt wird, wenn für den ersten Term in Gleichung [2] gilt:

$$[3] \quad \lim_{q \rightarrow \infty} b_q * e^{-(r-w)*q} = 0.$$

Diese Bedingung [3] ist erfüllt, wenn die Wachstumsrate der (anfänglichen) Schuldenquote (b_0) die Differenz zwischen dem realen Zinssatz und der Wachstumsrate des gesamtwirtschaftlichen Einkommens, also $r-w$, nicht übersteigt. Sie schließt somit zwar das unbegrenzte und ständige Überrollen des gesamten jeweiligen realen Schuldenstands einschließlich der darauf entfallenden Zinsen in die nächste Periode aus. Grundsätzlich sind jedoch permanent steigende Schuldenquoten in beliebiger Höhe mit der intertemporalen Budgetrestriktion [1a] vereinbar. Die intertemporale Budgetrestriktion ist in dieser allgemeinen Form insofern keine sehr strenge und vor allem keine sehr realistische Bedingung.⁹³ Sie kann bei ständig wachsenden Schuldenquoten nur eingehalten werden, wenn gleichzeitig auch die Primärüberschüsse in Relation zum Sozialprodukt permanent zunehmen. Einer unbegrenzten Steigerung der zukünftigen Primärsalden wird aber durch den Widerstand der Bürger gegen wiederholte Steuererhöhungen bzw. Ausgabenkürzungen sowie die dadurch induzierten ökonomischen Verzerrungen und Wachstumsverluste Grenzen gesetzt. Zudem eignet die intertemporale Budgetrestriktion sich in dieser Form kaum dazu, die Finanzpolitik eines Landes hinsichtlich ihrer Tragbarkeit direkt zu überprüfen, weil die (maximalen) Primärsalden allenfalls für eine kurze Zeit in der Zukunft bekannt bzw. vorhersagbar sind.⁹⁴

⁹² Die folgende Herleitung ist angelehnt an Blanchard et al. (1990), S. 10-15.

⁹³ Vgl. etwa Heinemann (1993), S. 64.

⁹⁴ Vgl. Duwendag (1991), S. 235. Empirische Tests der intertemporalen Budgetrestriktion mit Mitteln der Zeitreihenökometrie finden sich bei Heinemann (1993) und Cosetti/Roubini (1993).

Eine strengere, aber gebräuchliche Version des Tragbarkeitskonzepts definiert deshalb die Schuldenposition eines Landes als tragbar, wenn sich die Schuldenquote in einem überschaubaren Zeitraum bei ihrem anfänglichen Wert (b_0) stabilisiert.⁹⁵ Auf der Basis dieser modifizierten Tragbarkeitsbedingung läßt sich der Zustand der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten anhand verschiedener kurz- und mittelfristiger Haushaltsgrößen beurteilen. Den Ausgangspunkt hierzu bildet die sog. dynamische Budgetrestriktion. Sie beschreibt die zeitliche Veränderung des Schuldenstands und gibt nichts anderes als die übliche Definition des gesamten Haushaltssaldos bzw. Haushaltsdefizits wieder:⁹⁶

$$[4] \quad D = -(dB/ds) = P - r * B = T - G - r * B \Leftrightarrow dB/ds = -P + r * B.$$

Nach Division mit dem realen Sozialprodukt und entsprechende Umformung ergibt sich für die dynamische Budgetrestriktion:

$$[5] \quad db/ds = -p + (r - w) * b.$$

Gleichung [5] beschreibt die Veränderung der Schuldenquote in Abhängigkeit von der Höhe der Primärsaldoquote, der bereits bestehenden Schuldenquote und der Differenz zwischen realem Zinssatz und realer Wachstumsrate. Das oben abgeleitete, modifizierte Tragbarkeitskriterium, d.h. die Stabilisierung der Schuldenquote bei ihrem anfänglichen Wert, erfordert $db/ds = 0$. Damit ergibt sich als Haushaltsregel

$$[6] \quad \hat{p} = (r - w) * b.$$

Eine Haushaltsposition gilt mithin als tragbar, wenn die Primärsaldoquote dem Produkt aus dem Unterschiedsbetrag zwischen realer Zins- und Wachstumsrate und der gegenwärtigen, zu stabilisierenden Schuldenquote entspricht. Je höher die bereits aufgelaufenen Staatsschulden im Verhältnis zum Sozialprodukt sind, um so höhere Primärsaldoquoten sind c.p. zur Stabilisierung der Schuldenposition erforderlich. Übersteigt die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate den realen Zinssatz ($r < w$), kann sich die Haushaltsposition eines Landes trotz eines Primärdefizits als tragbar erweisen. Gleichen sich Zinssatz und Wachstumsrate gerade aus ($r = w$), muß der Primärhaushalt ausgeglichen sein, um die Schuldenquote zu stabilisieren. Die auf die ausstehenden Staatsschulden zu entrichtenden Zinszahlungen können in diesem Fall voll durch öffentliche Kreditaufnahme finanziert werden, ohne daß sich die Schuldenquote weiter erhöht. Liegt die Wachstumsrate des Sozialproduktes hingegen unter dem Realzinssatz, ($r > w$),

95 Vgl. hierzu und im folgenden Blanchard (1990), S. 13 ff.; Blanchard et al. (1990), S. 11-15; siehe auch Chouraqui/Hagemann/Sartor (1990), S. 11-13; Gramlich (1990), S. 13-15. Das hier dargestellte Konzept der Tragbarkeit, die Stabilisierung der anfänglichen Schuldenposition, ist auch von der Gemeinschaft zur Beurteilung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten übernommen worden [vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), insb. S. 121-123].

96 Der Zeitindex wurde zur Vereinfachung der Darstellung weggelassen.

was langfristig als der Normalfall angesehen werden kann,⁹⁷ sind Primärüberschüsse erforderlich, um die Schuldenquote zu stabilisieren. Die Zinszahlungen auf die aufgelaufenen öffentlichen Schulden können nur z.T. durch neuerliche Verschuldung aufgebracht werden, will die Finanzpolitik nicht als untragbar gelten.

2.3.2. Die Maastrichter Referenzwerte im Kontext des Tragbarkeitskonzepts

Ein Zusammenhang zwischen der Stabilisierung der Schuldenquote als Kriterium der Tragbarkeit einer Haushaltsposition eines Landes und den Referenzwerten des Maastricht-Vertrags läßt sich unter bestimmten Wachstums- und Zinsannahmen mit Hilfe einfacher schuldendynamischer Beziehungen herleiten.⁹⁸ Bezeichnet man mit w^n die nominale Wachstumsrate des Sozialproduktes und mit d^n das Verhältnis zwischen Haushaltsdefizit und (nominalem) Sozialprodukt (Defizitquote), so bestimmt sich die nominale Schuldenstandquote (b^n) langfristig nach

$$[7] \quad b^n = \frac{d^n}{w^n} .^{99}$$

Im Jahre 1991 betrug die Schuldenquote in den Mitgliedsländern der Gemeinschaft im Durchschnitt etwa 60 Prozent ($b^n = 0,6$). Strebt man die Stabilisierung der Schuldenstände auf diesem Niveau an und unterstellt dazu ein gemeinschaftsweites reales Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 3 Prozent p.a. und eine tolerierbare Inflationsrate von 2 Prozent p.a., so daß sich das nominale Wachstum in der Gemeinschaft auf etwa 5 Prozent p.a. beläuft ($w^n = 0,05$), dann ergibt sich ein schuldenstabilisierendes Defizit in der Höhe der Maastrichter Obergrenze von 3 Prozent ($d^n = 0,03$).¹⁰⁰

97 Vgl. Blanchard et al. (1990), S. 15.

98 Vgl. dazu grundlegend Domar (1944).

99 Strenggenommen impliziert diese Beziehung, daß das öffentliche Haushaltsdefizit der staatlichen Nettokreditaufnahme entspricht. Dies ist nicht zwingend der Fall. Siehe dazu nächster Abschnitt.

100 Vgl. z.B. Matthes (1992), S. 410; ebenso Buiters/Cosetti/Roubini (1992), S. 10-11. Letztere zeigen, daß sich die Referenzwerte des Maastricht-Vertrags genauso gut (bzw. schlecht) mit Bezug auf die "Goldene Regel" herleiten lassen. Nach der goldenen Regel soll das öffentliche Defizit die öffentlichen Brutto-Investitionen nicht übersteigen. Die Investitionsausgaben der öffentlichen Hand beliefen sich in der Gemeinschaft im längerfristigen Durchschnitt auf etwa 3% des BIP. Betrachtet man diese Größe als normative Obergrenze für die staatliche Neuverschuldung und unterstellt man wiederum ein nominales Wirtschaftswachstum von 5% p.a., ergibt sich entsprechend der schuldendynamischen Beziehungen für das zweite Budgetkriterium des Maastricht-Vertrags, die Schuldenquote, ein Referenzwert in Höhe von 60%.

Daraus wird unmittelbar deutlich, daß die Verschuldungsregeln des Maastricht-Vertrags dem Konzept der Tragbarkeit einer Haushaltsposition nur bedingt gerecht werden. Die konsequente Einhaltung der Budgetregeln bedeutet für Länder mit überdurchschnittlich hohen Schuldenquoten c.p. nicht nur eine Stabilisierung der Schuldenstände relativ zum Volkseinkommen auf ihrem gegenwärtigen Niveau, sondern eine Reduktion derselben auf den gemeinschaftlichen Referenzwert. Die gemeinschaftlichen Budgetregeln verlangen von den Mitgliedstaaten hier offenbar mehr als das oben im Sinne einer Stabilisierung der Schuldenquoten definierte Konzept der Tragbarkeit von Haushaltspositionen. Die Rückführung der Schuldenquoten kann sich allerdings gerade für die hoch verschuldeten Mitgliedsländer sinnvoll und wünschenswert erweisen um zu verhindern, daß sich ihre gerade noch tragbare Haushaltslage beispielsweise bei einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums destabilisiert.¹⁰¹ Störend ist in diesem Zusammenhang nur die Tatsache, daß es sich bei den Maastrichter Referenzwerten um mehr oder weniger willkürlich gewählte historische Größen handelt, die sich ökonomisch nicht eindeutig rechtfertigen lassen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die hoch verschuldeten Mitgliedsländer ihren Schuldenstand gerade auf den gemeinschaftlichen Durchschnitt des Jahres 1991 zurückführen und dort stabilisieren sollten.¹⁰² Für Mitgliedstaaten mit Schuldenquoten unter 60 Prozent des BIP bedeutet die strikte Ausnutzung der Defizitgrenzen, daß ihr Schuldenstand c.p. langfristig bis auf den gemeinschaftlichen Referenzwert ansteigen wird. In diesem Fall ist das Ziel der Tragbarkeit der Haushaltspolitik im Sinne einer Stabilisierung der Schuldenquoten auf ihrem gegenwärtigen Niveau nicht erreicht. Eine Gefährdung der finanziellen Solidität in der Gemeinschaft geht damit jedoch nicht unbedingt einher. So dürften beispielsweise die Schulden eines Mitgliedslandes, das seine Schuldenquote von 10 auf 20 Prozent verdoppelt, kaum als ausfallgefährdet gelten. Insofern sind die Maastrichter Budgetkriterien als eine grobe Annäherung und pragmatische Umsetzung des Tragbarkeitskonzepts im oben definierten Sinn zu verstehen. Ein wichtiger Einwand gegen die beiden Maastrichter Referenzwerte als näherungsweise Indikatoren für die Tragbarkeit der Haushaltslage ist allerdings die Tatsache, daß sie überhaupt nur unter bestimmten Wachstums- bzw. Inflationsannahmen miteinander kompatibel sind. Verharrt die reale Wachstumsrate in Europa bei sonst unveränderten Annahmen z.B. dauerhaft bei 2 Prozent p.a., stabilisiert sich die Schuldenquote der Mitgliedsländer nicht bei 60 Prozent des BIP, sondern steigt auf 75 Prozent, obwohl das öffentliche Defizit den Referenzwert von 3 Prozent nicht verletzt. Die Schuldenquote von 60 Prozent könnte nur dann gehalten werden, wenn die Defizitquote in den Mitgliedsländern auf 2,4 Prozent fällt oder der reale Wachstumsverlust durch höhere Infla-

¹⁰¹ Vgl. Bovenberg/Kremers/Masson (1991), S.384-386.

¹⁰² Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 119, vertritt die Ansicht, daß Schuldenquoten über 100% unbedingt stabilisiert werden sollten. Wyplosz (1991), S. 173, zieht die Obergrenze erst bei Schuldenquoten von 150-250%.

tionsraten kompensiert wird. Gerade letztere Möglichkeit scheint aus Gründen der europäischen Geldwertstabilität jedoch bedenklich.

Davon abgesehen wird das Schuldenkriterium von den hoch verschuldeten Mitgliedsländern auch bei großen haushaltspolitischen Anstrengungen bis zur Entscheidung über die Teilnahme an der dritten Stufe der WWU nicht einzuhalten sein.¹⁰³ Tabelle 1 gibt in den Spalten 1 und 2 die Defizit- und Schuldenquoten der Mitgliedsländer in den Jahren 1992 und 1993, also unmittelbar nach Abschluß des Maastricht-Vertrags, wieder. Zu den - gemessen an den Schuldenquoten - höher verschuldeten Mitgliedsländern gehörten in den beiden Referenzjahren Belgien, Griechenland, Italien und Irland sowie mit größerem Abstand die Niederlande, Dänemark und Portugal. Wie aus Spalte 7 hervorgeht, würden sich die Schuldenstände in diesen Ländern bis 1997 nur geringfügig reduzieren, wenn - beginnend im Jahre 1993, dem ersten Jahr nach Verabschiedung des Maastricht-Vertrags - das öffentliche Defizit unmittelbar auf die geforderten 3 Prozent des BIP gesenkt worden wäre. In Spalte 6 sind deshalb die Primärsalden ausgeworfen, die jährlich erforderlich wären, um im besagten Zeitraum die Schuldenquoten auf die Obergrenze von 60 Prozent zu senken. Der Vergleich mit den tatsächlichen Primärsalden der Mitgliedstaaten im Jahr 1993 (Spalte 3) verdeutlicht, daß eine derartige Haushaltskorrektur einer drastischen Deflationspolitik gleichkäme, die im Interesse weder des betreffenden Mitgliedslandes noch der Gemeinschaft liegt.¹⁰⁴ Eine großzügige Auslegung der weichen Vertragsformulierungen des Art. 104c EGV scheint deshalb von vornherein unumgänglich, um die Anpassungsbemühungen der Mitgliedstaaten angemessen würdigen zu können. Dies reduziert die Glaubwürdigkeit der Budgetkriterien und begünstigt eine weitergehende politische Aufweichung der Referenzwerte.

Außerdem wird eine einheitliche Schuldenstand- und Defizitgrenze den nationalen Besonderheiten und verschiedenen Ausgangsbedingungen der einzelnen Mitgliedsländer nicht gerecht¹⁰⁵. Dies gilt einmal hinsichtlich möglicher Unterschiede in den nationalen Wachstums- und Inflationsraten. Bis zur Vollendung der WWU können die Inflationsraten in den Mitgliedsländern noch spürbar von-

¹⁰³ Die dritte Stufe der WWU beginnt gem. Art. 109j Abs. 4 EGV spätestens am 1. Januar 1999. Über die teilnehmenden Mitgliedsländer entscheidet der Rat vor dem 1. Juli 1998. Dies bedeutet, daß die Mitgliedsländer die Budgetkriterien bis Ende 1997 eingehalten haben müssen, um sich für den Eintritt in die dritte Stufe zu qualifizieren.

¹⁰⁴ Vgl. Fröhlich (1992), S. 30; Illing (1992), S. 19.

¹⁰⁵ Vgl. Buitter/Cosetti/Roubini (1992), S. 10.

Tabelle 1: Fiskalindikatoren in der EU¹⁾
in v.H. des BIP

Mitgliedsland	(1)		(2)		(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Finanzierungssaldo		Schuldenstand		Primär-saldo ²⁾	Stabilisierender Primär-saldo ³⁾	Primär-saldo-lücke	Bis 1997 jährlich erforderlicher Primär-saldo für Schuldenquote 60%	Schuldenstand Ende 1997 bei jährlich 3% Defizit ⁴⁾
	1992	1993	1992	1993	1993	1993	1993		
Belgien	- 7,1	- 7,0	135,1	142,2	4,1	2,8	1,3	15,9	119,5
Dänemark	- 2,4	- 4,6	68,8	80,4	3,0	1,6	1,4	1,9	67,5
Deutschland	- 2,6	- 3,3	44,8	48,9	0,0	0,1	- 0,1	-	48,7
Griechenland	- 14,3	- 16,3	110,2	145,2	- 0,1	2,9	- 3,0	10,7	100,0
Spanien	- 4,5	- 7,3	48,2	55,9	- 2,5	1,1	- 3,5	-	51,4
Frankreich	- 3,9	- 5,7	39,4	43,9	- 2,0	0,9	- 2,9	-	44,5
Irland	- 2,3	- 2,3	94,5	99,0	4,5	2,0	2,5	7,3	87,7
Italien	- 9,5	- 9,5	108,2	118,3	3,5	2,4	1,1	10,2	98,4
Luxemburg	- 0,3	+ 1,4	5,8	6,8	1,8	0,1	1,7	-	18,1
Niederlande	- 3,5	- 2,9	79,7	81,2	3,4	1,6	1,8	4,2	76,1
Portugal	- 3,3	- 7,1	61,7	66,6	- 0,4	1,3	- 1,7	0,4	62,0
Großbritannien	- 6,4	- 7,7	41,7	48,2	- 4,8	0,1	- 4,7	-	46,3

1) Ohne Finnland, Österreich und Schweden, die bei Abschluß des Vertrags von Maastricht noch keine EU-Mitglieder waren.

2) Geschätzt aus Angaben über Finanzierungsdefizit und Zinszahlungen der Mitgliedsländer im Jahr 1993 in Prozent des BIP.

3) Berechnet nach der Formel $p = (r-w)*b$; unterstellter Realzins 5 Prozent p.a., unterstellte reale Wachstumsrate 3 Prozent p.a..

4) Annahme einer Defizitquote von 3 Prozent in allen Mitgliedsländern ab 1993; unterstellte nominale Wachstumsrate 5 Prozent p.a..

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994), Statistischer Anhang, S. 183-194; eigene Berechnungen.

einander abweichen.¹⁰⁶ Solange sich die Preissteigerungsraten aber nicht einander angeglichen haben, implizieren gleich hohe Defizitquoten u.U. ganz unterschiedliche reale Haushaltsbelastungen.¹⁰⁷ Ähnliches gilt für den Fall divergierender realer Wachstumsraten in den Mitgliedsländern. Selbst nach der Vollen- dung der WWU sind unterschiedliche Wachstumsraten in der EG wahrscheinlich und - mit Blick auf den Ausgleich regionaler und nationaler Wohlstandsgefälle in der Gemeinschaft - sogar wünschenswert. Mitgliedsländer mit einer überdurchschnittlichen Wachstumsrate gefährden aber auch durch überdurchschnittliche Defizitquoten die Tragbarkeit ihrer Haushaltsposition nicht.¹⁰⁸ Schließlich trägt die pauschale Begrenzung der Defizitquote auf 3 Prozent nicht der Tatsache Rechnung, daß die stark verschuldeten Mitgliedstaaten schon aufgrund ihrer Zinsverpflichtungen in hohem Maße auf neue Kredite angewiesen sind.¹⁰⁹ Will man diesen Tatbestand berücksichtigen, bietet sich der Vergleich der Primärsaldolücken der Mitgliedsstaaten (Tabelle 1, Spalte 5) an. Die Primärsaldolücke ist die Differenz zwischen dem tatsächlichen Primärsaldo eines Mitgliedslandes und den zur Stabilisierung seiner Schuldenposition erforderlichen Primärüberschüssen (Spalte 4). Dabei zeigt sich, daß beispielsweise Belgien im gewählten Referenz- jahr - obgleich es die Defizitnorm verletzte - auf dem Weg der Stabilisierung bzw. Verringerung seiner Schuldenquote war. Die Bundesrepublik und Dänemark leisteten hingegen trotz deutlich niedrigerer Defizitquoten keinen bzw. keinen größeren Beitrag zur Stabilisierung ihrer Schuldenquoten. Wollen die hoch verschuldeten Mitgliedsländer ihre Defizitquote bis zum Beginn der letzten Stufe der WWU auf die geforderten 3 Prozent senken, müssen sie ihre Primärüberschüsse noch erheblich vergrößern. Zumindest kurz- bis mittelfristig würde daher allein die Einhaltung der Defizitnorm in diesen Ländern zu spürbaren Einkommens- und Beschäftigungsverlusten führen.¹¹⁰ Die (vorübergehende) Verringerung der Wachstumsraten erschwert ihre Aufgabe der Haushaltskonsolidierung zusätz- lich.¹¹¹

¹⁰⁶ Art. 109j EGV i.V.m. dem Protokoll über die Konvergenzkriterien definiert als Teilnah- mebedingung für die WWU u.a., daß die durchschnittliche Inflationsrate eines Mitglieds- landes die Inflationsrate der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte übersteigen darf. Selbst bei Einhaltung dieses Konvergenzkriteriums durch die Mitgliedstaaten sind also bis zum Eintritt in die dritte Stufe der WWU deutliche Inflationsunterschiede in der Gemeinschaft möglich.

¹⁰⁷ Vgl. etwa Buitter (1992), S. 7-8; Weber (1993), S. 90.

¹⁰⁸ Vgl. z.B. Buitter (1992), S. 7; Buitter/Cosetti/Roubini (1992), S. 29; Duwendag (1991), S. 246.

¹⁰⁹ Vgl. Gros/Thygesen (1992), S. 280; Krause-Junk (1992), S. 60.

¹¹⁰ Buitter/Cosetti/Roubini (1992), S. 33-36, sowie die dort zitierten Simulationstudien.

¹¹¹ Vgl. Bovenberg/Kremers/Masson (1991), S. 384.

2.3.3. Statistische Abgrenzung und Aussagekraft der Indikatoren Defizit und Schuldenstand hinsichtlich der Tragbarkeit einer Haushaltsposition

Abgesehen von den immanenten Schwächen der Referenzwerte des Maastricht-Vertrags ist die ökonomische Aussagekraft der Budgetkriterien 'öffentliches Defizit' und 'öffentlicher Schuldenstand' schon deshalb eingeschränkt, weil sie in ihrer statistischen Abgrenzung die Verschuldungstätigkeit der Mitgliedstaaten nur unvollständig wiedergeben. Das öffentliche Defizit, d.h. der Finanzierungssaldo des Staates, entspricht in der methodischen Konzeption der VGR der Veränderung des staatlichen Nettogeldvermögens.¹¹² Dies hat zur Folge, daß staatliche Finanzierungsvorgänge, die zwar die Struktur des Nettogeldvermögens der öffentlichen Hand, nicht aber dessen Niveau verändern, keinen Einfluß auf die Höhe des staatlichen Finanzierungssaldos haben. Zu derartigen Finanztransaktionen zählen im wesentlichen die staatliche Kreditaufnahme zu Zwecken der öffentlichen Kreditvergabe (z.B. Investitionsförderungsdarlehen an Private) und Beteiligungsveräußerungen, bei denen sich staatliches Geldvermögen in Form von Aktien oder anderen Kapitalanteilen verringert und gleichzeitig in Form von Bargeld, Bankeinlagen o.ä. erhöht.^{113,114} Das öffentliche Defizit unterzeichnet die tatsächliche Haushaltsbelastung der staatlichen Verschuldungstätigkeit folglich insoweit, als Teile der von der öffentlichen Hand gewährten Kredite unter den marktüblichen Zinssätzen verzinst werden oder von zweifelhafter Qualität sind bzw. bereits im Augenblick ihrer Gewährung als uneinbringlich gelten und daher eher als Transferleistung angesehen werden müssen.¹¹⁵

¹¹² Das staatliche Nettogeldvermögen ergibt sich aus der Summe der finanziellen Aktiva der öffentlichen Hand (z.B. Kassenbestände, Einlagen bei Banken, herausgelegte Darlehen, Beteiligungs- und Wertpapiervermögen) vermindert um die finanziellen Verbindlichkeiten des Staates.

¹¹³ Bei bilanzieller Betrachtung des staatlichen Geldvermögens ist die gleichzeitige Kreditaufnahme und -vergabe eine Bilanzverlängerung, die Beteiligungsveräußerung ein Aktivtausch. Der Saldo zwischen Aktiva und Passiva in der Geldvermögensbilanz bleibt jeweils unverändert.

¹¹⁴ Die Veräußerung bzw. Privatisierung von staatlichem Sachvermögen, z.B. der Verkauf eines öffentlichen Schwimmbades an einen privaten Investor, wirkt sich in der VGR hingegen defizitmindernd aus. Die Veräußerungserlöse werden im staatlichen Vermögensänderungskonto direkt von den Bruttoinvestitionen abgesetzt, was c.p. den öffentlichen Finanzierungssaldo verringert.

¹¹⁵ Vgl. Leibfritz (1993), S. 73. Die Durchschnittsverzinsung der öffentlichen Verbindlichkeiten betrug in der Bundesrepublik während der achtziger Jahre rd. 7,25% p.a. Dem stand ein durchschnittlicher Ertrag des verzinslichen Forderungsvermögens der Gebietskörperschaften von rd. 2,5% p.a. gegenüber [vgl. Schlesinger/Weber/Ziebarth (1993), S. 46].

Umgekehrt überzeichnet der öffentliche Bruttoschuldenstand (auf den ersten Blick) die mit der Verschuldung des Staates verbundene tatsächliche budgetäre Belastung, weil bestehendes staatliches Geldvermögen und ggf. darauf entfallende Erträge nicht berücksichtigt werden. Der öffentliche Schuldenstand könnte durch Liquidation des öffentlichen Finanzvermögens ohne reale Haushaltsanpassungen zurückgeführt werden. In der Literatur wird daher bisweilen die Auffassung vertreten, daß nicht der Brutto-, sondern der Nettoschuldenstand zur Beurteilung der Tragbarkeit der Finanzlage der öffentlichen Hand herangezogen werden sollte.¹¹⁶ Die eben erwähnte Tatsache, daß öffentliche Forderungen z.T. keine marktgerechte, d.h. risikoadäquate Rendite erzielen, verbietet jedoch, sie pauschal gegen die Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand aufzurechnen. Außerdem wären bei umfassender Würdigung der Schuldenposition der öffentlichen Hand auch die impliziten Verbindlichkeiten aus den umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen in die Betrachtung einzubeziehen. Diese machen in manchen Mitgliedsländern ein mehrfaches der ausgewiesenen öffentlichen Bruttoverbindlichkeiten aus.¹¹⁷ Vor diesem Hintergrund ist selbst der Bruttoschuldenstand eher eine zu vorsichtige Schätzung der öffentlichen Verschuldung in diesen Mitgliedstaaten, zumal auch staatliche Eventualverbindlichkeiten nicht berücksichtigt werden.

Gerade die sehr unterschiedlichen nationalen Altersversorgungssysteme schränken darüber hinaus die internationale Vergleichbarkeit des Schuldenstandkriteriums erheblich ein. Die Schuldenstände der Bundesrepublik Deutschland mit ihren umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen sind anders zu bewerten als die der Niederlande, die Rücklagen zur Altersversorgung der öffentlichen Bediensteten bilden.¹¹⁸ Derartige Vergleichbarkeitsprobleme lassen sich letztlich nur durch die Aufstellung eines umfassenden Finanzstatus für die Mitgliedsländer lösen, in dem neben dem Finanzvermögen der öffentlichen Hand (Forderungen, Beteili-

¹¹⁶ Vgl. etwa Chouraqui/Jones/Montador (1986), S. 6-7; Buiter/Cosetti/Roubini (1992), S. 26-28; Heinemann (1993), S. 64; (1995a), S. 86; Eisner/Pieper (1984), S. 12-13.

¹¹⁷ Nach Schätzungen der OECD beliefen sich die Verbindlichkeiten aus den Sozialversicherungssystemen in Italien Mitte der achtziger Jahre auf 229,6%, in Deutschland auf 161,1%, in Frankreich auf 130,1 % und in Großbritannien auf 91,8% des Bruttosozialprodukts [vgl. Chouraqui/Jones/Montador (1986), S. 59]. Eine unterschiedliche Behandlung der expliziten Schulden und der künftigen Ansprüche gegen das Alterssicherungssystem ließe sich im Falle der Bundesrepublik Deutschland zwar damit rechtfertigen, daß die Rentenversicherung im Wege des Umlageverfahrens finanziert wird und eine Inanspruchnahme der Kapitalmärkte infolgedessen nicht zu erwarten ist. Angesichts des beträchtlichen (und in Zukunft ggf. noch steigenden) Bundeszuschusses zur Rentenversicherung, der über den Bundeshaushalt z.T. auch durch Kreditaufnahme finanziert wird, ist dieses Argument aber nicht völlig überzeugend.

¹¹⁸ Vgl. Buiter (1992), S. 4. Bei Berücksichtigung dieser Rücklagen reduziere sich die Verschuldung der Niederlande - bezogen auf das Jahr 1990 - von 80% auf 60% des BIP.

gungskapital) auch die von den Bürgern erworbenen Ansprüche gegen die staatliche Altersversorgung erfaßt werden. Angesichts erheblicher Bewertungsprobleme und daraus resultierender Manipulationsmöglichkeiten dürfte die ökonomische Aussagekraft einer solchen Rechnung allerdings recht gering sein.

Die vertraglich verankerte statistische Abgrenzung des öffentlichen Defizits als Veränderungsgröße des staatlichen Nettogeldvermögens einerseits und die Erfassung des Schuldenstands als Bruttogröße andererseits hat im weiteren zur Konsequenz, daß der im vorangehenden Abschnitt dargestellte schuldendynamische Zusammenhang zwischen den beiden Maastrichter Budgetkriterien nicht in jedem Fall gilt. So ist zumindest für begrenzte Zeit die Überschreitung des Defizitkriteriums möglich, ohne daß es dadurch selbst bei einer Schuldenquote nahe 60 Prozent auch zwangsläufig zu einer Überschreitung des Schuldenstandkriteriums kommt, wenn der Staat sich - wie von verschiedenen Seiten immer wieder angeregt - in größerem Umfang von seinen Beteiligungen trennt und die Privatisierungserlöse zur Deckung von Fehlbeträgen im laufenden Haushalt einsetzt. Umgekehrt ist es denkbar, daß die Defizitquote zwar selbst den Wert nicht überschreitet, der auch bei gegebenen nominellen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts mit der Schuldenstandquote von 60 Prozent des BIP vereinbar wäre, der öffentliche Schuldenstand aber dennoch über den gemeinschaftlichen Referenzwert hinauschießt. Dies kann dann der Fall sein, wenn eine (hohe) staatliche Kreditaufnahme mit einer (hohen) staatlichen Kreditvergabe einhergeht. Grundsätzlich können spätere Darlehensrückflüsse an die öffentliche Hand entweder zur Tilgung der staatlichen Verbindlichkeiten verwendet werden - in diesem Fall verringert sich der öffentliche Schuldenstand auf das Niveau, das angesichts der Defizitquote der Vergangenheit zu erwarten gewesen wäre - oder sie werden zur Deckung der laufenden öffentlichen Ausgaben verwendet, wodurch sich das öffentliche Defizit vergrößert und so quasi dem in der Vergangenheit angestiegenen Schuldenstand "nacheilt". Bleiben Kreditrückflüsse an die öffentliche Hand aber in nennenswertem Umfang aus, weil die von der öffentlichen Hand gewährten Darlehen eher als versteckte Subventionen angesehen werden müssen, deren Rückzahlung schon zum Zeitpunkt der Kreditgewährung als unwahrscheinlich einzustufen war, ist gegenüber der Ausgangsperiode ein Anstieg der öffentlichen Schuldenstandquote denkbar, ohne daß dieser jemals aus der Entwicklung der Defizitquote deutlich wird. Dies unterstreicht den allenfalls faustregelartigen Charakter, den die Budgetkriterien bei der Beurteilung der Tragbarkeit der öffentlichen Finanzlage in den Mitgliedstaaten haben können.

Über diese Grundsatzprobleme hinaus läßt sich das wahre Ausmaß der öffentlichen Verschuldungstätigkeit durch ihre Verlagerung in Sonder- und Schatten-

haushalte oder öffentliche Unternehmen leicht verschleiern.¹¹⁹ Defizittreibende Subventionen an marode Unternehmen können durch staatliche Bürgschaftserklärungen, die die Kreditwürdigkeit der betroffenen Betriebe an den Kreditmärkten wiederherstellen, zumindest bis zum Eintritt des Bürgschaftsfalls, "versteckt" werden. Leasinggeschäfte des Staates, bei denen Privatunternehmen öffentliche Anlagegüter, z.B. Autobahnen, im Wege der Fremdfinanzierung errichten und dann an die öffentliche Hand vermieten, werden ebenfalls nicht der öffentlichen Verschuldung zugerechnet, obwohl sie ihr materiell gleichkommen: Statt Schuldendienstaufwendungen müssen nun Leasingraten oder Mietzahlungen aus dem Haushalt aufgebracht werden; an der Haushaltsbelastung ändert sich folglich nichts.¹²⁰

Die Verschuldungsaktivitäten der europäischen Zentralebene verschleiern die eigentliche öffentliche Finanzlage der Mitgliedstaaten zusätzlich.¹²¹ Sie bleiben nämlich infolge der ausschließlich auf die Einzelstaaten ausgerichteten Abgrenzung der Budgetkriterien unberücksichtigt. Dessen ungeachtet müssen die Mitgliedstaaten aber mit ihrer Steuerkraft für die Schulden der Gemeinschaft einstehen. Bislang führen die Gemeinschaften (EGKS, EAG, EG) vornehmlich intermediäre Kreditoperationen durch. Die am Kapitalmarkt durch sog. EG-Anleihen aufgenommenen Mittel dienen ausschließlich der Refinanzierung der Darlehen, die die Europäischen Gemeinschaften im Rahmen ihrer Struktur- und Regionalpolitik zweckgebunden an private oder öffentliche Empfänger in den Mitgliedsländern vergeben.¹²² Soweit die EG-Darlehen an private Kreditnehmer fließen, schlägt sich dies weder im nationalen Finanzierungssaldo der öffentlichen Hand noch in der nationalen staatlichen Schuldenstatistik nieder. Gleichwohl können

119 "Man kann zwar Staatsschulden nicht aus der Welt schaffen, wohl aber aus dem Budget." [Hesse (1992), S. 9]. Als Beispiel mögen die Schulden der bundesdeutschen Treuhandanstalt dienen. Sie wurden bis zu ihrer Übernahme durch den Erblastenfonds im Jahre 1995 offiziell dem Unternehmenssektor zugerechnet. Faktisch sind es aber seit ihrer Entstehung Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand. Inzwischen belaufen sich die Treuhandschulden auf rd. 230 Mrd. DM. Das entspricht etwa 31% des Schuldenstands des Bundes und ca. 14% des Schuldenstands des öffentlichen Gesamthaushaltes im Jahre 1994.

120 Vgl. Deutsche Bundesbank (1991), S. 41; Krause-Junk (1992), S. 66; Leibfritz (1993), S. 73.

121 Die folgenden Ausführungen stützen sich im wesentlichen auf die Darstellungen der Kreditoperationen der EG bei Caesar (1992); siehe auch Münch (1989).

122 Im Jahre 1993 begaben die Gemeinschaften einschließlich EIB zu diesem Zweck Anleihen im Wert von rd. 20 Mrd. ECU. Das Gros von 14 Mrd. ECU entfiel auf die EIB, die EG nahm knapp 5 Mrd. ECU auf. Die Verschuldung der Gemeinschaften einschließlich der EIB erhöhte sich dadurch per saldo um 10,6 Mrd. ECU. Größter "europäischer Schuldner" war 1993 die EIB mit ausstehenden Anleihen in Höhe von 78,6 Mrd. ECU, gefolgt von der EG und der EGKS mit 7,4 bzw. 7,3 Mrd. ECU [vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994), S. 181].

die EG-Darlehen als Substitut für nationale Strukturförderkredite betrachtet werden. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, daß Darlehen der Gemeinschaft an private Träger i.d.R. durch Bürgschaften des betreffenden Mitgliedslandes abgesichert werden.

Die Kreditaufnahme zur Finanzierung der Ausgaben des Gemeinschaftshaushaltes ist der Gemeinschaft bislang verboten. Die Praxis der EG-Haushaltsführung weist jedoch Mechanismen auf, die aus ökonomischer Sicht einer kurz- bis mittelfristigen Verschuldung der Gemeinschaft bei ihren Mitgliedstaaten gleichkommen.¹²³ Dies führt ebenfalls zu einer Verlagerung öffentlicher Finanzierungsdefizite auf die europäische Ebene. Ohne eine derartige "mittelbare Kreditfinanzierung" der Gemeinschaft müßten die Mitgliedstaaten - notfalls unter Inkaufnahme höherer nationaler Budgetdefizite - die Gemeinschaft mit zusätzlichen Eigenmitteln ausstatten. Besondere Bedeutung dürften die fiskalischen Kreditoperationen der EG dann erhalten, wenn der Gemeinschaft das Recht der Verschuldung zur Finanzierung eigener Ausgaben gewährt werden sollte. Die Auswirkungen der Verschuldungstätigkeit der Gemeinschaft auf die Schuldenpositionen der Mitgliedstaaten würden in diesem Fall im Gegensatz zur gegenwärtigen Haushaltspraxis der EG, bei der sich die fiskalische Verschuldung der Gemeinschaft - soweit sich die Mitgliedstaaten am Kapitalmarkt refinanzieren - jeweils in einer Erhöhung des nationalen Schuldenstands niederschlägt, völlig verwischt. Nicht zuletzt deshalb *"wirkt dieses Vorhaben wie ein Trick, mit dem in Wirklichkeit nur die nationale Mehrverschuldung, die verhindert werden soll, auf die Unionsebene verlagert wird, die in dieser Hinsicht bisher nicht auffällig war."*¹²⁴

2.3.4. Konjunkturpolitische Aspekte der Referenzwerte

Bisher wurden die Budgetkriterien Defizit und Schuldenstand ausschließlich unter dem Blickwinkel der Tragbarkeit und Solvenz der öffentlichen Haushaltslage diskutiert. Hierbei traten zahlreiche Schwächen und Mängel der Maastrichter Haushaltsregeln ans Tageslicht. Ungeklärt blieb hingegen die Frage, ob und inwieweit den Budgetkriterien - und hierbei insbesondere der Obergrenze für das öffentliche

¹²³ Beispielsweise kann die EG Eigenmittel vorzeitig abrufen und ihre bei den Mitgliedstaaten geführten Hinterlegungskonten kurzfristig überziehen. 1984 erhielt die Gemeinschaft nach einer (einmaligen) Ausnahmeregelung Vorschüsse auf die nächste Eigenmittelerhöhung, die im Zeitraum 1986-1989 zurückzahlen waren. Kreditbeziehungen entstehen auch, wenn die Mitgliedstaaten Auszahlungsansprüche an die Gemeinschaft kreditieren. So wurden u.a. Wertberichtigungen in Höhe von 3,2 Mrd. ECU auf die gemeinschaftlichen Butterberge, die 1987 entstanden, erst in den Jahren 1989-1992 den Mitgliedstaaten zurückerstattet [vgl. Caesar (1992), S. 139-145].

¹²⁴ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1993), S. 749.

Defizit¹²⁵ - eine konjunkturpolitische Bedeutung und Rechtfertigung zukommt. Von einer defizitären Finanzpolitik einzelner Mitgliedsländer können - auch wenn sie langfristig nicht als unsolide einzustufen ist - kurzfristige Rückwirkungen auf die aggregierte Nachfrage in den übrigen Mitgliedstaaten ausgehen.¹²⁶ Sie resultieren bei gegebener Geldpolitik aus den Zinssteigerungen, die zu einer Verschlechterung der gemeinschaftlichen Leistungsbilanz, der Verdrängung privater Investitionen und schließlich zu (kurzfristigen) Einkommens- und Beschäftigungsverlusten in den anderen Mitgliedstaaten führen können. Bei akkomodierender Geldpolitik ist mit gemeinschaftsweiten Preissteigerungen zu rechnen. Eine verbindliche Obergrenze für das staatliche Defizit der einzelnen Mitgliedstaaten könnte die Gemeinschaft vor solchen negativen Folgen bewahren.

Eine derartige konjunkturpolitische Interpretation wird der Maastrichter Defizitgrenze allerdings aus verschiedenen Gründen nicht gerecht. Zunächst ist der empirische Zusammenhang zwischen der Höhe des öffentlichen Defizits einerseits und der Preisstabilität in den Mitgliedsländern andererseits keineswegs so eng, daß sich die gewählte Defizitgrenze von 3 Prozent des BIP für die Gemeinschaft als optimal rechtfertigen ließe.¹²⁷ Auch der Zusammenhang zwischen Veränderungen des Zinsniveaus einerseits und der staatlichen Kreditaufnahme andererseits ist (zumindest kurzfristig) keineswegs immer eindeutig. Unter der Annahme, daß die Ricardo-Äquivalenz nicht gilt, hängt der kurzfristige Zinseffekt staatlicher Defizite bei gegebener Liquiditätsversorgung und Zinselastizität der nichtstaatlichen Kreditnachfrage von der Zinselastizität des Kreditangebots und damit letztlich von der Konjunkturlage ab.¹²⁸ Spürbare Zinssteigerungen und Crowding-out-Effekte treten zudem allenfalls dann auf, wenn das öffentliche Defizit eines Mitgliedslandes einen im Verhältnis zur Ersparnisbildung in der Gemeinschaft nennenswerten Umfang erreicht. Sie werden c.p. daher in erster Linie von den großen Mitgliedsländern ausgelöst.¹²⁹ Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, daß höhere öffentliche Defizite unmittelbar auch positive Nachfrageeffekte in der übrigen Gemeinschaft bewirken. Diese werden durch die Ausweitung der Importnachfrage in dem fiskalpolitisch expansiven Mitgliedsland ausgelöst und können die dämpfende Wirkung des Zinsanstiegs in den übrigen Mitgliedsländern ganz

125 Das Schuldenkriterium ist konjunkturpolitisch wenig aussagekräftig, weil die Schuldenquote das Ergebnis vergangener "Haushaltssünden" ist, nicht aber den Zustand der laufenden Finanzpolitik widerspiegelt [vgl. Sachverständigenrat (1992), S. 237; Leibfritz (1993), S. 73].

126 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 120, spricht im Gegensatz zu "*untragbaren Schuldenpositionen*" hier von "*tragbaren, aber unangemessenen Defiziten*".

127 Vgl. Leibfritz (1991), S. 4.

128 Vgl. u. a. Gandenberger (1981), S. 16-23.

129 Vgl. Buiter/Cosetti/Roubini (1992), S. 50.

oder teilweise kompensieren. Die externen Nachfrageeffekte können von Land zu Land verschieden sein.

In jedem Fall ist es schwierig, Richtung und Stärke des Gesamteffekts einzelstaatlicher öffentlicher Defizite auf die aggregierte Nachfrage in den Partnerländern verlässlich abzuschätzen. Simulationsrechnungen der EG-Kommission ergeben, daß unter den Bedingungen der WWU und bei Berücksichtigung der gegenläufigen Effekte eine Ausweitung der Staatsausgaben z.B. in Deutschland um 2 Prozent des BIP praktisch ohne Auswirkungen auf das aggregierte Einkommen in den wichtigsten Mitgliedstaaten bleibt.¹³⁰ Eine entsprechende fiskalische Expansion in Frankreich hat allenfalls einen geringfügig dämpfenden Gesamteffekt auf die wirtschaftliche Aktivität in den Partnerländern. Natürlich sind derartige Ergebnisse immer auch von den Prämissen des zugrunde liegenden Schätzmodells abhängig.¹³¹ Andere Modellrechnungen kommen u.U. zu anderen Aussagen über Richtung und Stärke der Zins- und Einkommenseffekte. Gerade die Unsicherheit über den Gesamteffekt öffentlicher Defizite verbietet es, kurzfristige makroökonomische Spill-over-Effekte durch feste Verschuldungsregeln begrenzen zu wollen.

2.3.5. Die "Goldene Regel" des Maastricht-Vertrags

Der Maastricht-Vertrag bestimmt, daß bei Verletzung einer der Verschuldungsgrenzen zur Beurteilung der Haushaltslage der Mitgliedstaaten zusätzlich die sog. "Goldene Regel der Finanzwissenschaft" herangezogen wird. Die Kommission prüft in diesem Fall, *"ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; [...]"*¹³² Unter öffentlichen Investitionen sind nach dem Maastricht-Vertrag die Brutto-Anlageinvestitionen des öffentlichen Sektors im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zu verstehen.¹³³ Der Maastricht-Vertrag knüpft damit an haushaltsrechtliche Regelungen an, die in ähnlicher Form bereits in einzelnen Mitgliedstaaten zu finden sind, z.B. in Gestalt des Art. 115 Abs. 1 GG in der Bundesrepublik Deutschland. Hier hat sich die goldene Regel allerdings als recht unwirksame Verschuldungsgrenze erwiesen.¹³⁴ Die grundlegende Schwäche der goldenen Regel liegt in der Schwierigkeit der adäquaten Operationalisierung des Begriffs der öffentlichen

¹³⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), S. 128-131.; siehe auch die Ergebnisse der Modellrechnungen von Masson/Melitz (1990), S. 15 ff.

¹³¹ Vgl. Herrmann u.a. (1992), S. 40.

¹³² Art. 104c Abs. 3 EGV.

¹³³ Art. 2 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

¹³⁴ Siehe unten Abschnitt 3.2.2..

Investition.¹³⁵ Der Verweis auf die Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bringt insoweit keine Lösung. Die Bruttoinvestitionen lassen die Tatsache außer acht, daß nur die Nettoinvestitionen eine Erhöhung des zukünftig nutzbaren Kapitalbestandes darstellen. Die Nettoinvestitionen lassen sich für den öffentlichen Sektor indes nur schwer bestimmen.

Von diesen immanenten Schwächen abgesehen ist vor allem auch die ökonomische Rationalität der goldenen Regel aus der Sicht der gemeinschaftlichen Haushaltsüberwachung, die insbesondere auf die Wahrung 'finanzpolitischer Solidität' zielt, fraglich.¹³⁶ Die Tragbarkeit einer Schuldenposition ist nicht dadurch gewährleistet, daß der öffentlichen Kreditaufnahme Investitionsausgaben in gleicher Höhe gegenüberstehen. Der Staat erschließt sich durch ein Investitionsprojekt nicht notwendigerweise unmittelbar zusätzliche Einnahmequellen, die zur Bedienung der aus der Kreditaufnahme resultierenden Zinsverpflichtungen herangezogen werden könnten. I.d.R. fallen die mit öffentlichen Investitionen verbundenen Erträge nicht direkt im öffentlichen Bereich an, sondern im Privatsektor der Volkswirtschaft, ohne daß es gleichzeitig zur Vereinnahmung von Markterlösen durch den Staat kommt.¹³⁷ Soweit es dem Staat nicht gelingt, diese gesamtwirtschaftlichen Erträge in Form von Steuern in ausreichendem Maße abzuschöpfen, steigen seine Zinsverpflichtungen schneller als seine Einnahmen, selbst wenn die gesamtwirtschaftliche Rendite der durchgeführten Investitionsprojekte die Kapitalkosten der öffentlichen Hand übersteigt.¹³⁸ Die Beachtung der goldenen Regel vermag in diesem Fall eine Verschlechterung der öffentlichen Finanzlage nicht zu verhindern. Außerdem sind die gesamtwirtschaftlichen Erträge einzelner öffentlicher Investitionsprojekte, z.B. der Bau einer Straße, im Einzelfall nur schwer zu quantifizieren. Es ist nicht auszuschließen, daß die Kreditfinanzierung staatlicher Investitionsmaßnahmen produktivere private Investitionen verdrängt und folglich zu gesamtwirtschaftlichen Wachstumsverlusten führt. Der steigenden öffentlichen Zinsbelastung stehen in diesem Fall trotz Beachtung der goldenen Regel mit hoher Sicherheit sinkende Einnahmen gegenüber. Die Aufnahme der goldenen Regel in das Haushaltsüberwachungsverfahren läßt sich auch nicht damit rechtfertigen, daß die kurzfristigen, stabilitätspolitisch schädlichen Wirkungen einer

¹³⁵ Vgl. dazu ausführlich Wissenschaftlicher Beirat BMF (1980), insb. S. 29-42.

¹³⁶ In der Tat scheint die Gemeinschaft die Einhaltung der goldenen Regel vornehmlich als Indikator für die Tragbarkeit der öffentlichen Haushaltsposition zu verstehen. So begründet die EG-Kommission die goldene Regel mit dem Grundgedanken, "daß zusätzliche Investitionen des Staates das Wachstumspotential der Wirtschaft erhöhen und damit zusätzliche Einnahmen erbringen, mit denen die aus der Kreditaufnahme verbundenen Zinszahlungen gedeckt werden." [Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991), S. 208].

¹³⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1980), S. 42.

¹³⁸ Vgl. Gros/Thygesen (1992), S. 282; Buiter (1992), S. 6; Buiter/Cosetti/Roubini (1992), S. 32.

Überschreitung der Defizitquote zu begrenzen seien.¹³⁹ Die Verletzung der gemeinschaftlichen Defizitgrenze von 3 Prozent ist bei Vollbeschäftigung stabilitätspolitisch nicht deshalb minder problematisch, weil die öffentliche Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen herangezogen wird, die die Produktionskapazität in der laufenden Periode nicht erhöhen.

Die ökonomische Bedeutung der goldenen Regel - soweit man ihr überhaupt eine solche zumißt - liegt primär in Aspekten der intergenerativen Äquivalenz und Gerechtigkeit.¹⁴⁰ Die Finanzierung von öffentlichen Ausgaben durch Kreditaufnahme statt durch eine entsprechende Besteuerung der Bürger erhöht unter der Annahme, daß die Ricardo-Äquivalenz nicht gilt, den Gegenwartskonsum zu Lasten der Konsummöglichkeiten der zukünftigen Generationen.¹⁴¹ Durch Begrenzung der öffentlichen Neuverschuldung auf zukunftswirksame, investive Ausgaben soll die "Ausbeutung" der zukünftigen Generationen durch finanzpolitische Entscheidungen der Gegenwart vermieden werden. Das vorrangige Instrument der intergenerativen Verteilungspolitik bilden allerdings die Alterssicherungssysteme. Der Maastricht-Vertrag enthält hierzu keine Vorgaben, sondern überläßt das intergenerative Verteilungsproblem der Regierungsgewalt der einzelnen Mitgliedstaaten. Ein Gemeinschaftsinteresse an der Begrenzung der öffentlichen Verschuldungstätigkeit aus Gründen der intergenerativen Gerechtigkeit kann deshalb nicht angenommen werden.¹⁴²

2.3.6. Die politische Bindungskraft der Budgetkriterien

Die Eignung der Budgetregeln zur Wahrung der Haushaltsdisziplin hängt neben der voranstehend diskutierten konzeptionellen Gestaltung und statistischen Abgrenzung wesentlich auch von ihrer politischen Durchsetzbarkeit ab. Diese ist bei kritischer Würdigung des Vertrags relativ gering einzuschätzen, weil die Anwendung der Budgetkriterien, aber auch das im Vertrag vorgesehene Sanktionsverfahren in hohem Maße für polit-ökonomische Einflüsse anfällig sind.

2.3.6.1. Die Feststellung eines übermäßigen öffentlichen Defizits

Die Feststellung eines übermäßigen öffentlichen Defizits ist eine der notwendigen Voraussetzungen sowohl für den Ausschluß eines Mitgliedslandes von der Teilnahme an der WWU als auch für die Einleitung des Sanktionsverfahrens nach

¹³⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1980), S. 46.

¹⁴⁰ Siehe dazu ausführlich unten Abschnitt 4.5..

¹⁴¹ Vgl. im Überblick Ganderberger (1981), S. 31-32, und die dort angegebene Literatur.

¹⁴² Vgl. Krause-Junk (1992), S. 65.

Vollendung der Währungsunion. Sie erfolgt in zwei Schritten, wobei der Kommission die Entscheidungsvorbereitung, dem Rat die Entscheidungsfindung obliegt. Beide Gremien verfügen hierbei über beträchtliche Ermessensspielräume, um einer *"mechanistischen Interpretation der Referenzwerte"*¹⁴³ vorzubeugen, die der unterschiedlichen Ausgangslage der Mitgliedsländer nicht gerecht werden könnte. Das Verfahren birgt deshalb die Gefahr der Aufweichung der Budgetkriterien im politischen Prozeß.

Insbesondere in der Übergangsphase zur WWU dürften politische Aspekte die Auslegung der Budgetkriterien dominieren. Aus dem Blickwinkel der Theorie der Bürokratie hat die Kommission ein besonderes Interesse an der Vollendung der WWU, weil sich der Einfluß und die Bedeutung der Brüsseler Behörde dadurch langfristig vergrößert. Der weite Ermessensspielraum bei der Anwendung der Budgetregeln gibt ihr die Möglichkeit, die eigenen Ziele - notfalls auch gegen die ökonomische Vernunft - forciert zu verfolgen. Im Ministerrat sind die gleichen politischen Entscheidungsträger vereint, die auf nationaler Ebene für die Haushaltslage der Mitgliedstaaten (mit)verantwortlich sind. Die Rolle des Rates als oberste "schuldenpolitische Instanz" der Gemeinschaft ist schon deshalb wenig glaubwürdig.¹⁴⁴ Gegenseitige politische Rücksichtnahme und der Wunsch, einzelne Mitgliedsländer trotz der Verletzung der Budgetkriterien aus integrationspolitischen Gründen in die Währungsunion aufzunehmen,¹⁴⁵ sind im Zweifelsfall eher zu erwarten als sachorientierte, unabhängige Entscheidungen. Die Anfälligkeit des Entscheidungsverfahrens im Rat für strategische Koalitionen (log rolling) begünstigt derartige Tendenzen.^{146,147} In diesem Zusammenhang ist auch erwähnenswert, daß das Klagerecht der Kommission oder eines Mitgliedslandes bei

¹⁴³ Matthes (1992), S. 410.

¹⁴⁴ Siehe auch Fuest (1993), S. 137.

¹⁴⁵ Vgl. Caesar (1993), S. 17. So wird z.B. mit Hinblick auf Italien argumentiert, daß ein Gründungsmitglied der EG keinesfalls von der Europäischen Währungsunion ausgeschlossen werden könne, wolle man die Gemeinschaft nicht vor eine ernste Zerreißprobe stellen [vgl. Fröhlich (1992), S. 28-29]. Belgien müsse wiederum an der Währungsunion teilnehmen, weil es das "Land mit der europäischen Hauptstadt" sei [vgl. Gaude (1992), S. 6].

¹⁴⁶ Vgl. z.B. Gäckle (1992), S. 269; Hasse (1992), S. 25-26. Zur Feststellung eines übermäßigen öffentlichen Defizits sind 62 der 87 im Rat vereinten gewogenen Stimmen erforderlich (qualifizierte Mehrheit; Art. 104c Abs. 6 EGV i.V.m. Art. 148 EGV). Eine Minderheit von nur 26 Stimmen kann folglich die Entscheidungsfindung blockieren. Die acht Mitgliedstaaten, die 1995 keines der beiden Budgetkriterien erfüllten, verfügen über insgesamt 49 Stimmen. Die vier größten unter ihnen könnten bereits durch kollusives Abstimmungsverhalten die Feststellung eines übermäßigen Defizits verhindern.

¹⁴⁷ Die Feststellung eines übermäßigen Defizits durch den Rat ließe sich auch abwenden, wenn es dem betreffenden Mitgliedsland gelingt, ein Junktim zwischen dem Verzicht auf eine solche Feststellung und seiner Zustimmung zu anderen wichtigen Vorhaben der Gemeinschaft herzustellen.

Verstoß eines anderen Mitgliedstaates gegen die Verpflichtungen aus Art. 104c EGV durch Art. 104c Abs. 10 EGV ausdrücklich ausgeschlossen wurde.

Der politische Entscheidungsspielraum von Rat und Kommission wird im Vorfeld der Währungsunion zusätzlich vergrößert, weil der Maastricht-Vertrag nicht eindeutig festlegt, ob ein Mitgliedsland alle vier Konvergenzkriterien gleichzeitig erfüllen muß, um sich für die Teilnahme an der WWU zu qualifizieren.¹⁴⁸ Die Teilnahme eines Mitgliedslandes an der WWU trotz Verletzung der finanzpolitischen Regeln ließe sich daher unter Hinweis auf die Einhaltung der restlichen Konvergenzkriterien sogar "ökonomisch" rechtfertigen.¹⁴⁹ Schließlich können die Budgetregeln des Maastricht-Vertrags auch jederzeit geändert werden. Gemäß Art. 6 des Protokolls über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j EGV erläßt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des EWI einstimmig geeignete Vorschriften, die an die Stelle der derzeit geltenden Konvergenzkriterien treten.¹⁵⁰ Zwar setzt das Einstimmigkeitserfordernis eine hohe Hürde für eine derartige Regeländerung. Grundsätzlich besteht jedoch die Möglichkeit, die Budgetkriterien auch formal an die "finanzpolitischen Realitäten" in den Mitgliedstaaten anzupassen. Die Bereitschaft zur politischen und juristischen Aufweichung der Budgetkriterien wird um so größer sein, je schwieriger ihre Einhaltung den Mitgliedstaaten fällt und je geringer die Akzeptanz eines "Europas der mehreren Geschwindigkeiten" ist.¹⁵¹

¹⁴⁸ Vgl. Fröhlich (1992), S. 29. Der Maastricht-Vertrag definiert neben den Budgetregeln auch Konvergenzkriterien zu Preisniveau-, Zins- und Wechselkursentwicklung, die als weitere Teilnahmebedingungen für die dritte Stufe der WWU dienen.

¹⁴⁹ Klein/Neumann (1993) und Klein (1993) weisen darauf hin, daß bereits die Erwartung der Märkte über die Teilnahme eines Landes an der WWU eine Angleichung der Zinssätze und eine Stabilisierung der innersgemeinschaftlichen Wechselkurse bewirken kann. Kann also ein Land seine Teilnahme an der Währungsunion glaubhaft vermitteln, führt dies zu einer quasi automatischen Erfüllung des Zins- und Wechselkurskriteriums. Die Teilnahme eines unsoliden Landes wird von den Märkten umso eher erwartet, je unwahrscheinlicher die strikte Anwendung der Budgetkriterien ist. Damit entsteht ein interessanter Mechanismus: Der große (politische) Ermessensspielraum hinsichtlich der Anwendung der Budgetregeln beeinflußt die Erwartungsbildung der Märkte und erleichtert die Einhaltung der anderen Konvergenzkriterien. Letztere liefert die "ökonomische" Rechtfertigung für die Anwendung der finanzpolitischen Ausnahmeklauseln.

¹⁵⁰ Analog auch Art. 104c Abs. 14 EGV, der sich speziell auf die Budgetkriterien und auf die Zeit nach Vollendung der WWU bezieht.

¹⁵¹ Vgl. Caesar (1993), S. 17.

2.3.6.2. Die Sanktionsmechanismen

Nach Vollendung der WWU sieht der Vertrag in Art. 104c Sanktionsmechanismen bei Verletzung der Haushaltsdisziplin vor. Die davon ausgehenden finanzpolitischen Verhaltenswirkungen sind indes fraglich. Das Sanktionsverfahren ist langwierig und komplex.¹⁵² Für die Regierung eines Mitgliedslandes könnte es deshalb vorteilhaft sein, die Maastricht-Kriterien zu durchbrechen, um beispielsweise die eigene Wiederwahl nicht durch unpopuläre Haushaltsanpassungen zu gefährden.¹⁵³ Sanktionen würden erst viel später verhängt und träfen möglicherweise sogar die nachfolgende Regierung. Außerdem ist die Anwendung des Strafenkatalogs - ähnlich wie die Feststellung eines übermäßigen Defizits - nicht gegen politische Kompromisse gefeit und kann durch entsprechende Stimmenbündelung im Rat blockiert werden.¹⁵⁴ Insbesondere ist nicht anzunehmen, daß es zur Verhängung der finanziellen Strafmaßnahmen (Einlagenhinterlegung, Geldbußen) kommt. *"Geht man einmal davon aus, daß ein ML [Mitgliedsland, d. Verf.] zum Mittel der Staatsverschuldung deswegen greift, weil es in Finanznöten ist, erscheint die Verhängung von Geldstrafen nicht nur reichlich skurril; man darf wohl auch getrost davon ausgehen, daß sie niemals verhängt werden oder daß sie ggf. von dem ML nicht bezahlt würden."*¹⁵⁵ Ein gewisser Disziplinierungsdruck ist deshalb allenfalls von der Öffentlichkeitswirkung der gemeinschaftlichen Haushaltsüberwachung zu erwarten, weil die betreffende Regierung hiervon Kosten in Form von politischem Prestigeverlust befürchten muß (peer group pressure). Starke innenpolitische Widerstände gegen die erforderlichen Haushaltsanpassungen können diese Kosten freilich leicht übersteigen. In diesem Fall werden die gemeinschaftlichen Empfehlungen entweder ungehört verhallen oder zu einer verstärkten Verlagerung der Verschuldung in Neben- und Schattenhaushalte führen. Alles in allem erweist sich der Sanktionsmechanismus des Art. 104c EGV als nicht ausreichend, um die Durchsetzung der Budgetkriterien im Konfliktfall zu gewährleisten. Den Sanktionen kommt daher wohl eher *"symbo-*

¹⁵² Vgl. Gaude (1992), S. 9; Gäckle (1992), S. 270. Von der Feststellung eines übermäßigen Defizits und der Abgabe entsprechender Empfehlungen durch den Rat bis zur überprüfbaren, haushaltspolitischen Umsetzung durch das Mitgliedsland dürften zwei Jahre vergehen, bis zur Verhängung von Geldbußen sicherlich nochmals die gleiche Zeit. Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt für Europa sollen diese Fristen verkürzt werden. Siehe dazu nächster Abschnitt.

¹⁵³ Vgl. Caesar (1993), S. 18.

¹⁵⁴ Vgl. Gandenberger (1993), S. 75; Hasse (1992), S. 25-26; Gaude (1992), S. 9. Der vom Bundesministerium der Finanzen (1995) in die Diskussion gebrachte Stabilitätspakt für Europa versuchte dem durch einen Sanktionsautomatismus entgegenzuwirken. Die Bundesregierung konnte sich mit ihren Vorschlägen allerdings nicht durchsetzen. Siehe dazu nächster Abschnitt.

¹⁵⁵ Krause-Junk (1992), S. 69; ähnlich auch Gäckle (1992), S. 270.

liche" Bedeutung zu, um "den Erklärungen zur Haushaltsdisziplin den Anschein der Ernsthaftigkeit zu verleihen."¹⁵⁶

2.3.6.3. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Vor dem Hintergrund der Unzulänglichkeiten der Sanktionsmechanismen des Maastricht-Vertrags hat die deutsche Bundesregierung im Herbst 1995 unter dem Begriff "Stabilitätspakt für Europa" auf europäischer Ebene ergänzende Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung des Haushaltsüberwachungsverfahrens nach Art. 104c EGV zur Diskussion gestellt.¹⁵⁷ Sie sahen im Kern die Begrenzung des zulässigen Defizits in wirtschaftlichen Normalzeiten auf 1 Prozent des BIP, strenge, genau spezifizierte Ausnahmeregelungen für ein Überschreiten der 3-Prozent-Defizitobergrenze und vor allem die automatische Verhängung von drastischen Geldbußen bei wiederholtem Verstoß gegen die Defizitgrenze vor. Außerdem sollte nach den Vorstellungen der Bundesregierung die Überwachung der Einhaltung der Regeln des "Stabilitätspaktes für Europa" einem speziellen Gremium aus den an der WWU teilnehmenden Ländern übertragen und nicht dem Zusammenspiel von Kommission und Rat, wie es in Art. 104c EGV vorgesehen ist, überlassen werden. Die Vorschläge der Bundesregierung führten zum sog. "Stabilitäts- und Wachstumspakt", dessen Eckpunkte auf der Tagung der Rates der Finanzminister Mitte Dezember 1996 in Dublin festgelegt wurden.¹⁵⁸ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt enthält verschiedene Detailregeln über die Durchführung des Haushaltsüberwachungs- und Sanktionsverfahrens nach Art. 104c EGV. Der Rat und die Kommission der Gemeinschaft sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich in einer gesonderten EntschlieÙung, diese Regeln im Rahmen der gemeinschaftlichen Haushaltsüberwachung anzuwenden.¹⁵⁹ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat insofern den Charakter einer politischen Selbstbindung der Kommission, des Rates und der Mitgliedstaaten. Rechtlich verbindlich im formal-juristischen Sinne ist er nicht.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Stabilitäts- und Wachstumspakt, mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt oder gar einen Haushaltsüberschuß anzu-

¹⁵⁶ Caesar (1993), S. 19.

¹⁵⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1995), S. 9-10. Auch der Sachverständigenrat (1995), S. 253-256, und (1996), S. 218-219, und die Deutsche Bundesbank (1996), S. 109, haben die Forderung nach einem Stabilitätspakt nachdrücklich vertreten.

¹⁵⁸ Vgl. in folgenden, soweit nicht anders angegeben, Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat (1996), S. 9-16.

¹⁵⁹ Diese EntschlieÙung wurde auf dem Amsterdamer Gipfel im Juni 1997 verabschiedet.

streben.¹⁶⁰ Dadurch soll erreicht werden, daß ein ausreichender Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze von 3 Prozent gewahrt und diese über den Konjunkturzyklus hinweg auch in wirtschaftlich ungünstigen Perioden eingehalten wird. Die Überwachung der Haushaltslage gem. Art. 104c EGV wird durch mehrjährige Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme¹⁶¹ ergänzt, die die Mitgliedstaaten vorlegen und in denen sie u.a. ihre mittelfristigen Haushalts- und Verschuldungsziele, ihre Planungsannahmen sowie beabsichtigte finanzpolitische Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele aufzeigen. Die Kommission beobachtet die Umsetzung und den Erfolg der Programme und spricht bei einer nennenswerten Verschlechterung der Haushaltslage, die zu einem übermäßigen Defizit führen kann, eine Frühwarnung aus. Die Kommission verpflichtet sich außerdem, das Verfahren zur Haushaltsüberwachung immer dann auszulösen, wenn das Defizit eines Mitgliedstaats die 3-Prozent-Marke überschreitet. Ist die Kommission der Auffassung, daß das Defizit eines Mitgliedlandes nicht als übermäßig anzusehen ist, obwohl die Defizitobergrenze überschritten wird, muß sie dem Rat dies schriftlich begründen. Auf Verlangen der einfachen Mehrheit des Rates hat sie diesem gleichwohl eine Empfehlung zur Entscheidung über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits vorzulegen. Ausnahmen von der Defizitobergrenze von 3 Prozent sind nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt grundsätzlich nur bei außerordentlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedlandes entziehen und erhebliche Auswirkungen auf seine Finanzlage haben, oder bei schweren Rezessionen möglich. Eine schwere Rezession ist gegeben, wenn das reale Bruttoinlandsprodukt um mindestens 2 Prozent auf Jahresbasis gerechnet zurückgeht.¹⁶² Bei einer Abnahme des realen Bruttoinlandsprodukts um mehr als 0,75 Prozent kann der Rat die Verletzung der Defizitgrenze als Ausnahmetatbestand anerkennen, sofern das betroffene Mitgliedland den Ausnahmecharakter z.B. mit der Plötzlichkeit des konjunkturellen Einbruchs glaubhaft nachweist. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, von dieser Möglichkeit der Einrede einer konjunkturellen Ausnahmesituation keinen Gebrauch zu machen, wenn die gesamtwirtschaftlichen Leistung um weniger als 0,75 Prozent sinkt.

Ein unsolides Mitgliedland, für das der Rat ein übermäßiges öffentliches Defizit festgestellt hat, muß innerhalb von vier Monaten wirksame Maßnahmen zur Kor-

¹⁶⁰ Ein deutliches Zurückbleiben hinter der Verschuldungsobergrenze von 3 % in konjunkturellen Normalsituationen wurde bereits frühzeitig vom Wissenschaftlichen Beirat BMF (1994), S. 21, gefordert.

¹⁶¹ Die an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten erstellen Stabilitätsprogramme, die übrigen Länder Konvergenzprogramme. Inhaltlich werden sich beide Programmtypen ähneln. Vgl. Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat (1996), S. 11.

¹⁶² Rezessionen dieser Schwere hat es in den letzten 10 Jahren nur zweimal gegeben, nämlich in Finnland und in Schweden. Vgl. o.V. (1996a).

rektur der Haushaltslage ergreifen und diese als Regierungsbeschlüsse öffentlich bekannt machen. Bleiben wirksame Maßnahmen auch nach wiederholter Aufforderung des Rates aus, sollen spätestens nach zehn Monaten Sanktionen gegen das betreffende Mitgliedsland verhängt werden.¹⁶³ Nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt gehört zu den Sanktionen immer auch eine unverzinsliche Einlage, die das Mitgliedsland bei der Gemeinschaft unterhalten muß. Diese Zwangseinlage setzt sich aus einer festen und variablen Komponente zusammen. Der feste Sockelbetrag beträgt 0,2 Prozent des BIP des betroffenen Mitgliedslandes, der variable Teil zehn Prozent des Betrags, um den das öffentliche Defizit die vertraglich zulässige Obergrenze überschreitet. Insgesamt soll die Einlage jedoch 0,5 % des BIP nicht übersteigen. Sie wird an das Mitgliedsland zurückbezahlt, sobald das öffentliche Defizit die Maastrichter Obergrenze nicht mehr überschreitet. Verfehlt die Defizitquote allerdings auch nach zwei Jahren noch die 3-Prozent-Marke, wird die Einlage in eine Geldbuße umgewandelt und dem EU-Haushalt zugeführt.

Die Vorschläge der deutschen Bundesregierung zielten vor allem darauf, das Haushaltsüberwachungsverfahren des Art 104c EGV formal zu straffen und materiell durch die Einengung diskretionärer Ermessensspielräume zu verschärfen. Beiden Zielsetzungen wird der nun ausgehandelte Stabilitäts- und Wachstumspakt kaum noch gerecht. Entscheidungs Vorbereitung und Entscheidungsfindung bei der Haushaltsüberwachung bleiben auf Kommission und Rat verteilt. Das Verfahren umfaßt deshalb nach wie vor eine große Anzahl einzelner Verfahrensschritte; es ist unverändert sehr komplex und äußerst schwerfällig.¹⁶⁴ Die Ergänzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens um die Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten ist aus formaler und verfahrenstechnischer Hinsicht allerdings zu begrüßen. Der laufende Vergleich des Ist-Zustands der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten mit ihren mittelfristigen Planungen erlaubt, finanzpolitische Fehlentwicklungen früher zu erkennen und anzunehmen. Die Haushaltsüberwachung durch die Kommission wird dadurch zeitnäher und stärker zukunftsorientiert. Erfreulich ist weiterhin, daß die zwischen den Verfahrensschritten des Art. 104c EGV vorgesehenen, bisher aber nicht bestimmten Fristen

¹⁶³ Ergreift ein Mitgliedsland durch förmlichen Regierungsbeschluß Maßnahmen zur Korrektur der Haushaltslage, bleibt das Verfahren in der Schwebe. Es lebt unverzüglich wieder auf, wenn die Maßnahmen nicht durchgeführt werden oder sich als unzureichend zur Rückführung des Defizits erweisen. In diesem Fall sollen innerhalb von drei Monaten nach Wiederaufnahme Sanktionen verhängt werden.

¹⁶⁴ Der Vorschlag der Bundesregierung sah demgegenüber vor, die Überwachung der Haushaltspolitik, die Entscheidungsvorbereitung und die Entscheidungsfindung einem einzelnen Gremium, dem sog. Stabilitätsrat, zu übertragen [vgl. Bundesministerium der Finanzen (1995), S. 9-10]. Er sollte sich ausschließlich aus Vertretern der Teilnehmerländer an der 3. Stufe der WWU zusammensetzen.

durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt konkretisiert und zeitlich knapp bemessen werden. Die Neigung der politischen Entscheidungsträger unsolider Mitgliedstaaten, finanzpolitische Anpassungsmaßnahmen in Anbetracht des langwierigen Sanktionsverfahrens "auf die lange Bank" zu schieben oder gar der folgenden Regierung zu überlassen, wird dadurch tendenziell verringert.

Die positive Wirkung der kurzen Fristen auf das Verhalten der finanzpolitischen Entscheidungsträger wird aber dadurch konterkariert, daß die erheblichen Auslegungs- und Ermessensspielräume, die das Haushaltsüberwachungsverfahren nach Art. 104c EGV beläßt, durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt praktisch unangetastet bleiben. Anders als die ursprünglichen Pläne der Bundesregierung sieht der Stabilitäts- und Wachstumspakt keine automatische Verhängung von Sanktionen gegen solche Mitgliedstaaten vor, die die Maastrichter Defizitobergrenze überschreiten und keine geeigneten Maßnahmen zur Haushaltskorrektur ergreifen.¹⁶⁵ Den ersten Schritt des Überwachungs- und Sanktionsverfahrens bildet nach wie vor die Feststellung eines übermäßigen Defizits durch den Rat. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt grenzt zwar mögliche Ausnahmetatbestände von der 3-Prozent-Grenze ein, der diskretionäre Entscheidungsspielraum des Rates wird hierdurch jedoch faktisch nicht wesentlich begrenzt. Nach dem Maastricht-Vertrag liegt auch bei Überschreitung des Referenzwerts ein übermäßiges öffentliches Defizit nicht vor, wenn die Defizitquote *"erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat"* oder wenn *"der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis [von Defizit zu BIP, d. Verf.] in der Nähe des Referenzwerts bleibt."*¹⁶⁶ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt erkennt nur außergewöhnliche Ereignisse, die sich der Kontrolle eines Mitgliedstaats entziehen, und schwere Rezessionen uneingeschränkt als Ausnahmeregeln an. Bei milder schweren Rezessionen ab einer gewissen Größenordnung kann der Rat jedoch eine Ausnahmesituation feststellen. Für eine fallweise Beurteilung konjunktureller Sondersituationen durch den Rat spricht zwar, daß sich die Schwere einer Rezession und ihre Auswirkungen auf das öffentliche Defizit von Land zu Land in Abhängigkeit von der Wirtschaftsstruktur, der Größe des Staatssektors, der Einkommenselastizität des Budgets usw. unterscheiden. Allerdings laden die Ermessensspielräume des Rates hinsichtlich möglicher konjunktureller Ausnahmetatbestände zur politischen Rücksichtnahmen und zur Aufweichung der Ausnahmeregeln ein.¹⁶⁷ Es ist daher zu befürchten, daß der mögliche "Entschuldigungs- und

¹⁶⁵ Kritisch hierzu Sachverständigenrat (1996), S. 218.

¹⁶⁶ Art. 104c Abs. 2 lit. a EGV

¹⁶⁷ Die Pläne der Bundesregierung sahen als einzige Ausnahmetatbestände Naturkatastrophen und Rezessionen vor, bei denen das Bruttoinlandsprodukt in vier aufeinanderfolgenden Quartalen um insgesamt 2 Prozent zurückgeht. In Verbindung mit dem bereits erwähnten Sanktionsautomatismus, der die Verhängung von Strafen dem Ermessen der

Rechtfertigungskatalog" der Mitgliedsländer bzw. des Rates für eine Überschreitung der Defizitnorm durch den Stabilitätspakt nicht allzu sehr eingeschränkt wird. Hinzu kommt, daß auch der Begriff des außerordentlichen Ereignisses unbestimmt ist und damit ein weites Ermessensfeld bietet.

Die Entscheidung über die Anwendung von Sanktionen liegt gem. Art. 104c Abs. 13 ebenfalls weiterhin beim Rat. Dieser ist durch den Stabilitätspakt zwar politisch gehalten, nicht aber rechtlich verpflichtet, in jedem Fall und unverzüglich Strafmaßnahmen zu ergreifen. Selbst solche Mitgliedsländer, für die ein übermäßiges Defizit festgestellt wurde, können also trotz der zeitlichen Straffung des Verfahrens darauf hoffen, am Ende auf politische Rücksichtnahme zu treffen und von Sanktionen zumindest für eine gewisse Zeit verschont zu bleiben. Diese Erwartung ist nicht ganz unberechtigt, weil der Rat über Sanktionsmaßnahmen mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gewogenen Stimmen der an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Stimmen des betroffenen Mitgliedstaats entscheidet.¹⁶⁸ Eine Koalition von unsoliden Mitgliedstaaten, die ggf. alle mit der Verhängung von Zwangseinlagen und Geldbußen rechnen müssen, kann Sanktionen leicht verhindern. Außerdem sind die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen finanziellen Strafen - wie gleich zu zeigen sein wird - unangemessen hoch. Ihre Verhängung dürfte zu erheblichen politischen Spannungen in der Gemeinschaft führen und ist schon allein deshalb unwahrscheinlich.

Eine gewisse Einschränkung des diskretionären Entscheidungsspielraums bringt der Stabilitäts- und Wachstumspakt lediglich für die Kommission. Nach Art. 104c Abs. 6 EGV setzt die Feststellung eines übermäßigen öffentlichen Defizits durch den Rat grundsätzlich eine Stellungnahme bzw. Empfehlung der Kommission voraus. Die Kommission legt eine solche dem Rat gem. Art. 104c Abs. 5 EGV dann vor, wenn sie der Auffassung ist, daß das Defizit eines Mitgliedslandes als übermäßig anzusehen ist. Selbst wenn die Referenzwerte des Maastricht Vertrags verletzt werden, liegt es also im alleinigen Ermessen der Kommission, ob und wann der Rat über die Haushaltslage des unsoliden Mitgliedstaats entscheidet. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt gibt dem Rat die Möglichkeit, ungeachtet der Auffassung der Kommission selbst Stellungnahmen und Empfehlungen anzufordern, die Einschätzung der Kommission zu überprüfen

politischen Entscheidungsträger entzogen hätte, hätte die Maastrichter Defizitobergrenze an Verbindlichkeit und Glaubwürdigkeit gewonnen, ohne daß die finanzpolitischen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten völlig verloren gegangen wären. Die Vorschläge der Bundesregierung ähnelten insofern der Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Budgetregeln, wie sie bei Cosetti/Roubini (1993), S. 71-74, als praktikable "second-best"-Lösung diskutiert werden.

168 Art. 104c Abs. 13 EGV i.V.m. Art. 109k Abs. 3 EGV

und entsprechende Entscheidungen zu treffen. Der dominierende Einfluß der Kommission auf die Feststellung eines übermäßigen Defizits und die Einleitung des Sanktionsverfahrens wird so zugunsten des Rates verringert. Angesichts des weiterhin unverändert hohen Entscheidungsspielraums wird das Haushaltsüberwachungs- und Sanktionsverfahren dadurch allerdings nicht glaubwürdiger.

Die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorgeschlagene Selbstverpflichtung der Teilnehmerländer, mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt oder gar Überschüsse zu erwirtschaften, ist grundsätzlich sinnvoll. Sie ist mit dem Bestreben, eine Überschreitung der Defizitobergrenze des Maastricht-Vertrags auf wenige konjunkturelle Krisenfälle zu beschränken, konsistent. Allerdings wird versäumt, den Begriff "mittelfristig" genauer zu spezifizieren. In der finanzpolitischen Praxis wird die angestrebte "Mittelfristverschuldungsgrenze" von Null daher nicht mehr als eine unverbindliche Absichtserklärung bleiben. Daß ihr für die praktische Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten keine besondere Bedeutung zugemessen wird, zeigt sich nicht zuletzt an den eben erwähnten konjunkturellen Ausnahmetatbeständen: Wären die Haushalte der Mitgliedstaaten mittelfristig nämlich tatsächlich ausgeglichen oder wiesen sie sogar Überschüsse auf, wären Ausnahmetatbestände von der Defizitobergrenze zumindest für minder schwere Rezessionen nicht erforderlich.¹⁶⁹

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt konkretisiert den Maastricht-Vertrag schließlich hinsichtlich der Höhe der unverzinslichen Einlagen bzw. Geldbußen, die bei einem fortdauernden übermäßigen öffentlichen Defizit zu hinterlegen sind bzw. verhängt werden. Art. 104c Abs. 11 EGV spricht nur von Einlagen und Geldbußen *"in angemessener Höhe"* und überläßt deren Festlegung im Einzelfall dem Rat. Es ist zweifelsohne notwendig, mögliche Geldstrafen vorab zu quantifizieren, um der Sanktionsdrohung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die gewünschte Abschreckungswirkung zu verleihen. Allerdings schießt die Gemeinschaft mit ihren Vorschlägen - wohl auf Drängen der deutschen Bundesregierung - etwas über das Ziel hinaus. Nach der Berechnungsformel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes hätte z.B. die Bundesrepublik Deutschland für die Überschreitung der Maastrichter Defizitquote in den Jahren 1995 und 1996 rd. DM 8,6 Mrd. bzw. rd. DM 10 Mrd. bei der Kommission hinterlegen müssen.¹⁷⁰ Dies entspricht etwa 2 Prozent des Haushaltsvolumens des Bundes in diesen Jahren. Stabilitätseinlagen und Geldbußen in dieser Größenordnung sind kurzfristig nur sehr schwer aus dem Budget zu "pressen". Sie verschärfen die Haushaltslage eines Landes erheblich, die bei einer Überschreitung der Maastrichter Defizitgrenze ohnehin schon sehr angespannt ist. Darüber hinaus konterkarrieren sie jegliche Konsoli-

¹⁶⁹ So auch der Sachverständigenrat (1996), S. 218.

¹⁷⁰ Vgl. auch o.V. (1996e).

dierungsbemühungen.^{171,172} Als angemessen kann man den im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Bußgeldkatalog nicht bezeichnen. Hinzu kommt, daß der vorgeschlagene "Bußgeldtarif" bei einer geringen Überschreitung der Defizitobergrenze eine Grenzbelastung von über 100 Prozent induziert.¹⁷³ Ein Teilnehmerland, das die Maastrichter Defizitgrenze um nur 0,1 Prozentpunkte verfehlt, muß einen höheren Betrag bei der Gemeinschaft hinterlegen bzw. an diese abführen, als es durch Verschuldung über die Maastrichter Obergrenze hinaus gewinnt. Hiervon kann zwar einerseits ein besonderer Anreiz für die Mitgliedstaaten ausgehen, einen ausreichenden Sicherheitsabstand zu dem Defizitkriterium einzuhalten und eine derartige Konstellation zu vermeiden. Andererseits mögen die Konsolidierungsanstrengungen von Teilnehmerländern, die den Maastrichter Referenzwert für das öffentliche Defizit knapp zu überschreiten drohen, nachlassen. Für sie ist es u.U. günstiger, die europarechtliche Defizitobergrenze - wenn sie schon nicht sicher eingehalten werden kann - deutlich zu überschreiten. Angesichts dieser beiden Faktoren - der unangemessenen Höhe des Bußgeldtarifs und einer in bestimmten Situationen gegebenen Grenzbelastung von zum Teil über 100 Prozent - ist die Verhängung von Sanktionsmaßnahmen in der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Form realistischerweise kaum zu erwarten. Der als Abschreckungsmechanismus gedachte Bußgeldkatalog wirkt

171 Für das Haushaltsjahr 1997 sieht der Budgetentwurf der Bundesregierung Ausgabensenkungen von rd. 2,5 % vor [o.V. (1996e)]. Die gewonnenen Budgetspielräume würden in Form einer Stabilitätseinlage bzw. Geldbuße praktisch fast vollständig an die Kommission abgeführt.

172 Derartige Geldbußen und Stabilitätseinlagen sind außerdem kaum mit den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Regelungen zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetregeln vereinbar [siehe unten Abschnitt 5.4.3.]. Danach erhalten die einzelnen öffentlichen Haushalte verbindliche Verschuldungsobergrenzen zugewiesen. Gebietskörperschaften, die gegen diese Obergrenzen verstoßen und damit die Überschreitung der gemeinschaftlichen Defizitnormen sowie Sanktionen seitens der Gemeinschaft provozieren, sollen verursachergerecht für eben diese Sanktionen aufkommen. Es scheint allerdings völlig ausgeschlossen, daß ein einzelnes Bundesland Sanktionen in dieser Größenordnung aufbringen könnte, ohne in einen finanzpolitischen Notstand zu geraten.

173 Der im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte lineare Bußgeldtarif stellt allerdings eine deutliche Verbesserung gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen der deutschen Bundesregierung dar. Danach sollte für jeden angefangenen Prozentpunkt, um den das Defizit eines Mitgliedslandes den Maastrichter Referenzwert von 3 Prozent übersteigt, eine unverzinsliche Zwangseinlage bzw. Geldbuße in Höhe von 0,25 Prozent des BIP an die Gemeinschaft geleistet werden. Ein solcher Bußgeldtarif hätte erhebliche und unsystematische Belastungssprünge induziert. Ein Mitgliedsland, das die Maastrichter Defizitgrenze um nur 0,1 Prozentpunkte verfehlt hätte, hätte z.B. den gleichen Betrag bei der Gemeinschaft hinterlegen bzw. an diese abführen müssen wie bei einer Überschreitung des Referenzwertes um 0,9 Prozentpunkte.

insofern eher als Abschreckung gegen die konsequente Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und schwächt so dessen Bedeutung erheblich.

2.4. Fazit

Als Ergebnis der vorangegangenen Analyse läßt sich festhalten, daß unter den Bedingungen der Wirtschafts- und Währungsunion der Disziplinierungsdruck der Märkte nicht hinreichend ist, eine unsolide Finanzpolitik einzelner Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu verhindern. Insofern sind die Regelungen des Maastricht-Vertrags als Ausdruck der politischen Selbstbindung der Mitgliedstaaten und Bekenntnis zur finanzpolitischen Stabilität im gemeinschaftlichen Interesse zu begrüßen. Allerdings weisen die Defizitregeln erhebliche ökonomische Mängel auf. Sie sind nur bedingt geeignet, übermäßige Defizite im Sinne einer auf Dauer untragbaren Haushaltslage zu identifizieren. Die ("historischen") Obergrenzen für das zulässige öffentliche Defizit und den Schuldenstand sind willkürlich und nur unter bestimmten Wachstumsannahmen miteinander kompatibel. Sie werden außerdem den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Mitgliedstaaten nicht gerecht. Die Indikatoren "Defizit" und "Schuldenstand" erfassen zudem nur einen Teilbereich der öffentlichen Verschuldungstätigkeit. Sie lassen Neben- und Schattenhaushalte und den Haushalt der europäischen Zentralebene (z.T.) unberücksichtigt. Auch die goldene Regel liefert für die Beurteilung der Haushaltslage aus gemeinschaftlicher Sicht keine weiteren relevanten Erkenntnisse.

Bei aller konzeptionellen Kritik ist freilich zu beachten, daß die Tragbarkeit einer Haushaltsposition in der Praxis nur schwer zu messen ist. Der Vorgabe von Budgetindikatoren und expliziten Referenzwerten haftet daher zwangsläufig ein gewisses Maß an Willkür an. Quantitative Schulden- und Defizitnormen erweisen sich aber gleichwohl als sinnvoll, da diese den politischen Akteuren einen "objektivierbaren" Anreiz zur Budgetdisziplin liefern.¹⁷⁴ Tatsächlich ist die faktische Bindungswirkung der Maastrichter Budgetregeln aber fraglich. Die Anwendung der Defizitregeln läßt erhebliche, politisch nutzbare Ermessensspielräume zu. Die Abschreckungswirkung des Sanktionsverfahrens im Falle übermäßiger öffentlicher Defizite ist gering. Zwar mögen die Regeln von den Mitgliedstaaten als haushaltspolitische Leitlinie anerkannt werden. Denkbar ist auch, daß Haushaltskürzungen unter dem Hinweis auf die gemeinschaftlichen Anforderungen leichter gegen innenpolitische Widerstände durchgesetzt werden können.¹⁷⁵ Es ist jedoch nicht anzunehmen, daß die Budgetregeln im Kalkül der politischen Entscheidungsträger einen höheren Stellenwert einnehmen als nationale Prioritäten.

¹⁷⁴ Vgl. Gros/Thygesen (1992), S. 389-390.

¹⁷⁵ Vgl. Krause-Junk (1992), S. 70.

Insofern sind sie wohl als "*Schönwetter-Regeln*"¹⁷⁶ zu betrachten, die keine Gewähr für die Einhaltung allgemeiner Haushaltsdisziplin bieten. Der auf Gemeinschaftsebene ergänzend beschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt bringt hier keine wesentliche Verbesserung.

176 Caesar (1993), S. 19.

3. Die Maastrichter Verschuldungsregeln im Gefüge der bundesdeutschen Finanzverfassung

Mit der Unterzeichnung und Ratifizierung des Maastricht-Vertrags erhalten die gemeinschaftlichen Budgetregeln und Referenzwerte des Art. 104c EGV als gemeinschaftliches Primärrecht, ungeachtet weiterer notwendiger Verfahren zu ihrer innerstaatlichen Umsetzung, unmittelbar Geltungskraft für die Bundesrepublik Deutschland. Sie treffen hier allerdings nicht auf einen in dieser Hinsicht regelungsfreien Raum. Das Grundgesetz, die Landesverfassungen sowie die Verfassungsvorschriften ergänzenden Einzelgesetze normieren Verschuldungsgrundsätze und Verschuldungsgrenzen für die deutschen Gebietskörperschaften. Dies führt zu der Frage, in welchem Verhältnis die Maastrichter Budgetkriterien aus ökonomischer und wirtschaftspolitischer Sicht zu den relevanten deutschen Normen stehen. Zur Beantwortung ist es zunächst notwendig, die bundesdeutschen Verschuldungsgrenzen hinsichtlich ihrer "Leistungsfähigkeit" bzw. etwaiger Regelungsdefizite zu einer effektiven staatlichen Schuldenbegrenzung zu untersuchen. Gegen diesen Hintergrund läßt sich die Zweckmäßigkeit der Maastrichter Budgetregeln aus der spezifischen innerdeutschen schuldenpolitischen Situation beurteilen.

3.1. Die Verteilung der Verschuldungskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland weist einen dreistufigen Aufbau auf.¹ Bund, Länder und Gemeinden erfüllen die ihnen (grund)gesetzlich² zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich in eigener Verantwortung. Dies setzt die finanzielle Selbständigkeit der föderalen Glieder voraus.

Art. 109 Abs. 1 GG verankert den Grundsatz der Budgetautonomie im Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Bundesländern untereinander³:

¹ Der Begriff der Dreigliedrigkeit ist aus ökonomischer Perspektive gewählt und bezieht sich auf die Anzahl der autonom handelnden Gebietskörperschaftsebenen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Bundesrepublik ein zweigliedriges System, da nur Bund und Länder eine eigene Staatsqualität besitzen, die Gemeinden jedoch als Bestandteil der Länder gelten.

² Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern wird durch das Grundgesetz festgelegt, während sich die Aufgabenverantwortung der Gemeinden durch die Landesgesetze bestimmt.

³ Die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und sonstigen kommunalen Körperschaften ist als ein Teil der Haushaltswirtschaft der Länder anzusehen. Art. 109 Abs. 1 GG schützt folglich auch die kommunale Haushaltswirtschaft vor Eingriffen des Bundes, sagt aber selbst nichts über das interne Verhältnis zwischen dem einzelnen Land und seinen Ge-

"Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig." Der Begriff "Haushaltswirtschaft" umfaßt die Gesamtheit aller Vorgänge, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates beziehen.⁴ Die öffentliche Kreditaufnahme begründet zusätzliche öffentliche Einnahmen und ist insofern Bestandteil der staatlichen Haushaltswirtschaft.⁵ Die Budgetautonomie von Bund und Ländern ist allerdings nicht absolut, sondern im Rahmen des gesamten bundesstaatlichen Verfassungsgefüges zu verstehen.⁶ Sie erstreckt sich auf einnahmen- und ausgabenbezogene Vorgänge nur, *"soweit sie nach bundesstaatlichem Verfassungsrecht eigener haushaltspolitischer Entscheidung zugänglich sind."*⁷ Beispielsweise ordnet das Grundgesetz die Gesetzgebungshoheit über Steuern faktisch ausschließlich dem Bund zu. Die Erschließung eigener Steuerquellen kann daher nicht Gegenstand budgetautonomer Entscheidungen der Länder sein.⁸ Weiterhin sind die Regeln zur vertikalen und horizontalen Einnahmenverteilung durch Art. 106, 107 GG der haushaltspolitischen Autonomie von Bund und Ländern entzogen.⁹ Hingegen enthält das Grundgesetz keinerlei Vorschriften, die die öffentliche Kreditaufnahme der Entscheidungsbefugnis von Bund und Ländern entziehen würde. Die Verschuldungskompetenz fällt daher in den alleinigen haushaltspolitischen Zuständigkeitsbereich von Bund einerseits und Ländern andererseits und wird durch Art. 109 Abs. 1 GG grundsätzlich vor der Einflußnahme durch die übrigen föderalen Glieder abgeschirmt.¹⁰

Die Verschuldungskompetenz der Gemeinden leitet sich indirekt aus Art. 28 Abs. 2 GG ab. Danach ist den Gemeinden das Recht zu gewährleisten, *"alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln."* Die kommunale Selbstverwaltung gilt als ein wesentliches Element des demokratischen Systems und ist als solches ein wichtiger Bestandteil der deutschen Staatsverfassung.¹¹ Ihre Ausfüllung erfordert zwingend einen an-

meinden aus [vgl. etwa Maunz (1979), Rn. 1, 21-22, Schmidt-Bleibtreu/Klein (1990), S. 1240].

4 Vgl. etwa Maunz (1979), Rn.3; Stern (1980), S. 1078.

5 Vgl. Hartmann (1994), S. 121; Friauf (1990), S. 330.

6 Vgl. etwa Schmidt-Bleibtreu/Klein (1990), S. 1240-1241, 1248;

7 Fischer-Menshausen (1983a), S. 873

8 Vgl. Maunz (1979), Rn. 9 ff..

9 Auf der Ausgabenseite ist die haushaltspolitische Autonomie von Bund und Ländern durch die Gemeinschaftsaufgaben gem. Art. 91 a, b GG oder die Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG eingeschränkt [vgl. Maunz (1979), Rn. 12 ff.]. Insgesamt ist die Haushaltsautonomie der föderalen Glieder auf der Ausgabenseite allerdings wesentlich größer als auf der Einnahmenseite [vgl. Fischer-Menshausen (1983a), S. 876].

10 Vgl. Hartmann (1994), S. 125-126; Maunz (1979), Rn. 11. Freilich steht diese Entscheidungsfreiheit nach Art. 109 Abs. 2 GG unter dem Vorbehalt der gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse. Siehe nächster Abschnitt.

11 Vgl. Püttner (1990), S. 1172, 1177.

gemessenen finanziellen Gestaltungsspielraum für die Gemeinden.¹² Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG umschließt deshalb das Recht auf Finanzhoheit,¹³ wozu neben einer angemessenen finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden und der Entscheidungsfreiheit hinsichtlich des Einsatzes der Finanzmittel bei der Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben im Rahmen der Gesetze in der Bundesrepublik Deutschland auch ein gewisser Gestaltungsspielraum bei der kommunalen Einnahmenerzielung zählt.¹⁴ Die eigenverantwortliche Einnahmengestaltung der Gemeinden konkretisiert sich rechtlich vor allem in dem Hebesatzrecht bei den Realsteuern nach Art. 107 Abs. 6 GG, dem durch landesrechtliche Vorschriften eingeräumten Abgabenerhebungsrecht sowie der Möglichkeit der Einnahmenerzielung durch kommunale Kreditaufnahme im Rahmen der Landesgesetze.

Der Grundsatz der schuldenpolitischen Eigenverantwortlichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden wird aus ökonomischer Sicht - anders als auf der Gemeinschaftsebene, wo es eine No-Bailout-Klausel gibt - allerdings durch einen engen, expliziten Haftungsverbund zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern und ihren Gemeinden durchbrochen. Nach dem verfassungsimmanenten Prinzip des bündischen Einstehens füreinander hat ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft - gleichgültig, ob es sich dabei um den Bund oder ein Land handelt -, das sich z.B. infolge einer hohen Verschuldung in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, Anspruch auf den finanziellen Beistand der übrigen bundesstaatlichen Glieder.¹⁵ Ebenso sind die Länder ihren Gemeinden zur subsidiären Hilfestellung bei dringenden Haushaltsproblemen verpflichtet.¹⁶ Aufgrund der ausgeprägten Solidarhaftung ist in der Bundesrepublik Deutschland weniger noch als auf europäischer Ebene mit einer Disziplinierung der öffentlichen Schuldner durch die Marktkräfte zu rechnen.¹⁷ Berücksichtigt man zudem die polit-ökonomischen Reize der Staatsverschuldung, so stellt sich angesichts des engen Haftungsverbundes die Frage nach adäquaten Verschuldungsgrenzen für die öffentlichen Haushalte mit besonderer Dringlichkeit auch in Deutschland.

12 Vgl. Roters (1983), Rn. 49.

13 Vgl. Henneke (1994a), S. 2, Püttner (1990), S. 1180; Schmidt-Bleibtreu/Klein (1990), S. 497; Leibholz/Rinck/Hesselberger (1993), Rn. 321.

14 Vgl. Henneke (1994b), S. 709.

15 Vgl. BVerfGE 86, 148, II, S. 264-265.

16 Vgl. Zeitel (1969), S. 543; Haverkamp (1988), S. 93, weist beispielsweise auf die Finanzhilfen des Landes Nordrhein-Westfalen für Gemeinden mit Rechnungsfehlbeträgen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren hin.

17 Vgl. Bishop/Damrau/Miller (1989), S. 8.

3.2. Verschuldungsgrenzen in der Bundesrepublik Deutschland

3.2.1. Die qualitative Verschuldungsgrenze des Art. 109 Abs. 2 GG

Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet Bund, Länder und mittelbar auch die Gemeinden, *"bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen."* Die Norm, die 1967 zeitgleich mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung von Stabilität und Wachstum (StabG) in das Grundgesetz eingeführt wurde, schafft die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die konjunkturpolitische Instrumentalisierung des Budgets und hierbei insbesondere der Verschuldungspolitik.¹⁸ Sie zieht folglich eine situations- bzw. einzelfallbezogene Verschuldungsgrenze.

Die Objektivierung dieser Grenze im konkreten Einzelfall ist aus verschiedenen Gründen schwierig. Einmal ist der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (verfassungs)rechtlich unbestimmt.¹⁹ Zwar wird er durch § 1 StabG in die Teilziele Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum aufgeschlüsselt, wodurch der Staatspraxis *"ein vollziehbares und kontrollierbares Zielsystem"*²⁰ aufgegeben wird. Es liegt jedoch im Ermessensspielraum der finanzpolitischen Entscheidungsträger, bei welcher Ausprägung der makroökonomischen Zielvariablen eine gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichtssituation anzunehmen und infolgedessen konjunkturpolitische Maßnahmen zu ergreifen sind. Problematisch hinsichtlich der Bestimmung einer Verschuldungsgrenze ist weiterhin die Wahl der angemessenen finanzpolitischen Stabilisierungskonzeption, die das Grundgesetz ebenfalls offenläßt.²¹ Aus Art. 109 Abs. 2 GG folgt eindeutig nur die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit einer prozyklisch wirkenden Finanzpolitik (Parallelpolitik), die zu einer Verstärkung der Abweichung der Gesamtwirtschaft von ihrem Gleichgewichtspfad führen würde.^{22,23} Bei Störungen

18 Vgl. Friauf (1990), S. 330; Stern (1980), S. 1077-1078, Maunz (1979), Rn. 24.

19 Vgl. Maunz (1979), Rn. 25; Schmidt-Bleibtreu/Klein (1990), S. 1294; Vogel (1990), S. 13.

20 Fischer-Menshausen (1983a), S. 879. Der Begriff der Kontrollierbarkeit ist in diesem Zusammenhang freilich irreführend, da er suggeriert, der Staat könne die Zielvariablen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ohne weiteres steuern. Wie die wirtschaftspolitische Praxis immer wieder zeigt, entziehen sich Inflation, Beschäftigung und Wirtschaftswachstum jedoch der direkten Kontrolle der öffentlichen Hand. Der Begriff der Meßbarkeit scheint daher an dieser Stelle eine eindeutiger Formulierung zu bieten.

21 Vgl. Brenner/Haury/Lipp (1980), S. 237; Fischer-Menshausen (1983a), S. 879.

22 Vgl. Brenner/Haury/Lipp (1980), S. 239-240; Friauf (1990), S. 337.

23 Das Gegenstück zur prozyklischen bildet die antizyklische Finanzpolitik. Dieser Oberbegriff bezeichnet im folgenden eine Finanzpolitik, die nicht zu einer Verstärkung der konjunkturellen Schwankungen führt. Sie kann verschiedene Ausprägungen annehmen. Eine

des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die durch eine Schwäche bzw. ein Überschäumen der aggregierten Nachfrage verursacht sind, mag sich eine aktive antizyklische Budgetpolitik als zweckmäßig erweisen. Das Stabilitätsgesetz gibt dem Staat dafür ein umfangreiches Instrumentarium an die Hand. Dazu zählen aus schuldenpolitischer Sicht vor allem die Ermächtigung des Bundesfinanzministers, im Falle einer Konjunkturabschwächung über den im Haushaltsgesetz veranschlagten Kreditrahmen hinaus zusätzliche Kreditmittel in einer Höhe von bis zu 5 Mrd. DM zu Investitionszwecken aufzunehmen (§ 6 Abs. 3 StabG) sowie die Möglichkeit der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Kreditaufnahme von Bund, Ländern und Gemeinden zu beschränken (Schuldendeckel, §§ 19 ff. StabG). Umgekehrt ist eine auf die aktive Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abzielende Finanzpolitik unzweckmäßig und kann möglicherweise sogar destabilisierend wirken, wenn Abweichungen vom gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht nicht auf nachfrage-, sondern auf angebotsseitigen Ursachen beruhen.²⁴ In diesem Fall dürfte eine passive, stabilisierende Budgetpolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts besser entsprechen. Die Ursachen gesamtwirtschaftlicher Gleichgewichtsstörungen lassen sich in der wirtschaftspolitischen Praxis jedoch kaum eindeutig feststellen, zumal sich insbesondere bei Beschäftigungsproblemen kurzfristige Nachfrage- und mittelfristige angebotsbedingte Wachstumsschwächen überlagern können.²⁵ Die ökonomische Bestimmung einer Verschuldungsgrenze gem. Art. 109 Abs. 2 GG unterliegt damit einem beträchtlichen Diagnoseproblem hinsichtlich der Ursachen des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts im konkreten Fall. Dazu tritt - nimmt man das Diagnoseproblem als gelöst an und identifiziert beispielsweise eine Unterbeschäftigungssituation eindeutig als Ergebnis einer gesamtwirtschaftlichen Nachfragerücke, die durch aktive budgetpolitische Maßnahmen zu bekämpfen sei - die Frage der richtigen Dosierung des schuldenpolitischen Instrumentariums. Hierzu müssen letztlich das genaue Ausmaß des konjunkturbedingten Nachfrageausfalls, der durch eine Ausweitung der Staatnachfrage kompensiert werden soll, sowie die zu erwartende Multiplikatorwir-

passive Konjunkturpolitik liegt vor, wenn die öffentliche Hand lediglich konjunkturell bedingte Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben durch Kreditaufnahme finanziert, um die Staatsnachfrage stabil zu halten. Zusätzliche Nachfrage wird durch eine passive Konjunkturpolitik nicht geschaffen. Sie beruht allein auf der Wirkung der sog. automatischen Stabilisatoren des Staatshaushalts. Im Rahmen einer aktiven Konjunkturpolitik versucht der Staat hingegen, die Schwankungen der aggregierten Nachfrage des privaten Sektors durch eine gegenläufige Variation der öffentlichen Ausgaben ganz oder teilweise zu kompensieren. Sie entspricht dem Leitbild der keynessschen Fiscal policy (deficit spending).

24 Vgl. Brenner/Haury/Lipp (1980), S. 246-250.

25 Vgl. Brenner/Haury/Lipp (1980), S. 251.

kung des öffentlichen Nachfrageimpulses, die zudem für verschiedene Arten von Staatsausgaben ganz unterschiedlich hoch sein kann, bekannt sein.²⁶

Im Ergebnis erweist sich die durch Art. 109 Abs. 2 GG gezogene Verschuldungsgrenze als faktisch nicht justitabel.²⁷ Sie bietet daher keinen wirksamen Schutz vor einem übermäßigen Zugriff der politischen Entscheidungsträger auf das bequeme Schuldeninstrument. Die Erfahrung, daß eine Ausweitung der Defizite in Rezessionen unter Hinweis auf die konjunkturpolitischen Erfordernisse relativ leicht fällt, die notwendige Konsolidierung im erforderlichen Umfang im Boom aber häufig ausbleibt,²⁸ sowie die keineswegs konjunkturgerechten Defizite der Gebietskörperschaften zu Beginn der siebziger Jahre²⁹ oder in den beiden ersten Jahren der deutschen Wiedervereinigung³⁰ belegen dies.

3.2.2. Quantitative Verschuldungsgrenzen der Gebietskörperschaften

3.2.2.1. Die Verschuldungsgrenze des Bundes

Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, daß die Einnahmen des Bundes aus Krediten, die *"Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten"* darf. Ausnahmen hiervon sind nur *"zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts"* zulässig. Die Norm zieht dem Haushaltsgesetzgeber³¹ folglich eine objektbezogene, d.h. anhand der öffentlichen Investitionsausgaben objektivierbare Verschuldungsgrenze. Sie steht aus finanzwissenschaftlicher Sicht in einem Spannungsverhältnis zu den eben diskutierten situationsbedingten Verschuldungsgrenzen des Art. 109 Abs. 2 GG.³² Die Ausschöpfung des öffentlichen Kreditrahmens bis zur objektbezogenen

²⁶ Vgl. etwa Ehrlicher (1979), S. 41.

²⁷ Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein (1990), S. 1296; Fischer-Menshausen (1983a), S. 889.

²⁸ *"Die Hochkonjunktur [...] ist die hohe Zeit des politischen Mißbrauchs der Staatsverschuldung."* Gandenberger (1983), S. 847.

²⁹ Vgl. Wille/Kronenberger (1984), S. 628.

³⁰ Vgl. Kitterer (1993), S. 71.

³¹ Es ist in der Rechtslehre strittig, inwieweit Art. 115 GG unmittelbar auch für die Exekutive und damit den Haushaltsvollzug gilt. So wurde beispielsweise im Haushaltsplan des Bundes für 1993 die Nettokreditaufnahme mit 67,6 Mrd. DM um rd. 0,3 Mrd. DM geringer als die Summe für Investitionen veranschlagt. Die Ist-Nettokreditaufnahme lag 1993 mit 66,2 Mrd. DM jedoch um 1,1 Mrd. DM über den tatsächlich abgeflossenen Investitionsausgaben in Höhe von 65,1 Mrd. DM. Zur Verfassungsmäßigkeit einer Überschreitung der Kreditgrenze im Haushaltsvollzug vgl. Maunz (1981), Rn. 3, 43; Tiemann (1995); Kriszeleit/Meuthen (1995); Isensee (1996).

³² Vgl. etwa Kitterer (1975), S. 30-32; Brenner/Haury/Lipp (1980), S. 241; Dreißig (1985), S. 96-98; Hansmeyer (1984), S. 90.

Höchstgrenze in konjunkturellen Normalsituationen oder gar in Boomlagen widerspricht den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts u.U. völlig. In der Literatur wird daher übereinstimmend die Ansicht vertreten, daß sich die zulässige Kredithöhe auch in konjunkturellen Gleichgewichts- und Boomphasen an den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu orientieren habe;³³ die situationsbezogene Verschuldungsgrenze des Art. 109 Abs. 2 GG überlagere insofern die objektbezogene Deckungsregel des Art. 115 Abs. 1 GG.³⁴ Trotz des Vorrangs der situationsbezogenen Verschuldungsregel wird die Notwendigkeit einer zusätzlichen, objektbezogenen Verschuldungsgrenze in ihrer "politischen Bremsfunktion"³⁵ gesehen. In dieser Rechtfertigung spiegelt sich letztlich die oben angedeutete Auffassung wider, daß die situationsbedingten und nicht exakt bestimmbareren Grenzen des Art. 109 Abs. 2 GG in der finanzpolitischen Willensbildung keine hinreichende Beachtung finden und einer unverhältnismäßigen Ausweitung der Staatsverschuldung im Grunde nichts entgegenzusetzen vermögen.³⁶

Die politische Bremswirkung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG hängt maßgeblich von einer engen Abgrenzung der öffentlichen Investitionen ab.³⁷ Je enger die Definition ist und je geringer die damit verbundenen Auslegungs- und Ermessensspielräume sind, umso niedriger ist die durch die Norm gezogene Verschuldungsgrenze. Ganz im Gegensatz dazu geht das Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland von einem weiten Investitionsbegriff aus, der je nach öffentlichen Finanzierungserfordernissen politisch nutzbare Spielräume bei der Bestimmung des Investitionsvolumens und damit der gesetzlichen Kreditobergrenze eröffnet.³⁸

33 Erstmals Wissenschaftlicher Beirat BMF (1980), S. 18; später Maunz (1981), Rn. 31; Friauf (1990), S. 336; Fischer-Menshausen (1983b), S. 1003.

34 Vgl. Fischer-Menshausen (1983b), S. 1010.

35 Wissenschaftlicher Beirat BMF (1980), S. 47; ebenso Maunz (1981), Rn. 30.

36 Vgl. Brenner/Haury/Lipp (1980), S. 244; ähnlich Maunz (1981), Rn. 29.

37 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1980), S. 47; Maunz (1981), Rn. 32;

38 Die Abgrenzung entstammt dem bundeseinheitlichen Gruppierungsplan. Diese Verwaltungsvorschrift wurde nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Überschreitung der Verschuldungsgrenze gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG vom 18. April 1989 [BVerfGE 79/311] in nahezu unveränderter Form zur Legaldefinition erhoben. Die Bundesländer sind gehalten, ihre Landshaushaltsordnungen an die Vorgaben des HGrG anzupassen. Kritisch zu der erfolgten Änderung des HGrG Fricke (1990); Gandenberger (1990), S. 45-47. Ein "schönes" Beispiel für die Nutzung von Ermessensspielräumen bietet der niedersächsische Landshaushalt für das Jahr 1996, der einer dem Bundeshaushalt vergleichbaren Kreditgrenze unterliegt: "Um die Nettokreditaufnahme erhöhen zu können, wurden Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 750 Millionen Mark zu Investitionen des Landes umgewidmet; ein verfassungsrechtlich umstrittener Kunstgriff, der von der Opposition schon im vergangenen Jahr vor dem Staatsgerichtshof in Bückeburg angefochten wurde." O.V. (1995a).

Gem. § 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG bzw. § 13 Abs. 3 BHO, die jeweils eine enumerative Aufzählung der relevanten Ausgabenarten geben, zählen zu den öffentlichen Investitionen Sachinvestitionen (Ausgaben für Baumaßnahmen und den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen jeweils mit Ausnahme von Anschaffungen zu militärischen Zwecken), Finanzinvestitionen nahezu jeglicher Art (Erwerb von Wertpapieren, Beteiligungen, Anteilsrechten und Forderungen an Unternehmen, sonstigem Kapitalvermögen), Darlehen der öffentlichen Hand, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie Finanzhilfen und Zuschüsse zu Sach- und Finanzinvestitionen Dritter. Diese breite Definition ermöglicht, daß konsumtive Ausgaben, die auf Darlehensgewährung umgestellt werden (z.B. die BAföG-Leistungen des Bundes), oder Investitionszuschüsse an das Ausland (z.B. bei der Entwicklungshilfe) zu den Investitionsausgaben gerechnet und durch Kreditaufnahme finanziert werden können.³⁹ Darüber hinaus differenziert § 10 Abs. 2 Nr. 3 HGrG nicht nach Brutto- und Nettoinvestitionen. Der für die Bestimmung der Verschuldungsgrenze relevante Investitionsbegriff umfaßt deshalb zwangsläufig auch Ersatzinvestitionen. Diese Ausgabenkategorie ist unter Äquivalenzgesichtspunkten jedoch aus laufenden (Steuer-) Einnahmen zu erwirtschaften. Sie stellt quasi ein "Nutzungsentgelt" für den öffentlichen Kapitalstock dar und sollte den Verschuldungsrahmen nicht erhöhen.

Die politische Bremsfunktion des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG wird zudem durch die grundgesetzliche Ermächtigung beeinträchtigt, bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Kreditgrenze zu überschreiten. Die Handhabung dieser Ausnahmeregelung ist nach h.M. auf "*stabilitätspolitische Ausnahmefälle*"⁴⁰ beschränkt. Angesichts der rechtlichen und ökonomischen Unbestimmtheit des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie des Weges zur Erreichung eines solchen Gleichgewichts kommt der Regierung jedoch ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum bei ihrer Anwendung zu.⁴¹ Zwar gab das Bundesverfassungsgericht der Bundesregierung im Jahre 1989 eine Darlegungslast hinsichtlich des Bestehens einer schwerwiegenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der ökonomischen Zweckmäßigkeit einer höheren Verschuldung zur Abwehr eben dieser Störung auf.⁴² Diese Pflicht

³⁹ Kritisch dazu Wissenschaftlicher Beirat (1980), S. 52; Friauf (1990), S. 343. Ebenso stellen Investitionshilfen und Beteiligungserwerb oftmals eine Form der öffentlichen Verlustübernahme dar und sind infolgedessen eher zu den laufenden Ausgaben zu rechnen [vgl. Deutsche Bundesbank (1984), S. 30-31].

⁴⁰ Maunz (1981), Rn. 31; ebenso Friauf (1990), S. 346; BVerfGE 79/311, S. 339 ff.

⁴¹ Vgl. BVerfGE 79/311, S. 339 ff.; Friauf (1990), S. 346; Schmidt-Bleibtreu/Klein (1990), S. 1296.

⁴² Vgl. BVerfGE 79/311 S. 343 ff.; siehe dazu auch Friauf (1990), S. 346-347; Ganderberger (1990), S. 38, 43-44; Fricke (1990), S. 237-238. Inzwischen ist diese Darlegungspflicht in § 18 Abs. 1 BHO gesetzlich verankert.

aber hat - zumal sie in der politischen Praxis kaum in der gebotenen Strenge erfüllt wird⁴³ - den Ermessensspielraum der finanzpolitischen Entscheidungsträger nicht beschneiden können und insofern eine Überschreitung der in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG gezogenen Verschuldungsgrenze nicht wesentlich erschwert.

Schließlich eröffnet das Grundgesetz selbst dem Bund über die Schuldenverlagerung eine bequeme Möglichkeit, die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze zu umgehen. Nach Art. 115 Abs. 2 GG können die Sondervermögen des Bundes durch einfaches Bundesgesetz von den Vorschriften des Art. 115 Abs. 1 GG, mithin also auch von der dort verankerten Kreditgrenze, ausgenommen werden.⁴⁴ Die Bildung von Sondervermögen ist aus verfassungsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht nicht unproblematisch.⁴⁵ Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung hat sich die Zahl der Sondervermögen des Bundes gleichwohl stark erhöht. Fast alle Sonderhaushalte sind auf der Grundlage von Art. 115 Abs. 2 GG von der verfassungsrechtlichen Kreditbeschränkung ausgenommen.⁴⁶ Nur so war es dem Bund in den vergangenen Jahren letztlich möglich, die in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG gezogene Kreditobergrenze formal einzuhalten, faktisch aber dennoch mehr Kreditmittel aufzunehmen, als mit der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen vereinbar.⁴⁷

3.2.2.2. Die Verschuldungsgrenzen der Länder

Die Länder sind durch Art. 115 GG nicht gebunden; diese Norm gilt allein für den Bund. In den meisten Landesverfassungen findet sich allerdings eine entsprechende Regelung.⁴⁸ Das zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG Gesagte gilt hier folglich gleichermaßen. Abweichend davon lassen die Verfassungen einiger Bundesländer die Kreditaufnahme (auch) zur Deckung eines außerordentlichen Bedarfs zu.⁴⁹

43 Vgl. Schemmel/Borell (1992), S. 158 m.w.N.

44 Vgl. Piduch zu Art. 115, Rn. 34.

45 Vgl. Schemmel/Borell (1992), S. 181-189.

46 § 5 Abs. 2 Satz 2 Gesetz über die Errichtung eines Fonds "Deutsche Einheit"; § 2 Abs. 2 Satz 2 Gesetz über die Errichtung eines Fonds "Kreditabwicklungsfonds"; aber auch die älteren Sondervermögen, z.B. § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens oder § 40 PostVerfG.

47 Vgl. Schemmel/Borell (1992), S. 171.

48 Art. 84 BaWüVerf, Art. 103, 101 BbgVerf, Art. 54 NiedSVerf, Art. 83 NRWVerf, Art. 117 RpfVerf, Art. 108 Abs. 2 SaarlVerf, Art. 95 SächsVerf, Art. 99 VerfLSA, Art. 53 SHVerf, Art. 65 Abs. 2 VerfM-V, Art. 98 Abs. ThürVerf.

49 Art. 82 BayVerf, Art. 75 Abs. 2 BerlVerf, Art. 131 Abs. 2 HBVerf, Art. 72 HHVerf, Art. 141 HessVerf. Diese Regelungen orientieren sich an Art. 115 GG a.F., der die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und

Der Begriff des außerordentlichen Bedarfs ist freilich kaum zu objektivieren;⁵⁰ eine Legaldefinition existiert nicht. Das Kriterium des außerordentlichen Bedarfs errichtet noch weniger als das öffentliche Investitionsvolumen eine wirksame Schranke gegen eine übermäßige öffentliche Kreditaufnahme. Zudem enthalten einige Länderverfassungen weitergehendere Ausnahmeregelungen von der selbstgezogenen Verschuldungsgrenze als das Grundgesetz. So darf beispielsweise in Thüringen die Kreditaufnahme die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen auch *"zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Freistaats unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts"* überschreiten.⁵¹ Die Landeshaushaltsordnungen nahezu aller Bundesländer enthalten zwar in §18 - in direkter Anlehnung an die Bundeshaushaltsordnung - eine dem Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechende Kreditgrenze. Diese einfachen Landesgesetze können aber den jeweiligen Haushaltsgesetzgeber nicht wirksam binden, wenn er sich auf die im Landesverfassungsrecht verankerten Ausnahmeregelungen bzw. großzügigeren Begrenzungskriterien berufen kann.⁵² Eine wirksame Kreditbegrenzung auf der Länderebene wäre aber gerade deshalb notwendig, weil die Möglichkeit eines "bundesstaatlichen Bail-out", der i.d.R. wohl vom Bund zu leisten sein wird, die Länder erst recht zu einem leichtfertigen Umgang mit dem Verschuldungsinstrument verleiten kann.

3.2.2.3. Die Verschuldungsgrenzen der Gemeinden

Die gesetzlichen Vorschriften über die Verschuldung der Gemeinden zeichnen sich durch eine weit größere Strenge aus als die vergleichbaren Regelungen auf Bundes- und Landesebene. Die Kreditaufnahme stellt für die Gemeinden ausdrücklich ein nachrangiges, subsidiäres Instrument der Einnahmenerzielung dar. Sie darf nur erfolgen, *"wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder*

zu werbenden Zwecken zuließ, aber keine Ausnahmeregelung zugunsten der Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts enthielt.

50 Vgl. zur Problematik des Begriffs des außerordentlichen Bedarfs etwa Dreißig (1985), S. 86-90; Hansmeyer (1984), S. 71 ff.

51 Art. 98 Abs. 2 ThürVerf.

52 Vgl. Schemmel/Borell (1992), S. 173-174. Die Ausnahmeregelungen werden z.T. ausgiebig genutzt. So bekannte das Bundesland Bremen 1992 vor dem Bundesverfassungsgericht freimütig: *"Nach dem [Art. 115 GG entsprechenden, d. Verf.] § 18 der Bremer Landeshaushaltsordnung dürfen Kredite die Investitionsausgaben nicht überschreiten; Ausnahmen seien zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Auf diese Ausnahmeregelung müsse sich der Bremer Senat bereits seit 1981 stützen."* BVerfGE, 86, 148, II, S. 200-201.

wirtschaftlich unzweckmäßig wäre".⁵³ Außerdem dürfen Kredite nur im Vermögenshaushalt der Gemeinde und nur für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden (§ 103 Abs. 1 HGO). Die Finanzierung des Verwaltungshaushaltes, d.h. der laufenden, konsumptiven Gemeindeausgaben, durch Kreditmittel ist folglich ausgeschlossen.⁵⁴ Eine Ausnahmeregel aus Gründen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts besteht hier - anders als bei Bund und Ländern - nicht. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, daß die Gemeinden als haushaltswirtschaftlicher Teil der Bundesländer in die Verantwortung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht eingebunden sind.⁵⁵ Investitionen sind als "Ausgaben für die Veränderung des Anlagevermögens"⁵⁶ definiert (§ 45 Nr. 13 GemHVO). Hierzu rechnen vorrangig der Erwerb von Grundstücken, gemeindliche Baumaßnahmen, der Erwerb beweglicher Sachen über einem bestimmten Wert sowie Finanzinvestitionen (z.B. Beteiligungserwerb, Kapitaleinlagen in kommunale Zweckverbände, Ausstattung von Eigenbetrieben mit Eigenkapital).⁵⁷ Unter Investitionsfördermaßnahmen sind gem. § 45 Abs. 2 GemHVO Zuweisungen, Zuschüsse und Darlehen für die Investitionen Dritter sowie der Sondervermögen mit Sonderrechnung⁵⁸ zu verstehen. Der Investitionsbegriff der Gemeindeordnungen ist damit (in Teilbereichen) wesentlich enger gefaßt als der des Bundes.⁵⁹ Als Umschuldung gilt die Ablösung bestehender Kredite durch neue Kredite (§ 45 Nr. 26 GemHVO).

Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahme der Gemeinden zu Investitions- und Investitionsfördermaßnahmen steht unter dem Genehmigungsvorbehalt der kommunalen Aufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung, § 103 Abs. 2 HGO). Diese hat insbesondere zu prüfen, ob die der Gemeinde erwachsenden Kreditverpflichtungen im Einklang mit ihrer dauernden Leistungsfähigkeit stehen. Als wichtiger Indikator für die Leistungsfähigkeit und damit das Verschuldungs- bzw. Investitionspotential einer Gemeinde gilt die sog. freie Spitze. Diese ist der Über-

53 § 93 Abs. 3 HGO. Die folgenden Ausführungen beziehen sich beispielhaft auf das Landesrecht von Hessen. Die Vorschriften gelten für Gemeindeverbände gleichermaßen.

54 Eine Ausnahme hiervon bilden die Kassenkredite der Gemeinden. Sie werden in den Verwaltungshaushalt eingestellt und dienen der Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe. Übersteigen die veranschlagten Kassenkredite ein Fünftel der veranschlagten Einnahmen, bedürfen sie der ausdrücklichen Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 105 HGO).

55 § 92 Abs. 1 HGO.

56 Siehe § 45 Nr. 2 GemHVO zum Begriff des kommunalen Anlagevermögens.

57 Vgl. Schneider/Jordan (1985), S. 8.

58 Dazu zählen nach § 115 HGO wirtschaftliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit und öffentliche Einrichtungen, für die aufgrund gesetzlicher Vorschriften Sonderrechnungen geführt werden sowie rechtlich unselbständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen.

59 Vgl. Haverkamp (1988), S. 110.

schußbetrag, der im Verwaltungshaushalt unter Berücksichtigung der zukünftig erforderlichen Ausgaben für eine stetige Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde und nach Abzug der Pflichtzuweisungen an den Vermögenshaushalt zur Bedienung bereits bestehender Kreditverpflichtungen nachhaltig zur Finanzierung zusätzlicher Zins- und Tilgungslasten zur Verfügung steht.⁶⁰ Die Ermittlung der freien Spitze kommt freilich ohne finanzwirtschaftliche Schätzurteile und mittelfristige Planungen über die kommunale Einnahmen- und Ausgabenentwicklung sowie deren Dauerhaftigkeit nicht aus. In der aufsichtsbehördlichen Praxis wird daher auch der Anteil des belastenden Schuldendienstes⁶¹ an den allgemeinen Deckungsmitteln als "Schuldendienstwarngrenze" herangezogen.⁶² Nach einer Faustregel gilt die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde als gefährdet, wenn dieser Anteil einen Wert von 15 Prozent erreicht. Liegt die Voraussetzung der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht vor, kann die Aufsichtsbehörde die Genehmigung für die Kreditaufnahme ganz oder teilweise verweigern oder unter den Vorbehalt der Genehmigung der einzelnen Kredite (Einzelgenehmigung) stellen.⁶³

Insgesamt haben sich die Vorschriften über die kommunalen Verschuldungsgrenzen bewährt.⁶⁴ Dies ist insbesondere auf die Bindung der kommunalen Kreditaufnahme an das Kriterium der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit zurückzuführen; es stellt im Vergleich zu der Investitionsschranke die weitaus strengere Verschuldungsgrenze dar.⁶⁵ Diese enge Bindung hat allerdings häufig ein prozyklisches Verschuldungsverhalten der Gemeinden zur Folge. In Zeiten rückläufiger Einnahmen sinkt das Verschuldungspotential der Kommunen, und ursprünglich geplante Investitionen müssen unterbleiben. Dennoch können auch die relativ strengen kommunalen Verschuldungsregeln nicht verhindern, daß sich einige Gemeinden, darunter auch Großstädte, wie die Vergangenheit nachdrücklich zeigt, finanziell übernehmen. Dies liegt zum einen in den Eigenarten des kommunalen Einnahmensystems begründet. Die Gewerbesteuererträge, die einen beträchtlichen Teil der gemeindlichen Einnahmen ausmachen, unterliegen starken konjunkturellen Schwankungen und werden zudem häufig von nur wenigen gewerbesteuerpflichtigen Großbetrieben erbracht. Ein unerwartet heftiger Konjunktureinbruch oder der plötzliche Ausfall eines Gewerbesteuerzahlers kann

60 Vgl. Ziff. 2.2 der VV zu § 103 HGO, StAnz 1973, S. 2338. Siehe dazu im einzelnen Klein (1980), S. 41-45; Hansmeyer (1984), S. 96-98, 158-160; Schwarting (1985), S. 628-629.

61 Gesamtschuldendienst abzüglich Schuldendiensthilfen, Schuldendiensterrstattungen sowie der kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen der kostenrechnenden Einrichtungen.

62 Vgl. Schneider/Jordan (1985), S. 13; kritisch dazu Klein (1980), S. 37-38.

63 § 103 Abs. 2, 4 Nr. 2 HGO; vgl. auch Schneider/Jordan (1985), S. 14-15.

64 Vgl. Püttner (1985), S. 618.

65 Vgl. Schwarting (1985), S. 629.

deshalb leicht zu Haushaltsproblemen führen. Zum anderen sind die kommunalen Finanzpläne nur bedingt geeignet zur Beurteilung der längerfristigen Leistungsfähigkeit der Gemeinden,⁶⁶ zumal die Aufsichtsbehörden die "freie Spitze" tendenziell überbewerten.⁶⁷ So werden bei ihrer Berechnung Folgekosten und Erhaltungsmaßnahmen des durchzuführenden Investitionsprojektes nicht - wie eigentlich erforderlich⁶⁸ - berücksichtigt. Zudem mag bei den Aufsichtsbehörden der Länder insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Finanzmittel die Neigung vorherrschen, der kommunalen Kreditaufnahme erst "in letzter Minute" einen Riegel vorzuschieben, um so die Zweckzuweisungen aus den Landeshaushalten zu dringenden kommunalen Investitionen möglichst gering zu halten.

3.2.2.4. Gesamtverschuldungsgrenze der Gebietskörperschaften

Die Verschuldungsgrenze des öffentlichen Haushalts insgesamt ergibt sich als Summe der Verschuldungsobergrenze der einzelnen Gebietskörperschaften. Aus der Sicht des öffentlichen Gesamthaushalts tritt ein zusätzliches Moment der Ausweitung der Kreditgrenze durch Doppelzahlungen hinzu. Zu Doppelzahlungen kommt es, wenn Investitionszuweisungen zwischen den einzelnen öffentlichen Haushalten sowohl bei der gewährenden als auch bei der empfangenden, das Investitionsprojekt durchführenden Körperschaft in die Summe der im Haushalt veranschlagten Ausgaben für Investitionen einfließen. Nach verfassungsrechtlicher Sicht dürfen nur eigenfinanzierte Investitionen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze in Ansatz gebracht werden; erhaltene Vermögensübertragungen von anderen Gebietskörperschaften sind folglich von der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen abzusetzen.⁶⁹ Dies gilt insbesondere für die Länder, die in beträchtlichem Umfang Investitionszuweisungen vom Bund erhalten und deren Verschuldungsgrenze ebenfalls an das Investitionskriterium anknüpft.⁷⁰ In der Praxis kommt aber nur ein Teil der Bundesländer diesem Gebot nach und kürzt die Summe der planmäßigen Investitionsausgaben um die erhaltenen Investitionszuweisungen.⁷¹

⁶⁶ Vgl. Schwarting (1985), S. 630.

⁶⁷ Vgl. Schwarting (1985), S. 629.

⁶⁸ Vgl. Hansmeyer (1984), S. 159; Klein (1980), S. 44.

⁶⁹ Vgl. Piduch zu Art. 115, Rn. 29; Höfling (1992), S. 217-218.

⁷⁰ In Zukunft könnten Investitionszuschüsse durch EG-Zuweisungen auch auf Bundesebene größere Bedeutung erlangen [vgl. Fricke (1990), S. 234].

⁷¹ Vgl. Höfling (1992), S. 218. Die Regierungsbegründung zur Änderung des HGGrG im Jahre 1990 enthielt zwar die Aufforderung an die nachgeordneten Gebietskörperschaften, Zuschüsse und Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich künftig von der Summe der planmäßig ausgewiesenen Investitionen abzusetzen [BT-Drucks. 11/6939, S. 5]. Diese Aufforderung ist allerdings ohne Gesetzeskraft und dürfte daher kaum befolgt werden [vgl. Höfling (1992), S. 219; Fricke (1990), S. 234]. Letzterer schätzt die Aufblähung

3.3. Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Unzulänglichkeiten der bundesdeutschen Verschuldungsregeln spiegeln sich in der Entwicklung der Staatsschulden in der Bundesrepublik Deutschland wider. Sie ist in den letzten 30 Jahren durch einen stetigen, teilweise sogar rasanten Anstieg geprägt. Während im Jahre 1965 die Schulden der öffentlichen Haushalte einschließlich aller Nebenhaushalte "nur" rd. 83 Mrd. DM betragen, - das entsprach einer Schuldenquote von 18 Prozent des BIP -, hat sie 30 Jahre später, 1995, bereits die Zwei-Billionen DM Grenze erreicht. Die Schuldenquote lag zu diesem Zeitpunkt mit rd. 58 Prozent des BIP nur noch 2 Prozentpunkte unter dem Maastrichter Schuldenstandskriterium (Tabelle 2). Eine erste wesentliche Beschleunigung verzeichnete das Wachstum der öffentlichen Schulden mit Beginn der siebziger Jahre, die bis in die frühen achtziger Jahre anhielt. Hierzu haben die beiden Ölkrisen und die damit einhergehenden Konjunkturreinbrüche, aber auch ehrgeizige gesellschafts- und finanzpolitische Reformprogramme beigetragen, die aus politischen Gründen nicht über eine Erhöhung der Steuerlast, sondern vorrangig über den Kreditmarkt finanziert wurde. In der Mitte der achtziger Jahre hat sich im Zuge einer nachhaltigen Rückführung der Ausgabenquote, die eine spürbare Steuerentlastung ermöglichte, auch das Wachstum der öffentlichen Schulden sichtbar verlangsamt. Dieser Trend wurde durch die deutsche Wiedervereinigung zu Beginn der neunziger Jahre jäh unterbrochen.⁷² Seitdem ist ein steiler Anstieg des öffentlichen Schuldenberges zu beobachten, der zum einen auf die hohe jährliche Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte, zum anderen aber auch auf die Übernahme von Schulden aus dem nicht-öffentlichen Bereich durch die Gebietskörperschaften zurückzuführen ist (z.B. Übernahme der Treuhandschulden durch den Erblastentilgungsfonds, Übertragung der Schulden der Bundesbahn auf das Bundeseisenbahnvermögen).

Die einzelnen öffentlichen Haushalte waren an dieser Entwicklung unterschiedlich beteiligt. Wie Abbildung 1, in der die Schulden der einzelnen öffentlichen Haushalte im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt dargestellt sind, zeigt, ist für den starken Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenquote im Zeitraum von 1965-

der gesamtstaatlichen Verschuldungskapazität durch Doppelzählungen auf rd. 10 Mrd. DM.

72 Vgl. im Überblick Deutsche Bundesbank (1991).

Tabelle 2: Schuldenstände der öffentlichen Haushalte¹⁾
in Mrd. DM

	1965	1970	1975	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ²⁾
Bund	33,0	47,3	108,5	232,3	392,4	490,5	542,2	586,5	611,1	685,3	712,5	756,8
Länder West	17,4	27,78	67,0	137,8	247,4	309,9	328,8	347,4	366,6	393,6	415,1	442,4
Länder Ost	-	-	-	-	-	-	-	4,9	22,5	40,3	55,7	69,1
Gemeind. West	25,9	40,3	74,4	95,2	113,8	121,4	125,6	132,1	140,1	149,2	155,7	162,0
Gemeind. Ost	-	-	-	-	-	-	-	8,6	14,5	23,6	32,5	35,6
ERP-Sonderv.	0,6	1,3	1,3	3,3	6,7	7,1	9,5	16,4	24,3	28,3	28,0	34,2
LAF	6,1	6,8	5,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FDE	-	-	-	-	-	-	19,8	50,5	74,4	87,7	89,2	87,1
KAF	-	-	-	-	-	-	27,6	27,5	91,7	101,2	102,4	-
ErbTF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	328,9
BEV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	71,2	78,4
Gesamt	82,9	125,9	256,4	468,6	760,1	928,8	1053,5	1173,9	1345,2	1509,2	1662,2	1994,5
in % des BIP	18,1	18,6	25,0	31,8	41,7	41,8	43,6	41,1	43,7	47,8	50,0	57,7

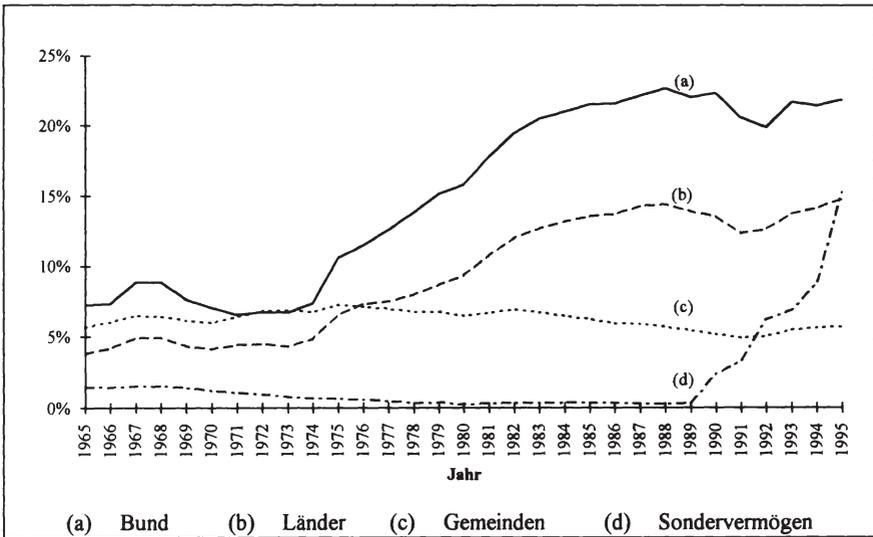
1) Ohne Verschuldung der Haushalte untereinander.

2) Teilweise geschätzt.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, Statistischer Anhang; eigene Berechnungen.

1989 ausschließlich das Verschuldungsverhalten von Bund und Ländern maßgeblich gewesen, wobei der Schuldenberg des Bundes sogar noch etwas schneller wuchs als derjenige der Länder. Die Schuldenlast des Bundes betrug 1995 rd. 757 Mrd. DM oder 22 Prozent des BIP, die der Länder insgesamt rd. 512 Mrd. DM oder 15 Prozent des BIP. Die Schuldenquote der Gemeinden, die bis zur Mitte der siebziger Jahre diejenige der Bundesländer übertroffen hatte, nahm im längerfristigen Durchschnitt hingegen leicht ab. Sie bewegte sich in den letzten Jahren leicht unter 6 Prozent des BIP. Extrem stark angewachsen ist dagegen die Schuldenlast der Sondervermögen seit dem Zusammenbruch der ehemaligen DDR. Ihr Schuldenstand hat sich in dem kurzen Zeitraum von 1989-1995 von rd. 7 Mrd. DM auf rd. 529 Mrd. DM erhöht. Der "Beitrag" der Nebenhaushalte zur Schuldenquote des Staatssektors übersteigt inzwischen den der Bundesländer zusammengenommen. Dabei ist zu beachten, daß die hier ausgewiesenen Nebenhaushalte längst nicht alle Sondervermögen des Bundes umfassen. Die Sondervermögen der Länder bleiben sogar gänzlich unberücksichtigt.

Abbildung 1: Schuldenstände der öffentlichen Haushalte in v.H. des BIP



Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, Statistischer Anhang; Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3; eigene Berechnungen

Innerhalb der Gruppe der Bundesländer ist die Staatsschuldenentwicklung ebenfalls von deutlichen Unterschieden geprägt (Tabelle 3).⁷³ Ende 1994 schwankte

⁷³ Zur jüngeren Finanzentwicklung der Länder vgl. auch Deutsche Bundesbank (1995a).

die öffentliche Schuld je Einwohner in den alten Bundesländern (ohne Gemeinden und Gemeindeverbände) zwischen 2.433 DM in Bayern und 24.798 DM in Bremen. Im Durchschnitt beträgt die Pro-Kopf-Verschuldung der alten Länder (ohne Stadtstaaten) rd. DM 5.490. Dabei weisen, wie die Beispiele Hessen und Nordrhein-Westfalen belegen, keineswegs nur die einnahmenschwachen Bundesländer

Tabelle 3: Schuldenstände¹⁾ der Länder und ihrer Gemeinden²⁾ per 31.12.1994

	Land		Gemeinden		Land und Gemeinden	
	Mrd. DM	DM pro Kopf	Mrd. DM	DM pro Kopf	Mrd. DM	DM pro Kopf
Baden-Württemb.	45,5	4.440	16,6	1.620	62,1	6.060
Bayern	28,9	2.433	19,8	1.667	48,7	4.099
Brandenburg	13,8	5.450	2,8	1.123	16,6	6.572
Hessen	33,7	5.645	18,3	3.060	52,0	8.705
Mecklenb.-Vorp.	5,5	3.005	2,5	1.371	8,0	4.377
Niedersachsen	52,8	6.869	17,9	2.331	70,7	9.200
Nordrhein-Westf.	111,4	6.265	49,7	2.795	161,1	9.060
Rheinland-Pfalz	26,0	6.593	7,8	1.989	33,8	8.582
Saarland	13,9	12.849	2,5	2.290	16,4	15.139
Sachsen	10,9	2.370	8,4	1.834	19,3	4.204
Sachsen-Anhalt	11,5	4.167	4,5	1.629	16,0	5.796
Schleswig-Holst.	23,6	8.758	3,7	1.375	27,3	10.133
Thüringen	9,4	3.729	5,0	1.966	14,4	5.695
Berlin	31,7	9.106	-	-	31,7	9.106
Bremen	16,9	24.789	-	-	16,9	24.789
Hamburg	25,1	14.760	-	-	25,1	14.760
Insgesamt	460,7	5.659	159,6	2.112	578,4	7.302

Quelle: Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5.

1) Kreditmarktschulden im weiteren Sinne.

2) Ohne Zweckverbände.

einen überdurchschnittlichen Schuldenstand pro Kopf auf. In den neuen Bundesländern schlug sich der enorme öffentliche Nachholbedarf in einer erheblichen Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte nieder, obwohl das infolge der anhaltenden Wirtschaftsschwäche niedrige Einnahmenniveau durch massive Transferzahlungen aus dem Westen aufgestockt wurde. Sachsen weist mit 2.370 DM den niedrigsten und Brandenburg mit 5.450 DM den höchsten Schuldenstand pro Einwohner auf. Die Pro-Kopf-Verschuldung der neuen Bundesländer hat damit in den ersten 4 Jahren ihres Bestehens das Niveau Bayerns erreicht, z.T. sogar

schon deutlich überschritten. Die Berücksichtigung der Gemeinden und Gemeindeverbände ändert an diesen Ergebnissen nur wenig.⁷⁴

Der extreme Anstieg der öffentlichen Verschuldung seit der Wiedervereinigung und die damit einhergehenden Zinslasten haben die Haushaltsspielräume, insbesondere des Bundes (einschließlich seiner Sondervermögen) und der westdeutschen Gebietskörperschaften, nachhaltig eingeschränkt. Inzwischen wenden die öffentlichen Haushalte im Durchschnitt rd. 11,4 Prozent ihrer Ausgaben für Zinszahlungen auf. Innerhalb der Gruppe der Bundesländer sind hier - wie beim Schuldenstand auch - deutliche Unterschiede sichtbar. Mit einer Zins-Ausgabenquote von 4 Prozent trägt Bayern unter den alten Bundesländern die geringste Last. Das Saarland und Bremen müssen hingegen rd. 16,5 Prozent bzw. 15,7 Prozent ihrer Ausgaben zum Schuldendienst verwenden.⁷⁵ Besonders prekär gestaltet sich die Lage des Bundes. Seine Zinsausgabenquote liegt 1995 bei über 11 Prozent. Unter Berücksichtigung der Zinszuweisungen an die verschiedenen Sondervermögen erreicht seine Zinsausgabenquote in diesem Jahr sogar einen Wert von rd. 20 Prozent.⁷⁶ Sie übersteigt selbst die entsprechenden Quoten des Saarlandes und Bremens, für die das Bundesverfassungsgericht 1992 eine extreme Haushaltsnotlage festgestellt und infolgedessen Anspruch auf die bundesstaatliche Solidarität zugesprochen hatte.⁷⁷

3.4. Die europarechtlichen und die bundesdeutschen Regelungen im Vergleich

3.4.1. Die Maastrichter Kriterien und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG

Die Budgetkriterien und Referenzwerte des Art. 104c EGV zielen auf eine quantitative Begrenzung der Verschuldungstätigkeit der öffentlichen Haushalte. Sie sind daher hinsichtlich ihres Regelungszweckes mit den Verschuldungsgrenzen

⁷⁴ Zur Finanzentwicklung der Gemeinden, die von erheblichen interkommunalen Unterschieden geprägt ist, vgl. Deutsche Bundesbank (1994c).

⁷⁵ Berechnet nach Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2.

⁷⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 38. 1994 leistete der Bund 6 Mrd. DM an den Kreditabwicklungsfonds. Ab 1995 fließen jährlich rd. 28-30 Mrd. DM sowie der den Betrag von 7 Mrd. DM übersteigende Teil des Bundesbankgewinns als Kapitaldienst an den Erblastentilgungsfonds.

⁷⁷ Der Bund, offenbar keineswegs in einer besseren finanziellen Verfassung als das Saarland oder Bremen, leistet gem. § 11 Abs. 6 FAG an diese beiden Bundesländer jährlich Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 3,4 Mrd. DM zum Zwecke der Haushaltssanierung.

des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. den entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Vorschriften sowie den kommunalen Verschuldungsgrundsätzen vergleichbar.

3.4.1.1. Qualitative Unterschiede

Der Maastricht-Vertrag gibt die Grenzwerte für das maximal zulässige öffentliche Defizit betraglich eindeutig und exogen vor. Die Regel knüpft mit dem BIP an eine Größe an, die dem Einfluß der politischen Entscheidungsträger weitgehend entzogen ist. Das hat den Vorteil, daß Manipulationsmöglichkeiten, wie sie bei den deutschen Regelungen wegen der definitorischen Unschärfen und Interpretationsspielräume bei der Bestimmung der öffentlichen Investitionen bestehen, nicht gegeben sind.⁷⁸ Unter dem Gesichtspunkt der politischen Bremsfunktion der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln wird damit ein wichtiger, den deutschen Normen immanenter Mangel behoben. Außerdem ist der Regelungsgegenstand der gemeinschaftlichen Budgetregeln weiter gefaßt als derjenige der deutschen Normen. Während sich letztere allein auf die laufende Nettokreditaufnahme beschränken, enthalten erstere auch Vorgaben bezüglich des zulässigen öffentlichen Schuldenstands. Dieser Tatbestand relativiert sich jedoch insofern, als aufgrund schuldendynamischer Zusammenhänge eine Beschränkung der laufenden Verschuldung bzw. Kreditaufnahme eine Begrenzung des öffentlichen Schuldenstands bzw. der Schuldenquote impliziert. Vorgaben zum öffentlichen Schuldenstand bedeuten daher für sich genommen nicht in jedem Fall eine materielle Erweiterung bzw. Verschärfung gegenüber den geltenden deutschen Regeln.⁷⁹

Die unterschiedlichen Begrenzungskriterien verdeutlichen darüber hinaus eine abweichende ökonomische Ausrichtung der beiden Regelwerke. Die deutschen Deckungsregeln stellen durch ihre Anbindung an das Investitionskriterium vor allem auf den Gesichtspunkt der intergenerativen Äquivalenz bzw. Gerechtigkeit ab. Verschuldung wird als unbedenklich angesehen, solange die aufgenommenen Finanzierungsmittel für zukunftswirksame, investive Ausgaben verwendet werden. Die Defizitregel des Art. 104c EGV leitet sich - wie oben gezeigt wurde - aus dem Ziel ab, die Tragbarkeit der öffentlichen Finanzlage dauerhaft zu sichern. Hierzu ist in erster Linie die Höhe der jährlichen Neuverschuldung von Bedeutung. Die Art der Verwendung der Kreditmittel ist zweitrangig, da - wie oben im Zusammenhang mit der Goldenen Regel bereits dargelegt - auch hohe öffentliche Investitionen die Tragbarkeit der Haushaltslage nicht notwendigerweise gewähr-

⁷⁸ Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat BMF (1984), S. 51.

⁷⁹ Zusätzliche Konsolidierungserfordernisse ergeben sich aus der Schuldenquote allerdings dann, wenn sie den Referenzwert von 60% übersteigt und deshalb zurückgeführt werden muß.

leisten.⁸⁰ Entsprechend zieht die Gemeinschaft die öffentlichen Investitionsausgaben nur als eines von verschiedenen Kriterien und in nicht näher spezifizierter Form zur Beurteilung der öffentlichen Haushaltslage heran. Der Aspekt der Tragbarkeit der Schuldenpositionen bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit des öffentlichen Schuldners steht in Deutschland bisher ausdrücklich nur bei den kommunalen Verschuldungsgrenzen im Vordergrund. Hier wird ihm allerdings in weitaus differenzierterer Weise Rechnung getragen, als es durch die faustregelartigen Referenzwerte des Maastricht-Vertrags möglich ist. Dabei ist zu bedenken, daß die Maastrichter Verschuldungsgrenzen die Tragbarkeit der Schuldenposition des Gesamtstaates im Auge haben, die Zahlungsfähigkeit des Gesamtstaates aber nicht ausschließt, daß einzelne seiner föderalen Glieder durch eine übermäßige Verschuldung in haushaltswirtschaftliche Notlagen geraten. Die Sicherung der finanzpolitischen Tragbarkeit auf allen Haushaltsebenen hängt daher entscheidend von den innerstaatlichen Regelungen zur Umsetzung der Maastricht-Kriterien ab.⁸¹

Art. 104c EGV bezieht sich auf den Staatssektor in der Abgrenzung der VGR. Es handelt sich folglich um eine gesamtstaatliche Verschuldungsregel. Die deutschen Regelungen richten sich hingegen an einzelne Haushaltsträger bzw. Gebietskörperschaften; sie sind quasi einzelwirtschaftlicher Natur. Ihre gesamtwirtschaftliche Begrenzungswirkung ergibt sich aus der Summe der Einzelgrenzen. Die gesamtstaatliche Kreditgrenze hat zum einen den Vorteil, daß sie nicht durch Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften aufgebläht wird. Zum anderen umfaßt der Staatssektor in der Abgrenzung der VGR neben den Gebietskörperschaften, die den gesetzlichen einzelwirtschaftlichen Kreditgrenzen unterliegen, auch die Sondervermögen des Bundes, die - wie erläutert - regelmäßig durch einfaches Gesetz von der Verschuldungsgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG befreit werden, sowie die Sozialversicherungen. Die Maastrichter Regeln zeichnen sich folglich durch einen größeren Wirkungskreis aus als die deutschen Normen.⁸² Die diesbezüglich größere Effizienz der europarechtlichen Budgetkriterien beschränkt sich allerdings vornehmlich auf die Sondervermögen, da den Sozialversicherungen - wie unten noch im einzelnen zu zeigen sein wird - unter den herrschenden institutionellen Regelungen in Deutschland, d.h. der Umlagefinan-

80 Siehe oben Abschnitt 2.3.5..

81 Siehe unten Abschnitt 5..

82 Die Maastrichter Regeln können - wie oben erwähnt - ebenfalls durch Schuldenverlagerungen umgangen werden. Hierzu ist es allerdings erforderlich, die Kreditaufnahme sowie öffentliche Aufgaben auf Institutionen außerhalb des definierten Staatssektors, z.B. öffentliche Unternehmen, zu verlagern. In der Bundesrepublik lassen sich durch Art. 115 Abs. 2 GG von vornherein Teilbereiche des Staatssektors von der Kreditgrenze befreien.

zierung der laufenden Ausgaben, ohnehin keine dauerhafte Kumulation von Schulden möglich ist.⁸³

Neben der betraglichen Objektivierung und der Erweiterung des Wirkungskreises der Verschuldungskriterien dürfte die Übertragung der schuldenpolitischen Überwachungsfunktion an eine unabhängige, supranationale Instanz zusätzlich disziplinierend auf das Verschuldungsverhalten der öffentlichen Hand wirken. In der Bundesrepublik Deutschland unterliegen bisher nur die Gemeinden und Gemeindeverbände einer direkten schuldenpolitischen Aufsicht, die über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften wacht und bei (grober) Mißachtung der Grenzen ggf. die Genehmigung des Haushalts verweigert. Auf Bundes- und Landesebene sind wirksame Überwachungs- und Sanktionsmechanismen nicht vorhanden. Mit einer parlamentarischen Kontrolle der Verschuldungspolitik, die um effektiv zu sein auch die Ablehnung eines Haushaltsentwurfes einschließen müßte, ist nicht zu rechnen, weil die Mehrheit des Parlaments kaum gegen die von ihr getragene Regierung stimmen wird. Eine höchstrichterliche Überprüfung der Verschuldungspolitik auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenzen dürfte zu langwierig und damit für die Gestaltung der aktuellen Budgetpolitik von Bund und Ländern ohne politische Bedeutung sein.⁸⁴ Zwar weisen auch die Kontroll- und Sanktionsmechanismen des Art. 104c EGV zahlreiche Schwächen auf. Insbesondere ist hier ebenfalls nicht mit einer schnellen Verhängung von Sanktionen im Falle einer Verletzung der gemeinschaftlichen Budgetregeln zu rechnen.⁸⁵ Jedoch dürfte bereits von der permanenten Überwachung des Haushaltsgebarens durch die Kommission und dem potentiellen politischen Gesichtverlust bei einer Ermahnung durch die Gemeinschaft ein größerer Druck zur Einhaltung der Verschuldungsgrenzen ausgehen, als ihn die deutschen Verfassungsvorschriften zu erzeugen vermögen. Dies gilt zumindest für den Bund, der für die Einhaltung der Maastrichter Budgetkriterien gegenüber der Europäischen Gemeinschaft verantwortlich zeichnet.

83 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 40. Siehe dazu im einzelnen unten Abschnitt 4.1.1..

84 Am 18. April 1989 verkündete das Bundesverfassungsgericht das Urteil zur Verfassungsmäßigkeit einer Überschreitung der Verschuldungsgrenze gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG [BVerfGE 79, 311]. Vorangegangen war eine fast siebenjährige Verhandlungsdauer. In dieser Zeitspanne wurde die bei Klageerhebung im Amt befindliche Bundesregierung abgelöst. Die Regierung wurde bei der Urteilsverkündung u.a. von der CDU/CSU getragen, die das Verfahren 1981 noch als Oppositionspartei vor dem Bundesverfassungsgericht angestrebt hatte.

85 Siehe oben Abschnitt 2.3.6.2..

3.4.1.2. Quantitative Unterschiede

Die voranstehend erörterten qualitativen Unterschiede in der Ausgestaltung der Defizitregeln werfen die Frage auf, welche der beiden Verschuldungsregelungen für die Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland engere Grenzen zieht, die bundesdeutschen oder die europarechtlichen Normen.⁸⁶ Trotz ihrer qualitativen Nachteile ist es denkbar, daß die bundesdeutschen Regelungen die öffentliche Verschuldung im Aggregat stärker beschneiden als Art. 104c EGV. Unter der Annahme, daß die Gemeinden ihre durch die freie Spitze bestimmte Verschuldungskapazität jeweils voll ausschöpfen,⁸⁷ erhält man die durch die deutschen Regelungen gezogene gesamtstaatliche Verschuldungsgrenze näherungsweise durch Addition der Nettokreditaufnahme der Gemeinden und der Investitionsausgaben von Bund und Ländern. Diese aggregierte Grenze ist dem 3 Prozent-Referenzwert des Maastricht-Vertrags gegenüberzustellen. Die nachfolgenden Betrachtungen beschränken sich dabei jeweils auf die Gebietskörperschaften. Die Überschüsse bzw. Defizite der Sozialversicherungen bleiben unberücksichtigt. Dies scheint vertretbar, weil - wie oben erwähnt - den Sozialversicherungen in der Bundesrepublik Deutschland keine dauerhafte Schuldenkumulation möglich ist und sie deshalb längerfristig für die Einhaltung bzw. Überschreitung der Maastrichter Kriterien nur von mittelbarer Bedeutung sind.⁸⁸ Dagegen werden die Sondervermögen des Bundes, obwohl sie von den bundesdeutschen Verschuldungsregeln überwiegend freigestellt sind, bei den Gebietskörperschaften erfaßt. Im Ergebnis werden so die unterschiedlichen institutionellen Abgrenzungen des öffentlichen Sektors, die den Maastricht-Kriterien einerseits und den aggregierten deutschen Einzelregelungen andererseits zugrunde liegen, zum Zwecke des hier angestrebten quantitativen Vergleichs in etwa aneinander angeglichen.

Eine direkte Gegenüberstellung der sich aus den deutschen Regelungen ergebenden gesamtstaatlichen Verschuldungsgrenze und der Defizitobergrenze nach dem Maastricht-Vertrag ist wegen der unterschiedlichen statistischen Rechenwerke,

⁸⁶ Die Restriktionen, die sich aus den Maastricht-Kriterien im Vergleich zu den derzeit geltenden bundesdeutschen Regelungen für den einzelnen Haushalt ergeben, können ohne Annahmen über die Umsetzung der europarechtlichen Defizitregeln im deutschen Bundesstaat, d.h. die Aufteilung des gemeinschaftlich zulässigen Defizits auf die einzelnen öffentlichen Haushalte, nicht beurteilt werden. Siehe dazu unten Abschnitt 5..

⁸⁷ Nach Püttner (1985), S. 617, ist dies etwa seit Mitte der siebziger Jahre der Fall.

⁸⁸ Die Finanzlage der Sozialversicherungen beeinflusst über die Höhe der Bundeszuschüsse an die Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie über die Haftungsfunktion des Bundes für die Sozialversicherungen die Haushaltslage des Bundes. Die Sozialversicherungen sind insofern - auch wenn ihnen die Schuldenkumulation selbst nicht möglich ist - für die Einhaltung der Maastricht-Kriterien indirekt von u.U. erheblicher Bedeutung. Siehe Abschnitt 4.1.1..

an die diese Normen anknüpfen, allerdings nicht sehr aussagefähig. Art. 104c EGV bestimmt eine Grenze für das öffentliche Defizit in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Investitionsausgaben des Bundes und der Länder sowie die Kreditaufnahme der Gemeinden, auf die sich die deutschen Verschuldungsregeln beziehen, sind hingegen haushaltsrechtlich definierte Größen. Sie werden in aggregierter Form in der Finanzstatistik ausgewiesen, deren Abgrenzung sich am Gruppierungsplan des Haushaltsrechts orientiert. Die Summe der deutschen Einzelregelungen zieht folglich eine Grenze für das öffentliche Defizit nach finanzstatistischer Abgrenzung.

Um eine direkte quantitative Vergleichbarkeit der bundesdeutschen und gemeinschaftlichen Regelungswerke annähernd zu erreichen, müßten u.a. die als Investitionen von Bund und Ländern in der Finanzstatistik erfaßten Ausgabenpositionen, die auch in der VGR ausgaben- und damit defizitwirksam verbucht werden,⁸⁹ ermittelt, um die unterschiedliche Periodenabgrenzung in VGR und Finanzstatistik bereinigt⁹⁰ und schließlich summiert werden. Als Ergebnis erhielte man näherungsweise die durch die investiven Ausgaben von Bund und Ländern gezogene Verschuldungs(teil)grenze⁹¹ in "VGR-Übersetzung". Ein solches Verfahren wirft indes erhebliche methodische und datentechnische Probleme auf.⁹² Im folgenden wird deshalb der Weg eines mittelbaren Vergleichs zwischen der quantitativen Begrenzungswirkung der bundesdeutschen und der gemeinschaftlichen Verschuldungsgrenzen begangen. Dazu werden die beiden Defizitobergrenzen in ihrer jeweiligen Abgrenzung auf Überschreitungen im Zeitablauf untersucht. In Abbildung 2 ist zu diesem Zweck die finanzstatistische aggregierte Verschuldungsgrenze (Gesamtverschuldungsgrenze) als Summe der investiven Ausgaben von Bund und Ländern sowie der Finanzierungssalden der Gemeinden in zwei Varianten abgetragen. Die "Bruttogrenze" gibt die Gesamtsumme der aufgeführten Komponenten wider. Die "Nettogrenze" ist demgegenüber pauschal um die Investitionszuweisungen des Bundes an die Länder bereinigt, um mögliche Dop-

89 Beispielsweise werden öffentliche Ausgaben für Beteiligungserwerb in der VGR nicht als Ausgabe, sondern als Finanztransaktion erfaßt. Diese ist - anders als in der Finanzstatistik - ohne Einfluß auf die Höhe des Finanzierungssaldos.

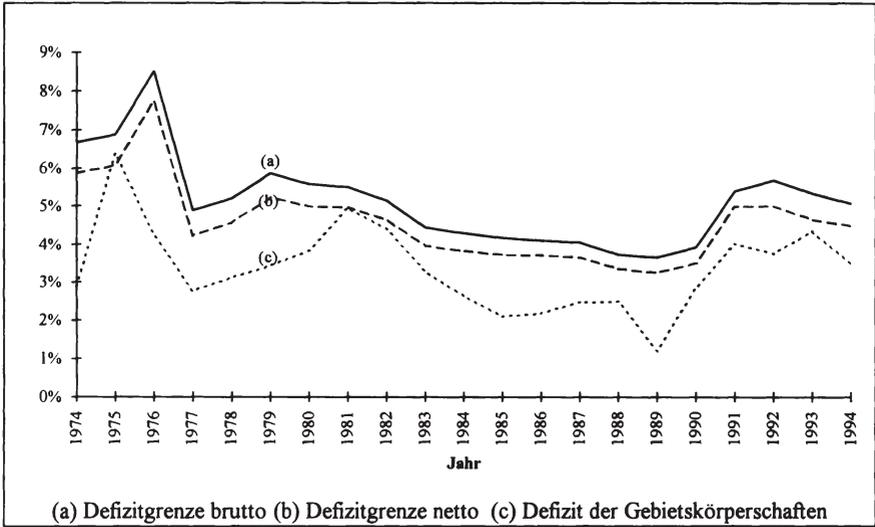
90 In der VGR knüpft die Erfassung der öffentlichen Ausgaben an den Zeitpunkt des Entstehens von Forderungen und Verbindlichkeiten, in der Finanzstatistik an den Zeitpunkt der Kassentransaktionen an.

91 "Teilgrenze" deshalb, weil zusätzlich noch der Verschuldungsspielraum der Gemeinden berücksichtigt werden müßte.

92 Beispielsweise werden staatliche Wohnungsbauprämien an private Haushalte, die in der Finanzstatistik zu den Investitionszuschüssen zählen, in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung unter der Rubrik "Vermögensübertragungen an private Haushalte" erfaßt. Gleichzeitig werden unter dieser Position aber auch Ausgaben wie etwa die Arbeitnehmersparzulage ausgewiesen, deren investiver Charakter höchst zweifelhaft ist und die auch in der Finanzstatistik nicht als investive Ausgabe verbucht werden.

pelzählungen, die - wie oben beschrieben - durch die Verbuchung von vertikalen Investitionszuschüssen sowohl bei der gewährenden als auch bei der empfangenden Körperschaft entstehen können, zu vermeiden. Diesen Verschuldungsgrenzen sind die tatsächlichen Defizite der Gebietskörperschaften einschließlich der Sondervermögen des Bundes in finanzstatistischer Abgrenzung gegenübergestellt. Es

Abbildung 2: Finanzierungsdefizit und Gesamtverschuldungsgrenze der Gebietskörperschaften¹⁾ in finanzstatistischer Abgrenzung in v.H. des BIP



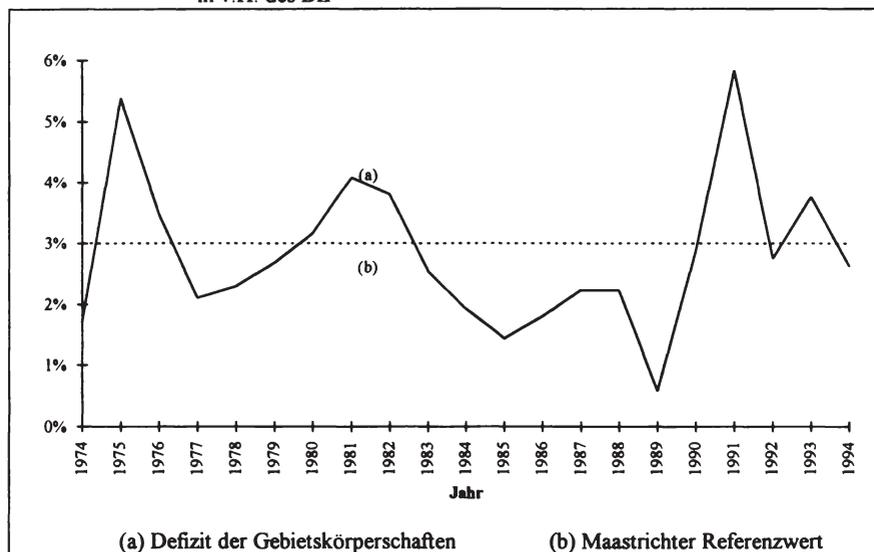
¹⁾ Bund einschließlich Sondervermögen, Länder und Gemeinden

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht; Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3; eigene Berechnungen.

zeigt sich, daß die "Bruttogrenze" während des gesamten betrachteten Zeitraums nicht verletzt wurde. Die "Nettogrenze" wurde einmalig im Jahr 1975 leicht überschritten und darüber hinaus nur 1981 weitgehend ausgeschöpft. Selbst in den Jahren der deutschen Wiedervereinigung wurde die durch die deutschen Verschuldungsregeln gezogene gesamtstaatliche Defizitobergrenze unterschritten. Dies ist nicht zuletzt auf die in diesem Zeitraum stark angestiegenen Investitionsausgaben zum Aufbau der neuen Bundesländer zurückzuführen. Im Vergleich dazu übertraf - wie aus Abbildung 3 hervorgeht - das Defizit der Gebietskörperschaften in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im gleichen Zeitraum mehrfach und z.T. deutlich den 3 Prozent-Referenzwert des Maastricht-Vertrags. Dies gilt gerade auch für die Wiedervereinigungsjahre. Es ist zudem festzustellen, daß in der Vergangenheit die Verletzung der aus Art. 115

Abs. 1 GG, den analogen Regelungen in den Länderverfassungen und den kommunalen Verschuldungsregeln resultierende (Netto)-Verschuldungsgrenze - wie das Jahr 1975 zeigt - stets mit einem Verstoß gegen das Maastricht-Kriterium einherging. Bei einer Verletzung der Defizitregel des Maastricht-Vertrags wurde die aggregierte bundesdeutsche Verschuldungsgrenze hingegen nicht immer überschritten. Im Ergebnis setzt der Maastricht-Vertrag dem öffentlichen Gesamthaushalt also nicht nur eine qualitativ bessere, sondern auch eine quantitativ engere Verschuldungsgrenze als die Summe der bisher geltenden bundesdeutschen einzelwirtschaftlichen Kreditgrenzen.

Abbildung 3: Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften¹⁾ und Maastrichter Defizitgrenze in Abgrenzung der VGR in v.H. des BIP



¹⁾ Bund einschließlich Sondervermögen, Länder und Gemeinden.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3; eigene Berechnungen.

3.4.1.3. Die "Goldene Regel" des Maastricht-Vertrags im Vergleich zur aggregierten bundesdeutschen Verschuldungsgrenze

Der Vertrag von Maastricht nennt als ein weiteres Beurteilungskriterium für den Zustand der öffentlichen Finanzen die sog. "Goldene Regel" und zieht so neben der numerischen Obergrenze für das zulässige öffentliche Defizit eine zweite Grenzlinie in Höhe der staatlichen Investitionen. Offenbar besteht hier eine auf-

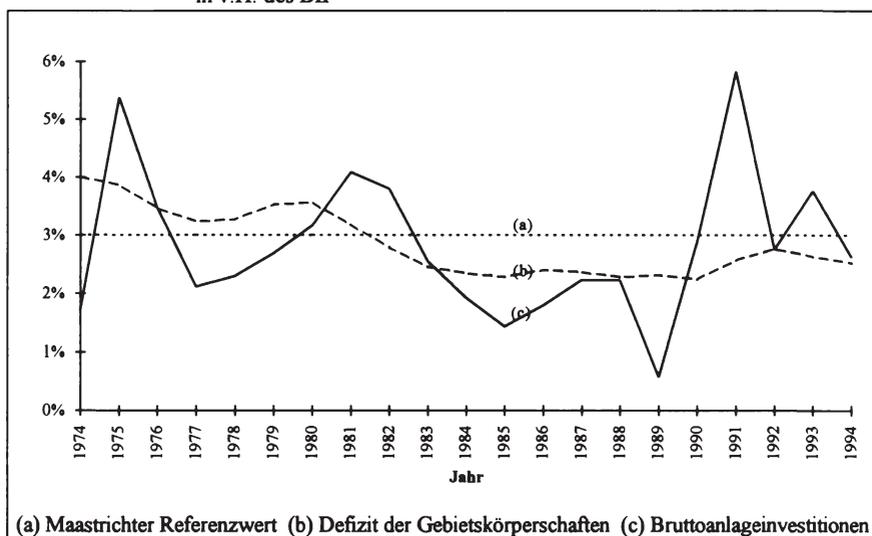
fällige Ähnlichkeit zu den bundesdeutschen investitionsbezogenen Verschuldungsgrenzen. Es zeigt sich jedoch, daß auch diese zweite Grenzlinie des Maastricht-Vertrags weitaus enger gefaßt als ihr aggregiertes bundesdeutsches Gegenstück. Nach dem Maastricht-Vertrag bestimmt sich die Goldene Regel nach der Höhe der Brutto-Anlageinvestitionen des öffentlichen Sektors, während der Investitionsbegriff, auf den die bundesdeutschen Verschuldungsgrenzen Bezug nehmen, - wie erwähnt - neben den Sachanlageinvestitionen auch Investitionszuweisungen und -zuschüsse sowie öffentliche Finanzinvestitionen (Darlehensvergabe, Beteiligungserwerb) umfaßt. Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß zumindest die öffentlichen Finanzinvestitionen in der VGR überhaupt nicht als Ausgaben erfaßt und mithin auch nicht "defizitwirksam" werden. In der VGR steht den im Vergleich zur Finanzstatistik niedrigeren Investitionsausgaben ein um eben diese Ausgabenpositionen niedrigeres öffentliches Defizit gegenüber. Dies ist bei den Investitionszuschüssen der öffentlichen Hand anders. Sie werden einerseits sowohl in der VGR als auch in der Finanzstatistik als Ausgaben und damit c.p. "defiziterhöhend" erfaßt. Andererseits erhöhen öffentliche Investitionszuweisungen nur die aggregierte, bundesdeutsche Verschuldungsgrenze, nicht aber die durch die Goldene Regel des Maastricht-Vertrags gezogene zweite Grenzlinie für das öffentliche Defizit. Selbst die Anlage- bzw. Sachinvestitionen sind in der VGR und der Finanzstatistik zum Teil unterschiedlich abgegrenzt. So werden beispielsweise Bauten für ausländische Streitkräfte sowie bestimmte Formen des Straßenbaus nur in der Finanzstatistik als investive Ausgaben verbucht. In der VGR zählen sie hingegen zum Staatsverbrauch und damit zu den konsumptiven Ausgaben.⁹³ Vermögensveräußerungen werden in der VGR von den Bruttoinvestitionen und damit von der "zweiten" Defizitgrenze des Maastricht-Vertrags abgesetzt. In die haushalts- bzw. finanzstatistischen Rechenwerke gehen die Erlöse aus staatlichen Vermögensveräußerungen hingegen als Einnahmen der öffentlichen Hand ein. Die Veräußerung staatlichen Anlagevermögens wirkt sich folglich in beiden Rechenwerken c.p. "defizitmindernd" aus, führt aber nur in der für die Maastrichter Goldenen Regel relevanten VGR zu einer korrespondierenden Verminderung der öffentlichen Investitionsausgaben. Im Ergebnis zieht daher die Goldene Regel des Maastricht-Vertrags eine wesentlich engere Grenze für das Verschuldungsverhalten der öffentlichen Haushalte als die aggregierten investitionsbezogenen Kreditobergrenzen, denen die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland derzeit unterliegen.

In Abbildung 4 ist - jeweils in Abgrenzung der VGR - das Defizit der Gebietskörperschaften gegen deren Brutto-Anlageinvestitionen abgetragen. Es zeigt sich, daß die durch die Goldene Regel des Maastricht-Vertrags gezogene zweite Ober-

⁹³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1980), S. 5-13. In der VGR werden diese Ausgabenkategorien unter den laufenden staatlichen Ausgaben verbucht.

grenze für das öffentliche Defizit von den bundesdeutschen Gebietskörperschaften in der Vergangenheit wiederholt und z.T. erheblich überschritten wurde. Seit Beginn der neunziger Jahre wurde die Goldene Regel des Maastricht-Vertrags ununterbrochen verletzt. Im Zeitraum 1983 bis 1988 wurde sie oft nur knapp eingehalten. Die Goldene Regel ist damit - zumindest für die Bundesrepublik Deutschland - spätestens seit Beginn der achtziger Jahre sogar eine strengere Verschuldungsgrenze als der Referenzwert von drei Prozent, den der Maastricht-Vertrag als vorrangiges Kriterium für eine solides öffentliche Finanzlage definiert.

Abbildung 4: Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften¹⁾ und die "Goldene Regel" des Maastricht-Vertrags in v.H. des BIP



¹⁾ Bund einschließlich Sondervermögen, Länder und Gemeinden

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3.

Die durch die bundesdeutschen Einzelregelungen gezogene aggregierte Kreditobergrenze der Gebietskörperschaften wurde demgegenüber - wie oben bei der Diskussion von Abbildung 2 bereits erläutert - im gleichen Zeitraum nur äußerst selten überschritten.

3.4.2. Die Maastrichter Kriterien und Art. 109 Abs. 2 GG

Die Budgetkriterien des Maastricht-Vertrags stehen bei enger Auslegung aus ökonomischer Sicht in einem Spannungsverhältnis zum verfassungsmäßigen Ge-

bot einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft des Art. 109 Abs. 2 GG. Zielkonflikte sind daher grundsätzlich nicht auszuschließen. Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet, wie oben ausführlich dargestellt, Bund und Länder prinzipiell zu einer (aktiven oder passiven) antizyklischen Haushaltsführung. Ein starres Einhalten der gemeinschaftlichen Referenzwerte kann - entgegen den Erfordernissen des Art. 109 Abs. 2 GG - ein prozyklisches Ausgabeverhalten der öffentlichen Haushalte zur Folge haben. Im konjunkturellen Abschwung kommt es - in extremen Fällen - zu einer Stagnation oder gar einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts und damit der zulässigen öffentlichen Defizite. Gleichzeitig gehen die Steuereinnahmen zurück. Die Staatsausgaben müßten verringert werden, um die Defizitregel einzuhalten, insbesondere wenn die gemeinschaftliche Defizitgrenze und/oder die Schuldenquote bereits vor dem konjunkturellen Abschwung weitgehend ausgeschöpft war. Das konjunkturelle Umfeld kann es deshalb erfordern, die Maastrichter Referenzwerte für das öffentliche Defizit zu überschreiten. Die "weichen" Formulierungen des Art. 104c EGV geben hierzu den erforderlichen Spielraum. Umgekehrt mag in konjunkturellen Normal- oder Boomlagen ein deutliches Unterschreiten des gemeinschaftlichen Referenzwertes für das öffentliche Defizit angezeigt sein. Dies gilt insbesondere in konjunkturellen Überhitzungsphasen, wenn das (nominale) Bruttoinlandsprodukt und infolgedessen der öffentliche Verschuldungsrahmen absolut stark ansteigt. Art. 104c EGV steht somit aus stabilitätspolitischer Sicht im gleichen "Subordinationsverhältnis" zu Art. 109 Abs. 2 GG wie die grundgesetzliche Kreditgrenze des Art. 115 Abs. 1 GG. Allerdings begrenzen die Maastricht-Verschuldungsregeln - stärker als Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG - den politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeiten einer aktiven, konjunkturell motivierten Ausweitung der Staatsausgaben. Zum einen dürfte vor allem in den Fällen, in denen bereits vor Beginn einer rezessiven Phase öffentliche Defizite bestanden, die Hinnahme zusätzlicher, konjunkturell bedingter Defizite schon ausreichen, um eine Überschreitung der gemeinschaftlichen Defizitgrenze hervorzurufen. Für eine aktive, kreditfinanzierte Ausgabenexpansion in größerem Umfang lassen die Maastrichter Budgetkriterien in diesem Fall - selbst unter Berücksichtigung der "weichen" Formulierungen des Art. 104c EGV - wenig Spielraum. Zum anderen erfordert die Rückkehr zur finanzpolitischen Solidität im Sinne der gemeinschaftlichen Referenzwerte mittelfristig eine Umkehr des finanzpolitischen Expansionskurses. Erfahrungsgemäß erweisen sich staatliche Ausgabensteigerungen zur Anregung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage - insbesondere, wenn sie nicht als zeitlich befristete Sonderprogramme ausgestaltet werden - im finanzpolitischen Willensbildungsprozeß aber als weitgehend irreversibel.⁹⁴ Die Maastrichter Budgetkriterien und die Überwachung ihrer

94 *"Während Eventualhaushalte und Sonderprogramme quasi automatisch auslaufen, besitzen die Ansätze der Kernhaushalte eine Tendenz zur Fortschreibung. Da sich das Anspruchsniveau der Beteiligten sehr schnell an der konjunkturpolitisch aufgeblähten Basis ausrichtet, wird eine Rückkehr zum 'konjunkturpolitischen Normaletat' als schmerz-*

Einhaltung durch die Gemeinschaft zwingen die politisch Verantwortlichen daher weit mehr als die bundesdeutschen Verfassungsregeln, auf ein aktives Deficit spending von vornherein zu verzichten. Dies gilt vor allem auch deshalb, weil - im Gegensatz zu den bundesdeutschen Verschuldungsgrenzen, die durch eine gezielte Ausgestaltung der zusätzlichen Ausgaben z.B. als Investitionsbeihilfen o.ä. unmittelbar nach oben verschoben werden können - staatliche Konjunkturprogramme ohne direkten Einfluß auf die Höhe der gemeinschaftlichen Defizitgrenze bleiben.⁹⁵ Die Maastrichter Defizitregeln verhindern so in der Tendenz einen verschuldungsinduzierten Aufbau der Staatsquote, wie er als Folge einer aktiven Konjunktursteuerung durch das Budget während der siebziger Jahre in der Bundesrepublik zu beobachten war. Sie vermindern damit gleichzeitig den wirtschaftspolitischen Stellenwert des Konzeptes der aktiven fiskalpolitischen Konjunkturpolitik, das Art. 109 Abs. 2 GG sowie dem StabG zumindest zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens zugrunde lag. Die gemeinschaftlichen Defizitregeln beschränken die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Staates implizit im wesentlichen auf die Hinnahme konjunkturell bedingter Defizite im Sinne einer stabilisierenden Budgetpolitik, die sich ausschließlich auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren im öffentlichen Einnahmen- und Ausgabensystem verläßt, und betonen insofern Elemente einer angebotstheoretischen Finanzpolitik, die auf eine mittelfristige Verstetigung der öffentlichen Haushaltspolitik im Sinne eines potentialorientierten Wachstums der Staatsausgaben zielt. Damit schreiben die Maastrichter Budgetkriterien eine wirtschaftspolitische Wende fest, die in der Finanzpolitik der Bundesrepublik Deutschland spätestens seit Beginn der achtziger Jahre vollzogen war.

3.5. Fazit

Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den vergangenen Jahrzehnten deutlich verschlechtert. Dies gilt insbesondere für den Bund und die Länder; in jüngster Zeit treten zusätzlich die Sondervermögen schuldenpolitisch in besonderer Weise hervor. Die Gründe für diese Entwicklung mögen vordergründig in den gewandelten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen liegen. Vor allem die Erdölkrisen der siebziger Jahre und damit einhergehende Wirtschaftskrisen sowie der im Zusammenhang mit der

hafter Eingriff empfunden." [Wille (1976), S. 87-88]. Die fiskalische Stabilisierungspolitik der siebziger Jahre hat indes nur in geringem Umfang von Sonderprogrammen und Eventualhaushalten Gebrauch gemacht. Auf sie entfielen beispielsweise 1975 nur 5 Prozent des öffentlichen Defizits [vgl. Wille (1976), S. 87].

⁹⁵ Mittelbar besteht eine Wechselwirkung dann, wenn staatliche Konjunkturprogramme eine Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Einkommens induzieren und so die Verschuldungsgrenze der öffentlichen Hand absolut vergrößern.

deutschen Wiedervereinigung entstandene enorme öffentliche Finanzbedarf werden von politischer Seite immer wieder als "Entschuldigung" für den rasanten Anstieg der Staatsverschuldung angeführt. Letztlich ist die Staatsschuldenentwicklung aber (auch) Ausdruck unzureichender Regelungen zur Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme in Deutschland, die einen übermäßigen, aber politisch bequemen Zugriff auf das Verschuldungsinstrument nicht wirksam verhindern. Das verfassungsrechtlich vorrangige Gebot an die öffentlichen Haushalte, die Haushaltswirtschaft und hierbei insbesondere die Verschuldungspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unterzuordnen, erweist sich schlichtweg als nicht justitiabel. Eine operationalisierbare Verschuldungsgrenze läßt sich daraus zumindest nicht ableiten. Die schuldenpolitische "Bremslinie" des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Normen krankt an der weiten und zudem durch "creative accounting" dehnbaren Abgrenzung der Investitionsausgaben, die als Kriterium für die zulässige Kreditaufnahme gelten. Außerdem wird die Kreditgrenze durch "konjunkturpolitische Ermessensspielräume" und Ausnahmeregelungen für Sondervermögen, von denen im politischen Prozeß reger Gebrauch gemacht wird, aufgeweicht. Aus dem Blickwinkel des öffentlichen Gesamthaushalts wird die Defizitgrenze zusätzlich durch Doppelzählungen aufgebläht. Durch die Maastrichter Budgetregeln werden wesentliche Schwächen der deutschen Verschuldungsregeln korrigiert. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Kreditobergrenze, deren Höhe nunmehr explizit vorgegeben und nicht durch die Haushaltsansätze der finanzpolitischen Entscheidungsträger beeinflussbar ist. Zudem werden die nach dem geltenden deutschen Recht von Kreditgrenzen weitgehend befreite Sondervermögen der öffentlichen Haushalte in die Defizitkontrolle einbezogen. Weiterhin ist positiv zu werten, daß die Einhaltung der europarechtlichen Defizitregeln durch die Gemeinschaftsorgane überwacht wird. In der Bundesrepublik Deutschland ist eine effiziente Kontrolle des öffentlichen Verschuldungsverhaltens - außer auf Gemeindeebene - praktisch nicht gegeben, so daß die gemeinschaftliche Überwachung trotz ihrer offensichtlichen Mängel in dieser Hinsicht ebenfalls einen Fortschritt darstellt. Auch in quantitativer Hinsicht ziehen sowohl die Maastrichter Referenzwerte als auch die in Art. 104c EGV verankerte Goldene Regel engere Grenzen für das zulässige öffentliche Defizit als die deutschen Verschuldungsregeln zusammengenommen. Im Ergebnis ist daher die Aufnahme der Budgetregeln in den Vertrag von Maastricht - ungeachtet ihrer im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigten Schwächen - aus der spezifischen schuldenpolitischen Situation in Deutschland zu begrüßen. Unabhängig von ihrer Bedeutung auf dem Weg zu einer Wirtschafts- und Währungsunion tragen die europarechtlichen Budgetregeln dazu bei, seit langem beklagte schuldenpolitische Regelungslücken in Deutschland zu reduzieren. Sie induzieren insofern auch hier

finanzpolitische Konsolidierungsmaßnahmen, zu denen die politischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik Deutschland aus eigener Kraft nicht in diesem Umfang in der Lage oder bereit gewesen wären.

4. **Die Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien im deutschen Bundesstaat: Eingrenzung und staatsschulden- und föderalistheoretische Überlegungen**

Die gemeinschaftliche Haushaltskontrolle erstreckt sich auf die Defizite des Zentralstaats, der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie der Sozialversicherungen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind nach Art. 3 Satz 1 des Protokolls zum EUV über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit für die Gesamtheit dieser Defizite verantwortlich. Adressat der gemeinschaftlichen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin ist mithin jeweils der Gesamtstaat und nicht der einzelne öffentliche Haushaltsträger in den Mitgliedstaaten.¹ Art. 3 Satz 2 des besagten Protokolls verpflichtet die Mitgliedstaaten deshalb folgerichtig, innerstaatlich die notwendigen Voraussetzungen und Verfahren dafür zu schaffen, daß sie ihre vertraglichen Verpflichtungen im Bereich der gemeinschaftlichen Defizit- und Schuldenkontrolle erfüllen können.²

Auf der Suche nach Wegen zur Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien in der Bundesrepublik Deutschland stellt sich die Frage, ob die Ausstattung einer jeden Gebietskörperschaft(sebene) mit dem Recht zur Verschuldung aus ökonomischer Sicht überhaupt notwendig und zweckmäßig ist oder ob und unter welchen Bedingungen die Zahl der staatlichen Ebenen mit Verschuldungskompetenzen bei prinzipieller Aufrechterhaltung der föderalen Struktur der Bundesrepublik verringert werden könnte. Überlegungen zur Neuordnung der bundesstaatlichen Verschuldungskompetenzen müssen allerdings in den Kontext der ökonomischen Rechtfertigung des öffentlichen Kredits sowie einer sinnvollen Verteilung föderativer Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenezuständigkeiten gestellt werden. Aussagen hierzu lassen sich der Staatsschulden- und der Föderalisttheorie entnehmen, auf die nach einer Eingrenzung des innerstaatlichen Umsetzungsproblems kurz eingegangen wird.

4.1. **Eingrenzung der Umsetzungsproblematik**

4.1.1. **Institutionelle Eingrenzung**

Für die Bundesrepublik Deutschland stellt sich aufgrund ihrer im Vergleich zu anderen Mitgliedsländern ausgeprägten föderalen Struktur das Problem der inner-

¹ Vgl. Hartmann (1994), S. 79.

² "[...] Die Mitgliedstaaten gewährleisten, daß die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen." Art. 3 Satz 2 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit.

staatlichen Koordinierung der Verschuldungspolitik der verschiedenen öffentlichen Haushalte mit besonderer Deutlichkeit und Dringlichkeit. Die Bundesrepublik wird nach außen durch den Bund vertreten (Art 32 GG).³ Die Bundesregierung zeichnet folglich gegenüber der Gemeinschaft für die Erfüllung der haushaltsrechtlichen Auflagen des Maastricht-Vertrags verantwortlich. Bund, Länder und Gemeinden sind haushalts- und verschuldungspolitisch weitgehend autonom. Die haushalts- und verschuldungspolitische Unabhängigkeit der nachgeordneten föderalen Ebenen spiegelt sich - wie Tabelle 4 und Abbildung 5 verdeutlichen - in dem relativ hohen Anteil der Verschuldung der nachgeordneten Gebietskörperschaften am gesamtstaatlichen Defizit wider: 1994 z.B. betragen die Finanzierungsdefizite von Ländern und Gemeinden gut die Hälfte des Gesamtdefizits der Gebietskörperschaften. Insbesondere die Bundesländer trugen in den letzten Jahren durch ihre überproportionale Kreditaufnahme zu einem guten Teil zur Verschuldung des Staatssektors bei. Von der ausstehenden öffentlichen Gesamtschuld (1.662,2 Mrd. DM) entfielen zum gleichen Zeitpunkt rd. 40% (oder 659 Mrd. DM) auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften (siehe oben, Tabelle 2). Angesichts der quantitativ großen Bedeutung der Verschuldung der nachgeordneten Gebietskörperschaften kann die Einhaltung der Maastrichter Verschuldungsgrenzen der Zentralebene allein, d.h. ohne das aktive Mitwirken der Länder und Gemeinden, nicht gelingen. Ein befriedigendes Verfahren zur Koordinierung der innerstaatlichen Verschuldungspolitik, das den gemeinschaftlichen Anforderungen Rechnung trägt, steht in Deutschland jedoch noch aus.⁴ Es ist leicht möglich, daß die haushaltspolitischen Bemühungen des Bundes zur Erfüllung der Defizitregeln vom Verschuldungsverhalten der übrigen Gebietskörperschaften konterkariert oder zumindest nicht in erforderlichem Maße unterstützt werden. Ein solches haushaltspolitisches Verhalten ist insbesondere deshalb nicht auszuschließen, weil der politische Anreiz für Länder und Gemeinden, zur Einhaltung der Budgetkriterien beizutragen, gering ist. Die Konsolidierung der eigenen Haushalte läßt bei Ländern und - wegen ihrer unmittelbaren Nähe zur Bevölkerung - insbesondere bei den Gemeinden hohe politische Kosten in ihrem Bereich erwarten; die Sanktionsmaßnahmen der Gemeinschaft im Falle einer Verletzung der Maastrichter Budgetkriterien, vor allem aber der damit verbundene politische Ansehensverlust auf der EU-Ebene, treffen jedoch nicht (direkt) das einzelne

³ Dieser Grundsatz wird im Verhältnis zur Europäischen Union allerdings durch den "neuen" Art 23 GG in bestimmten Angelegenheiten durchbrochen.

⁴ Auf die Mängel des bestehenden Verfahrens der Koordinierung durch den Finanzplanungsrat wird noch einzugehen sein; siehe unten Abschnitt 5.2.1.. Einige Vorschläge wurden inzwischen erarbeitet vom Wissenschaftlichen Beirat BMF (1994) und vom Bundesministerium der Finanzen (1996). Zur Suche nach zweckmäßigen Umsetzungsverfahren treten (verfassungs-) rechtliche Differenzen zwischen Bund und Ländern über die Rechtsgrundlagen möglicher Koordinierungsverfahren [vgl. BT-Drucksache 12/3334]; zu den verfassungsrechtlichen Aspekten ausführlich Hartmann (1994).

Tabelle 4: Die Finanzierungssaldo des Staatssektors in der Abgrenzung der VGR
in Mrd. DM; Defizit: -, Überschuß: +

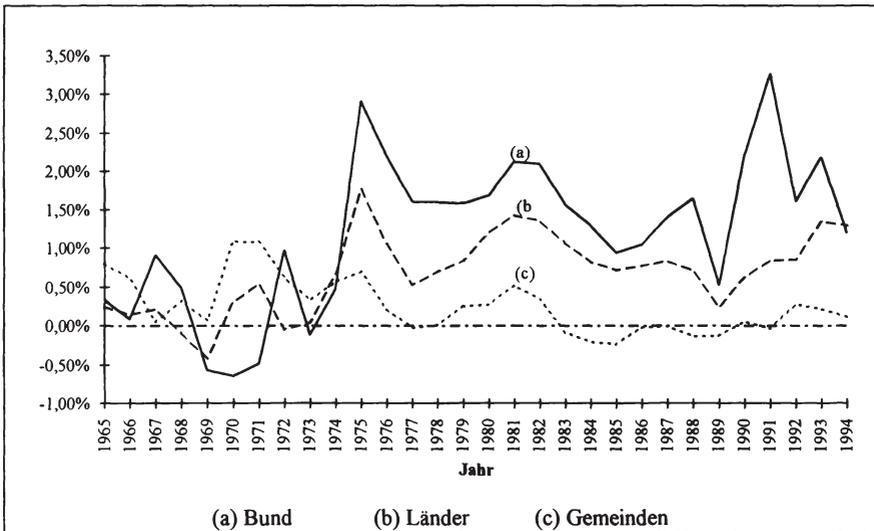
	1970	1975	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gebietskörperschaften, davon:	-4,97	-55,16	-46,43	-26,06	-14,01	-69,78	-116,17	-84,44	-118,56	-86,85
Bund¹⁾	+4,4	-29,89	-24,83	-17,23	-11,62	-53,49	-93,30	-49,55	-68,92	-39,93
Länder	-2,02	-18,11	-17,57	-13,10	-5,35	-15,06	-24,02	-26,29	-42,62	-43,11
Gemeinden	-7,35	-7,16	-4,03	+4,25	+2,96	-1,23	+11,50	-8,60	-7,02	-3,81
Sozialversich.	+6,32	-2,52	+3,75	+4,99	+16,76	+20,04	+21,98	-2,25	+6,93	+0,1
Staatssektor	+1,35	-57,68	-42,68	-21,07	+2,75	-49,74	-94,19	-86,69	-111,63	-86,75
in % des BIP	+0,2	-5,6	-2,9	-1,2	+0,1	-2,1	-3,3	-2,8	-3,5	-2,6

1) Einschließlich LAF, ERP, FDE, KAF, Bundeseisenbahnvermögen (1994)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3.

Bundesland oder die einzelne Gemeinde und ihre politischen Entscheidungsträger, sondern den Gesamtstaat, repräsentiert durch den Bund. Auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften mag infolgedessen die Neigung zu finanzpolitischem Trittbrettfahrerverhalten bestehen: Länder und Gemeinden richten ihre Haushaltspolitik auf die eigenen wirtschaftlichen und politischen Ziele aus und lassen den Bund mit der Einhaltung der Maastricht-Kriterien alleine.

Abbildung 5: Das Defizit von Bund¹⁾, Ländern und Gemeinden in Abgrenzung der VGR in v.H. des BIP



¹⁾ Einschließlich LAF, ERP, FDE, KAF, Bundeseisenbahnvermögen (1994).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3.

Anders stellt sich demgegenüber die Lage bei den Sozialversicherungen dar. Sie erwirtschafteten in der Vergangenheit zumeist Überschüsse in z.T. beträchtlicher Höhe (Tabelle 4); sie waren als "Verursacher" öffentlicher Defizite im Gegensatz zu den Gebietskörperschaften meist bedeutungslos. Davon abgesehen stellt die Einbeziehung der Sozialversicherungen in die gemeinschaftliche Haushaltskontrolle unter den derzeitigen institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik auch kein besonderes Koordinationsproblem dar.⁵ Die Sozialversicherungen⁶ verfügen zwar jeweils über einen eigenen Haushalt und ge-

⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 40.

⁶ Unter dem Begriff der Sozialversicherungen werden im folgenden die gesetzlichen Alterssicherungssysteme, - hier insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung -, die

nießen formell finanzielle Selbständigkeit. Faktisch ist ihnen aufgrund der engen sozialrechtlichen Vorschriften jedoch keine eigenständige Finanz- und insbesondere Verschuldungspolitik möglich.⁷ Aufgaben und finanzielle Leistungen der Sozialversicherungen werden durch Gesetz bestimmt (§ 31 SGB I). Nach dem in der Bundesrepublik Deutschland praktizierten Umlageverfahren werden die Ausgaben aus den laufenden Einnahmen der Sozialversicherungen finanziert. Diese bestehen in erster Linie aus Beiträgen; daneben zählen Umlagen, Erstattungen, Zahlungen anderer Sozialversicherungsträger, Zuschüsse, liquide Mittel und Rücklagenentnahmen zu den Einnahmequellen der Sozialversicherungen. Das Recht zur eigenständigen Festsetzung der Beitragshöhe besitzen nur die Kranken- und Unfallversicherungsträger. Sie müssen die Beiträge gemäß § 21 SGB IV so bemessen, daß ihre gesetzlichen Ausgaben nachhaltig gedeckt sind; bei einer dauerhaften Unterdeckung sind die Beiträge entsprechend anzupassen (§ 220 Abs. 1, 2 SGB V).⁸ Die Höhe der Beitragssätze der gesetzlichen Rentenversicherung wird demgegenüber durch Bundesgesetz festgelegt (§ 1385 RVO). Unterschreitet die Schwankungsreserve der Rentenversicherung die Höhe von einer Monatsausgabe, wird quasi automatisch ein Gesetzgebungsverfahren zur Beitragsanpassung eingeleitet (§ 1383 RVO), um den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben wiederherzustellen. Die Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung werden schließlich ebenfalls durch Bundesgesetz festgelegt (§174 AFG). Ein Mechanismus der automatischen Beitragsanpassung besteht hier nicht. Etwaige Defizite der Bundesanstalt für Arbeit werden jedoch unmittelbar vom Bund übernommen. Die Bundeshilfen werden bis zu einer bestimmten Höhe als Darlehen (§ 187 Abs. 1 AFG), darüber hinaus als Zuschuß gewährt (§ 187 Abs. 2 AFG).⁹ Sie schlagen sich folglich direkt in einer erhöhten Kreditaufnahme des Bundes nieder. Ähnliche Bundesgarantien sind im übrigen auch für die gesetzliche Rentenversicherung in § 1384 RVO und für die Bundesknappschaft in § 128

gesetzliche Arbeitslosenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung und die gesetzliche Unfallversicherung zusammengefaßt. Versicherungsträger sind mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung jeweils eine Vielzahl von rechtlich selbständigen Körperschaften und Institutionen. So gliedert sich die gesetzliche Krankenversicherung beispielsweise in zahlreiche Ortskrankenkassen und Ersatzkassen. Aufgrund des einheitlichen rechtlichen Rahmens und des engen Finanzverbundes zwischen den Versicherungsträgern der einzelnen Versicherungszweige ist es ökonomisch gerechtfertigt, von "der" gesetzlichen Renten-, Kranken- und Unfallversicherung zu sprechen [vgl. Kirchhof (1992), Rn. 7-12, 26; Mackscheidt (1990), S. 148-152].

⁷ Vgl. Kirchhof (1992), Rn. 7-10.

⁸ Vgl. etwa Wannagat zu § 21 SGB IV; Bley/Gitter zu § 220 SGB V.

⁹ Vgl. etwa Schönfelder/Kranz/Wanka zu § 187 AFG. Die Finanzlage der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung hat sich seit der Wiedervereinigung stark verschlechtert. So mußte der Bund in den letzten Jahren Finanzhilfen in Höhe von rd. 14 Mrd. DM (1992), 24,5 Mrd. DM (1993) und 18 Mrd. DM (1994) bereitstellen [vgl. Deutsche Bundesbank (1994d), insb. S. 34-36].

RKG verankert. Eine allgemeine Garantiepflcht des Bundes, die sich auf alle Sparten der Sozialversicherung erstreckt, leitet sich darüber hinaus aus Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG ab.¹⁰ Im umlagefinanzierten bundesdeutschen Sozialversicherungssystem kann es also nur vorübergehend zu einer Unterdeckung der laufenden Ausgaben kommen. Temporäre Defizite werden im wesentlichen durch den Abbau der in der Vergangenheit aufgebauten Reserven bzw. Rücklagen gedeckt. Eine fortgesetzte Defizitpolitik bzw. Schuldenkumulation durch die Sozialversicherungsträger selbst ist ausgeschlossen. Dauerhafte Haushaltslücken sind aufgrund der gesetzlichen Vorgaben entweder durch Beitragsanpassungen zu schließen oder schlagen sich - soweit sie durch Bundeszuschüsse gedeckt werden - unmittelbar im Bundeshaushalt nieder.

Die Einhaltung der gemeinschaftlichen Grenzwerte erfordert also wegen der haushaltsrechtlichen Eigenständigkeit der nachgeordneten Gebietskörperschaften, insbesondere aber wegen ihres hohen Anteils an der gesamten Staatsverschuldung, ein Verfahren, das die Verschuldungspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden entsprechend begrenzt bzw. koordiniert.¹¹ Die (explizite) Einbeziehung der Sozialversicherungen in ein derartiges Koordinierungsverfahren erweist sich demgegenüber als nicht erforderlich.¹² Fortgesetzte Defizite bei den Sozialversicherungen werden letztlich über den Bundeshaushalt erfaßt und somit im Rahmen der Koordinierung der Verschuldungspolitik der Gebietskörperschaften in die gesamtstaatliche Schuldenbegrenzung einbezogen. Temporäre Defizite der Sozialversicherungen, die nicht vom Bund übernommen werden, können kurzfristig die gesamtstaatliche Verschuldung über das Maß erhöhen, das zwischen den Gebietskörperschaften "vereinbart" wurde und deshalb möglicherweise eine Überschreitung der gemeinschaftlichen Haushaltsvorgaben auslösen. Vor allem in Rezessions- und Abschwungphasen ist dies nicht auszuschließen, da vorübergehende Defizite der Sozialversicherungen i.d.R. konjunkturbedingt sind. In diesen Phasen könnte sich eine kurzzeitige Überschreitung der europarechtlichen Defizitgrenze freilich als tolerierbar oder gar als zweckmäßig erweisen.

¹⁰ Vgl. Kirchhof (1992), Rn. 41; BSGE 34, 177; BSGE 47, 148.

¹¹ Siehe dazu unten Abschnitt 5..

¹² Freilich soll damit keineswegs gesagt werden, daß die Sozialversicherungen für die Staatsverschuldung im allgemeinen und für die Einhaltung der Maastrichter Budgetkriterien im speziellen ohne Bedeutung seien. Die hohen impliziten Verbindlichkeiten insbesondere der gesetzlichen Alterssicherungssysteme stellen eine große Belastung auch für die zukünftigen Staatshaushalte dar und werden daher die Einhaltung der Maastricht-Regeln erschweren [vgl. auch Deutsche Bundesbank (1995b), insb. S. 28-29]. Da sich dauerhafte Defizite der Sozialversicherungen aber letztlich in den Haushalten der Gebietskörperschaften, - d.h. hier des Bundes -, niederschlagen, ist nicht erforderlich, die Sozialversicherungen explizit in ein innerstaatliches Koordinationsverfahren einzubeziehen. Die Aufgabe des Gesetzgebers, Maßnahmen zur finanziellen Sicherung der Sozialversicherungssysteme zu ergreifen, bleibt hiervon natürlich unberührt.

4.1.2. **Eingrenzung der haushaltswirtschaftlich relevanten Tatbestände**

Die Budgetkriterien des Vertrags von Maastricht knüpfen an den Nettofinanzierungssaldo des Staates in Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung an. Ein Finanzierungsdefizit entspricht in der methodischen Konzeption der VGR einer negativen Veränderung des staatlichen Nettogeldvermögens.¹³ Die quantitativ bedeutsamste Ursache für eine Verminderung des staatlichen Nettogeldvermögens ist zweifelsohne die öffentliche Nettokreditaufnahme. Sie in den Mittelpunkt der innerstaatlichen Umsetzungsbemühungen zu stellen,¹⁴ ist insofern folgerichtig, aber nicht ausreichend. Den Gebietskörperschaften ist es beispielsweise möglich, ihre in einer Periode aufgenommenen Kreditmittel vorübergehend am Kapitalmarkt anzulegen¹⁵ und diese Geldvermögensbestände in späteren Perioden bei gleichzeitiger Ausschöpfung ihrer ihnen in diesen Perioden zur Verfügung stehenden Verschuldungsmöglichkeiten zur Finanzierung des laufenden Haushalts aufzulösen (Vorratskreditaufnahme). In diesem Fall überschreitet die Verminderung des staatlichen Nettogeldvermögens, d.h. das Nettofinanzierungsdefizit in Abgrenzung der VGR, betragsmäßig die öffentliche Nettokreditaufnahme. Es kommt zu einer Überschreitung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze, d.h. einer Verletzung eines der Maastricht-Kriterien, obwohl Bund, Länder und Gemeinden ihre durch innerstaatliche Umsetzungsverfahren zugewiesenen Nettokreditaufnahmegrenzen einhalten. Gleiches gilt beispielsweise für den Fall, daß die Gebietskörperschaften Privatisierungserlöse aus früheren Perioden zur Finanzierung ihrer laufenden Budgetausgaben verwenden.

Die konsequente Umsetzung der gemeinschaftlichen Defizitvorgaben im föderativen Bundesstaat erfordert daher nicht nur die Koordination der Verschuldungstätigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften, sondern muß sämtliche Vorgänge einbeziehen, die zu negativen Änderungen des Nettogeldvermögens der öffentlichen Haushalte führen. Dies bedeutet freilich einen erheblichen Verwaltungs-, Kontroll- und Überwachungsaufwand. Letztlich müßte für jede Gebietskörperschaft fortlaufend eine "Bilanz" ihrer finanziellen Verbindlichkeiten und Forderungen bzw. finanziellen Vermögenswerte erstellt werden. Sie ist erforderlich, um diejenigen Gebietskörperschaften identifizieren zu können, die ihre "Defizitkompetenz" überschreiten und daher für die Verletzung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze zur Verantwortung zu ziehen sind.

13 Vgl. Brümmerhoff/Lützel (1994), S. 135-136; Essig (1990); siehe oben Abschnitt 2.3.3..

14 So etwa der Wissenschaftliche Beirat BMF (1994).

15 Das Nettogeldvermögen bleibt dadurch unverändert, weil die öffentlichen Forderungen und Verbindlichkeiten betragsgleich steigen. Die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand trägt in diesem Fall nicht zu einer Verletzung der gemeinschaftlichen Defizitgrenze bei.

Eine pragmatische Lösung könnte darin bestehen, daß Bund und Länder verpflichtet werden, Erlöse aus der Auflösung von staatlichem Finanzvermögen ausschließlich zur Schuldentilgung zu verwenden. Der Finanzierungssaldo dieser beiden Gebietskörperschaftsebenen in der Abgrenzung der VGR bliebe von einer solchen Transaktion unberührt. Diese Regelung kann auf die Gemeinden nicht angewendet werden. Sie sind im Gegensatz zu Bund und Ländern verpflichtet, in angemessenem Umfang Rücklagen z.B. zur Finanzierung späterer Investitionen zu bilden.¹⁶ Dies wäre ihnen unter der vorgeschlagenen pragmatischen Lösung nicht mehr möglich. Einer solchen bedarf es bei den Gemeinden auch nicht. Bildung und Auflösung der Reserven dürften sich bei der Vielzahl der kommunalen Gebietskörperschaften im Normalfall im Aggregat weitgehend ausgleichen (Gesetz der großen Zahl). Sie lassen das staatliche Nettogeldvermögen weitgehend unverändert. Unter diesen Umständen kann die Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften als wesentlicher Bestimmungsfaktor des staatlichen Finanzierungsdefizits in Abgrenzung der VGR betrachtet werden. Die Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien ließe sich so auf die Koordinierung der Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte beschränken. Eine Verletzung der Maastrichter Defizitkriterien an der "öffentlichen Nettokreditaufnahme vorbei" fände nicht statt. Das Problem der Überschreitung der Maastrichter Defizitgrenze durch Verausgabung auf "Vorrat" aufgenommenen Kreditmittel kann vernachlässigt werden. In der Periode der "Vorratskreditaufnahme" fällt das öffentliche Defizit in Abgrenzung der VGR geringer aus, als wenn der verfügbare Kreditrahmen voll zur Finanzierung der laufenden Ausgaben verwendet würde. Der gemeinschaftlich zulässige Defizitrahmen wird folglich unterschritten. Bei Verausgabung der auf Vorrat aufgenommenen Mittel, was erfahrungsgemäß spätestens in der nächsten Haushaltsperiode erfolgt, ist das öffentliche Defizit entsprechend höher, als bei Ausschöpfung des verfügbaren Nettokreditrahmens zu erwarten ist. Die gemeinschaftliche Defizitnorm wird überschritten. Bei periodenübergreifender Betrachtung gleichen sich die temporären Über- und Unterschreitungen der Defizitnorm durch Vorratskreditaufnahme freilich aus. Es findet insofern keine "echte" Verletzung der gemeinschaftlichen Budgetvorgaben statt.¹⁷ Die Begrenzung der Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften wäre dann ausreichend.¹⁸

¹⁶ § 106 HGO.

¹⁷ Gleichwohl werden staatsrechtliche Probleme bei der Umsetzung offensichtlich. Denn die Einhaltung der Defizitquote erfordert nicht nur Eingriffe in die Verschuldungsautonomie von Bund, Ländern und Gemeinden, sondern auch in andere Bereiche ihrer Finanzautonomie, so z.B. der Möglichkeit, öffentliches Finanzvermögen zur Finanzierung des Haushaltes zu veräußern.

¹⁸ Je nach Verwendung der Kreditmittel durch die öffentlichen Haushalte würde das öffentliche Defizit in Abgrenzung der VGR deutlich niedriger ausfallen als die gesamtstaatliche Nettokreditaufnahme. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die öffentlichen Haushalte in großem Umfang selbst Darlehen an Dritte vergäben. Darlehensvergabe und eigene Kreditaufnahme würden sich in ihrer Wirkung auf den Nettofinanzierungssaldo der VGR kom-

4.2. Staatsschulden- und föderalismustheoretische Grundlagen einer Zuordnung von Verschuldungskompetenzen auf die einzelnen Gebietskörperschaften

4.2.1. Funktionen der öffentlichen Kreditaufnahme im Rahmen einer rationalen Finanzwirtschaftspolitik

Unter einem Kredit versteht man allgemein die befristete Überlassung von Kaufkraft gegen ein Entgelt (Zins). Ein Kreditnehmer bedient sich der Kreditaufnahme, wenn er seine gegenwärtig verfügbaren (finanziellen) Ressourcen zu erhöhen und damit seinen ökonomischen Handlungsspielraum vorübergehend zu vergrößern wünscht. Bezogen auf öffentliche Schuldner kann man insofern von einer grundlegenden fiskalischen Funktion des öffentlichen Kredits als Instrument der (vorübergehenden) staatlichen Einnahmenbeschaffung sprechen.

Die öffentliche Hand ist jedoch nicht zwingend auf Kreditmittel angewiesen, um ihren jeweiligen finanziellen Handlungsspielraum zu vergrößern. Anders als private Wirtschaftssubjekte kann sie ihre Ausgaben grundsätzlich auch durch die Erhebung von (zusätzlichen) Zwangsabgaben (Steuern) bestreiten. Die Entscheidung zur Kreditfinanzierung bzw. Steuerfinanzierung öffentlicher Ausgaben bedarf daher jeweils einer ökonomischen bzw. wirtschaftspolitischen Rechtfertigung. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird die öffentliche Kreditaufnahme als Instrument einer rationalen Finanzwirtschaftspolitik sowohl unter stabilitäts- als auch unter allokatons- bzw. verteilungspolitischen Gesichtspunkten diskutiert.¹⁹ Die stabilitätspolitische Funktion²⁰ der Staatsverschuldung wurde bereits mehrfach angesprochen. Ziel der finanzwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik ist es, zyklische Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials bzw. in der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung zu glätten. Dabei geht man von der Vorstellung aus, daß die zu beobachtenden Beschäftigungsschwankungen durch einen Rückgang bzw. Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im privaten Sektor verursacht werden. Bei durch eine autonome Zentralbank exogen gegebener Geldpolitik kann die öffentliche Hand auf einen privaten Nachfrageausfall und den damit verbundenen Beschäftigungsrückgang durch eine kreditfinanzierte Haushaltsexpansion reagieren (aktive Konjunkturpo-

pensieren. Hinsichtlich der Umsetzung der Maastricht-Kriterien ist es jedoch unerheblich, ob bei einer Begrenzung der öffentlichen Nettokreditaufnahme die gemeinschaftliche Defizitgrenze möglicherweise unterschritten wird. Entscheidend ist, daß keine Überschreitungen auftreten können.

19 Die Diskussion wird in weiten Teilen sehr kontrovers geführt. Im folgenden wird auf die gegenläufigen Ansichten nur soweit eingegangen, wie es sich unter der hier behandelten Problemstellung als notwendig erweist.

20 Siehe oben Abschnitt 3.2.1. zu Art. 109 Abs. 2 GG.

litik, antizyklische bzw. kompensatorische Budgetpolitik). Zumindest soll der Staat jedoch seine konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle durch Kreditaufnahme ausgleichen, um zu vermeiden, daß er durch Verringerung seiner eigenen Ausgaben den gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfall noch verstärkt (passive Konjunkturpolitik, stabilisierende Budgetpolitik).

Die Allokationsfunktion der öffentlichen Verschuldung läßt sich in zwei Teilaspekte untergliedern. Zum einen wird die Kreditfinanzierung als Instrument gesehen, mit dem sich das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz periodenübergreifend verwirklichen läßt. Danach bietet sich die Kreditfinanzierung grundsätzlich bei zukunftsbeginstigenden Staatsausgaben, z.B. Investitionen, an. Die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen führt im Gegensatz zur Steuerfinanzierung dazu, daß nicht die Steuerzahler der Investitionsperiode, sondern die jeweiligen zukünftigen Nutznießer über die aus ihren Steuerbeiträgen finanzierten öffentlichen Zins- und Tilgungsleistungen die Finanzierungslast des Investitionsprojekts tragen (Pay-as you-use-Konzept).²¹ Intergenerative externe Effekte zukunftsbeginstigender öffentlicher Ausgaben lassen sich so prinzipiell internalisieren. Theoretisch wird dadurch ein wohlfahrtsmaximierendes Angebot an zukunftsbeginstigenden öffentlichen Gütern gewährleistet. Zum anderen kann die öffentliche Kreditaufnahme unter allokativen Gesichtspunkten dazu dienen, vorübergehende Abweichungen der Staatsausgaben oder Steuereinnahmen von ihrem mittelfristigen Trend zu überbrücken. Andernfalls erzwungene abrupte Steuererhöhungen oder eine kurzfristige und nachhaltige Senkung der anderen Staatsausgaben hätten im Gegensatz dazu volkswirtschaftliche Mehrbelastungen (excess burden) in Form von wohlfahrtsmindernden Steuerfraktionen oder gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsverlusten zur Folge.²² Öffentliche Kreditaufnahme ermöglicht in diesem Zusammenhang also die Realisierung der optimalen zeitlichen Struktur der Staatstätigkeit auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite im Sinne einer Verstetigung.

Die verteilungspolitische Funktion des öffentlichen Kredits ist eng mit dem Ziel der Verwirklichung der zeitlichen Äquivalenz bei zukunftsbeginstigenden Ausgaben verbunden. Die Kreditfinanzierung der öffentlichen Investitionen führt zu

21 Vgl. Musgrave (1958), S. 72-73; (1959), S. 558-562. Eine zeitliche Verteilung der Finanzierungsbeiträge ließe sich freilich auch erreichen, indem die Investitionsausgaben durch Liquidierung vorhandener staatlicher Vermögenspositionen finanziert werden. Die Beteiligung der zukünftigen Generation erfolgte dann durch sukzessiven Wiedererwerb des abgestoßenen Vermögens während der Nutzungsperiode des Investitionsprojekts durch Steuermittel.

22 Vgl. Musgrave (1958), S. 75-76; (1959), S. 567-569; Haller (1959), S. 74; Barro (1979); Gandenberger (1981), S. 44. Soweit die Einnahmeschwankungen konjunkturell bedingt sind, überlagern sich das allokativen und das stabilitätspolitische Ziel der öffentlichen Kreditaufnahme.

einer Belastung der nutznießenden zukünftigen Generationen.²³ Sie bietet sich deshalb unabhängig von der Frage der optimalen intertemporalen Allokation von öffentlichen Gütern auch unter Gerechtigkeitsaspekten an, um eine angemessene Verteilung öffentlicher Lasten auf mehrere Generationen sicherzustellen (Intergeneration equity).^{24,25}

4.2.2. Prinzipien einer ökonomisch sinnvollen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung im föderativen Staat

Im Mittelpunkt der ökonomischen Theorie des Föderalismus steht das Ziel, die Dezentralisierung der politischen Entscheidungsfindung auf verschiedene staatliche Ebenen als das Ergebnis von Kosten/Nutzen-Erwägungen zu erklären und daraus Aussagen über eine unter Effizienzgesichtspunkten sinnvolle Zuordnung der öffentlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeständigkeiten auf die verschiedenen Gebietskörperschaften bzw. föderalen Glieder abzuleiten. Durch die Übertragung der politischen Entscheidung über das öffentliche Leistungsangebot auf untergeordnete, kleinere (und damit regelmäßig homogenere) Kollektive (Gebietskörperschaften) kann das Angebot an öffentlichen Gütern besser an die Präferenzen der Bürger angepaßt werden.²⁶ Die Möglichkeit der "Abstimm-

²³ Der Begriff der "zukünftigen Generationen" ist - obwohl in der Literatur zur Lastenverschiebung weit verbreitet - etwas irreführend, weil er leicht mit dem im biologischen Sinne zu verwechseln ist. Im folgenden soll in Anlehnung an Buchanan (1958), S. 33-34, unter zukünftiger Generation eine beliebige Gruppe von Bürgern verstanden werden, die in einer der Schuldenaufnahme folgenden Periode leben. Die Periodenabgrenzung ist willkürlich. Sie kann sich auf Monate, Jahrzehnte oder wie hier auf das übliche Kalenderjahr beziehen. Ein Bürger, der - wie für den Großteil der Bevölkerung als Regelfall zu unterstellen ist - die Periode der öffentlichen Kreditaufnahme überlebt, ist folglich Mitglied sowohl der gegenwärtigen als auch der zukünftigen Generation.

²⁴ Vgl. Musgrave (1958), S. 73-74; (1959), S. 562-565. Die enge Verknüpfung der allokatons- und verteilungspolitischen Wirkung des öffentlichen Kredits wird besonders an dem häufig zitierten Satz des Lorenz von Stein (1875), S. 716, deutlich: "*Ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.*" Der erste Halbsatz kann als Ausdruck der Allokations-, der zweite als Ausdruck des Gerechtigkeitsaspektes verstanden werden. Aufgrund der engen Verknüpfung werden beide Aspekte im folgenden zusammenfassend unter dem übergeordneten Gesichtspunkt der Verwirklichung der zeitlichen Äquivalenz diskutiert.

²⁵ Rückwirkungen der öffentlichen Kreditaufnahme auf die interpersonelle Einkommensverteilungen sind nicht auszuschließen. Ihre Bestimmung ist allerdings nicht eindeutig. Die öffentliche Verschuldung wird deshalb üblicherweise nicht als Instrument staatlicher interpersoneller Verteilungspolitik diskutiert [vgl. hierzu Andel (1969); Gandenberger (1981), S. 38-42].

²⁶ Biehl (1983), S. 74-78, (1988a), S. 68-70, spricht in diesem Zusammenhang von Präferenzkosten, d.h. den Nutzeneinbußen der Bürger, die mit steigendem Zentralisierungsgrad zunehmen.

mung mit den Füßen" bei regional differenziertem öffentlichen Leistungsangebot und Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften erhöhen die allgemeine Wohlfahrt zusätzlich. Diesem prinzipiellen Effizienzgewinn durch Dezentralisierung der Aufgabenverantwortung sind die Kostenvorteile gegenüberzustellen, die sich bei einer Zentralisierung der Bereitstellung öffentlicher Güter infolge von Kostendegressionseffekten (Economies of scale) möglicherweise ergeben.²⁷

Die allokativen Vorteile einer dezentralisierten Entscheidungsfindung sind indes nur zu realisieren, wenn die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen verschiedenen, z.T. ineinandergreifenden Grundsätzen folgt.²⁸ Dazu zählt erstens das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Danach sollen die Gruppe der aus einer öffentlichen Leistung Begünstigten, die Gruppe der Kostenträger (Zahler) der betreffenden staatlichen Aktivität und die Gruppe der politisch Entscheidungsberechtigten zusammenfallen.²⁹ Nur so ist eine effiziente Entscheidung über Höhe und Struktur des öffentlichen Güterangebots möglich. Dominieren die Nutzer den politischen Entscheidungsprozeß, ist mit einem Überangebot des betreffenden öffentlichen Gutes zu rechnen; sind hingegen die Kostenträger überproportional an der Entscheidungsfindung beteiligt, kommt es zu einer Unterversorgung.³⁰ Bei Anwendung auf die föderale Aufgabenverteilung gewinnt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (zusätzlich) einen räumlichen Aspekt. Die Bürger einer Gebietskörperschaft sind die Entscheidungsberechtigten über die öffentliche Güterproduktion in diesem Gemeinwesen. Der räumliche Nutzenstreuungsbereich des betreffenden öffentlichen Gutes soll deshalb mit den territorialen Grenzen der anbietenden Gebietskörperschaft übereinstimmen. Wird gegen diesen Grundsatz verstoßen, treten positive oder negative externe Effekte zwischen den Gebietskörperschaften auf. Ein optimal öffentliches Güterangebot ist unter diesen Umständen nicht zu erwarten.^{31,32}

27 Die sog. Ressourcenkosten bezeichnen die volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten des öffentlichen Güterangebots. Sie sinken pro Bereitstellungseinheit mit zunehmendem Zentralisierungsgrad. Aus dem Trade-off zwischen Präferenzen- und Ressourcenkosten leitet sich theoretisch der optimale Zentralisierungsgrad der öffentlichen Güterproduktion ab [vgl. Biehl (1983), S. 74-78, (1988a), S. 68-70].

28 Vgl. im folgenden Peffekoven (1993), S. 14-15; Seidel (1992), S. 38-55.

29 Biehl (1988a), S. 71-72, bezeichnet diesen gruppenspezifischen Aspekt des fiskalischen Äquivalenzprinzips auch als Korrespondenzprinzip.

30 Vgl. Seidel (1992), S. 51; Biehl (1988a), S. 72.

31 Vgl. Olson (1969), S. 482-483; im Überblick Seidel (1992), S. 38 ff. Biehl (1988a), S. 72, spricht hier in Abgrenzung zum ausschließlich gruppenspezifischen Aspekt des fiskalischen Äquivalenzprinzips (Korrespondenzprinzip) vom sog. Kongruenzprinzip

32 Die konsequente Anwendung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz führt im Extremfall dazu, daß es für jedes öffentliche Gut ein eigenes bereitstellendes Gemeinwesen gibt. Es ist daher aus Kostengründen i.d.R. vorteilhaft, verschiedene staatliche Aufgaben einer

Eng mit dem Ziel der Verwirklichung der fiskalischen Äquivalenz verbunden und damit eine zweite wichtige Voraussetzung für die positiven Effekte des föderativen Systems ist der sogenannte Konnexitätsgrundsatz. Danach muß die Zuordnung der Aufgabenverantwortung auf ein Gemeinwesen unmittelbar mit der Zuweisung der Ausgaben- bzw. Finanzierungsverantwortung einhergehen.³³ Der Konnexitätsgrundsatz zielt damit - in Ergänzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz - auf die Stärkung der politischen Verantwortlichkeit und der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung.³⁴

Drittens müssen die Gebietskörperschaften bei der Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben weitgehende Autonomie besitzen (Autonomieprinzip).³⁵ Selbstständigkeit und Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung ermöglicht klare Entscheidungen vor Ort und schafft Transparenz. Die Verflechtung von Kompetenzen (wie sie z.B. durch die Gemeinschaftsaufgaben Art. 91 a, b GG institutionalisiert wurde) oder die Zerlegung von Vollkompetenzen in Teilkompetenzen (z.B. in eine Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenz), die jeweils unterschiedlichen Hoheitsträgern zugeordnet werden, verwischt hingegen politische Verantwortlichkeiten und erschwert Bürgern und Parlament die Beurteilung und Kontrolle der staatlichen Tätigkeit.³⁶ Das Autonomieprinzip muß sich auch auf die Einnahmenseite der Gebietskörperschaften erstrecken.³⁷ Die autonome Aufgaben- und damit auch Ausgabengestaltung erfordert zwangsläufig einen entsprechenden finanziellen Gestaltungsspielraum für die föderalen Glieder. Bei der Entscheidung, welche Einnahmen- bzw. Steuerquelle den einzelnen Gebietskörperschaften zugeordnet werden soll, ist wiederum das fiskalische Äquivalenzprinzip maßgeblich. Die von einem Gemeinwesen bereitgestellten öffentlichen Güter sollen von der Gesamtheit ihrer Nutzer bezahlt werden. Dazu müssen die räumliche Streuung der Bemessungsgrundlage der Einnahmenquelle und der territoriale Zuständigkeitsbereich zusammenfallen.³⁸

einzelnen Gebietskörperschaftsebene zuzuordnen und so deren Anzahl stark zu reduzieren, selbst wenn dabei externe Effekte in gewissem Umfang in Kauf genommen werden müssen (Fusionsprinzip) [vgl. Biehl (1988a), S. 73; Seidel (1922), S. 48-49].

33 Vgl. Peffekoven (1980), S. 617; (1993), S. 15.

34 Vgl. Fischer-Menshausen (1980), S. 643. Streng genommen ist der Konnexitätsgrundsatz ein auf die Kostenseite bezogener Unterfall des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Die breite Bedeutung, die ihm in der Literatur beigemessen wird, rechtfertigt seine eigenständige Nennung.

35 Vgl. Peffekoven (1993), S. 15.

36 Vgl. Seidel (1992), S. 49-50; siehe auch Biehl (1988a), S. 74.

37 Vgl. Peffekoven (1993), S. 15; Seidel (1992), S. 72; Biehl (1988a), S. 75; siehe auch Wissenschaftlicher Beirat BMF (1992), S. 92-103.

38 Vgl. Biehl (1988a), S. 75, der in diesem Zusammenhang vom steuerlichen Kongruenzprinzip spricht.

4.3. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen unter fiskalischen Gesichtspunkten

Die Gebietskörperschaften können mittels Kreditaufnahme ihren finanziellen Ausgabenspielraum bei Bedarf eigenständig erweitern. Die Verschuldung eröffnet den öffentlichen Haushalten insofern eine Möglichkeit der autonomen Einnahmengestaltung. Die Ausstattung der Gebietskörperschaften mit Verschuldungskompetenzen ist daher unter dem föderalismustheoretischen Prinzip der Einnahmenautonomie insoweit grundsätzlich positiv zu werten. Dies gilt in der Bundesrepublik Deutschland insbesondere auch deshalb, weil gerade die nachgeordneten föderalen Ebenen über keine oder nur relativ geringe Möglichkeiten der autonomen Steuergestaltung und -erhebung verfügen.

Die Gemeinden können ihre Einnahmen zwar durch das Hebesatzrecht auf die Grund- und Gewerbesteuer variieren. Auch lassen sich im Rahmen der kommunalen Gebührenhaushalte Einnahmenverbesserungen erzielen. Gemessen an der Gesamtsumme der kommunalen Einnahmen scheint das damit verbundene zusätzlich erzielbare Einnahmepotential allerdings nicht allzu hoch.³⁹ Außerdem sind derartigen Maßnahmen aufgrund der auf lokaler Ebene günstigen Ausweichmöglichkeiten für die Bürger und des damit verbundenen relativ intensiven Steuerwettbewerbs enge Grenzen gesetzt.⁴⁰

Die Bundesländer verfügen demgegenüber über keine nennenswerten Besteuerungs- bzw. Hebesatzrechte. Sie können lediglich im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung über den Bundesrat an der Steuergesetzgebung mitwirken. Zwar ist diese Einflußmöglichkeit der Länder nicht zu unterschätzen. Sie wird jedoch ausschließlich von der Ländergesamtheit gegenüber dem Bund wahrgenommen; eine differenzierte, den haushaltspolitischen Erfordernissen der einzelnen, in ihrer Wirtschaftsstruktur recht unterschiedlichen Bundesländer angepaßte Ausgestaltung des Einnahmensystems läßt sich durch den Bundesrat folglich nicht verwirklichen. Die Bundesländer können ihren haushaltspolitischen Spielraum eigenständig deshalb allenfalls auf Kosten der Gemeinden vergrößern, indem sie z.B. die Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich verringern und die Gemeinden dadurch zwingen, ihre Einnahmenspielräume durch Erhöhung der Hebesätze und Gebühren besser auszuschöpfen.⁴¹

³⁹ Im Durchschnitt entfallen knapp 17 % der Einnahmen einer westdeutschen Gemeinde auf die Gewerbesteuer. Hebesatzvariationen, die zu einer Erhöhung der Gewerbesteuereinnahmen um 7,5 % führen, lassen die kommunalen Gesamteinnahmen c.p. um etwa 1,3 % steigen. Der 7,5 prozentige Solidaritätszuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer beschert dem Bund hingegen c.p. Einnahmesteigerungen von reichlich 6 %.

⁴⁰ Vgl. Zeitel (1969), S. 437.

⁴¹ Vgl. Grosseckter (1994), S. 4.

Anders als bei Ländern und Gemeinden liegt der Fall beim Bund. Er verfügt über ein breites Einnahmenspektrum und besitzt überdies die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Steuerrechts, die er - soweit es sich um ausschließliche Bundessteuern handelt - ohne Zustimmung des Bundesrates ausüben kann. Hier sind insbesondere die Möglichkeit einer Erhöhung der Mineralöl- oder Tabaksteuer und/oder der Einführung einer Ergänzungsabgabe auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu nennen. Dadurch hat der Bund Zugriff auf ein quantitativ bedeutsames Einnahmepotential, das ausschließlich ihm zusteht. Gleichzeitig ist der internationale Steuerwettbewerb, der die Nutzung dieser Einnahmenspielräume begrenzt, tendenziell geringer als der interregionale bzw. lokale Steuerwettbewerb, dem die nachgeordneten Gebietskörperschaften ausgesetzt sind.

Kreditmittel sind freilich keine definitiven Einnahmen. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen auf Bund, Länder und Gemeinden ist daher eng mit der Frage nach ihrer Schuldendienstfähigkeit, d.h. der Möglichkeit der Bedienung der zukünftigen Zins- und Tilgungsverpflichtungen, verbunden.⁴² Dies ist in der Bundesrepublik vor allem auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil hier ausdrücklich ein enger Haftungsverbund zwischen den föderalen Gliedern besteht. Das Bundesverfassungsgericht hat - wie oben erwähnt - in einem Urteil zum Länderfinanzausgleich die aus dem bündischen Prinzip des Einstehens füreinander abgeleitete Pflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zu Hilfeleistungen für föderale Glieder, die sich in extremen Haushaltsnotlagen befinden, explizit ausformuliert und angewendet.⁴³ Das bundesstaatliche Bail-out führt zu einer Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz: Die übermäßige im Sinne von untragbarer öffentlicher Verschuldung einzelner Gebietskörperschaften verursacht beträchtliche externe fiskalische Kosten für die bundesstaatliche Gemeinschaft, die die allokatonspolitischen Vorteile des dezentralisierten, föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik schmälern.

Die Schuldendienstfähigkeit der Gebietskörperschaften bestimmt sich letztlich durch ihre Fähigkeit, sich durch eine Verringerung der Ausgaben oder eine Erhöhung der Einnahmen Budgetspielräume zur Bedienung der Schuldendienstverpflichtungen zu erschließen. Die Möglichkeit einer Gebietskörperschaft, die Budgetausgaben zu senken, wird von den ihr übertragenen Aufgaben und ihrem Handlungsspielraum bei der Erfüllung dieser Aufgaben bestimmt. Die Fähigkeit zur Erschließung zusätzlicher Einnahmen findet ihre Grenzen zum einen in der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Steuerbürger.⁴⁴ Bei einer bereits hohen Steueranspannung ist das verbleibende Einnahmepotential des Staates gering.

⁴² Vgl. Münch (1989), S. 157.

⁴³ Vgl. BVerfGE 86, 148, II.

⁴⁴ Dieser Aspekt steht im Mittelpunkt der Tragbarkeitsüberlegungen. Siehe oben Abschnitt 2.3.1..

Zum anderen hängt die Schuldendienstfähigkeit der Gebietskörperschaften - ganz unabhängig vom Niveau der Besteuerung - von ihrer einnahmenpolitischen Gestaltungsfreiheit ab. Die Schuldendienstfähigkeit eines Bundeslandes ist bei gegebenem Ausgabenvolumen selbst bei niedrigen Steuersätzen z.B. allein schon deshalb gering, weil es nicht über die notwendigen Kompetenzen zur Erhöhung seiner eigenen Einnahmen verfügt.⁴⁵ Einnahmenautonomie und Schuldendienstfähigkeit der Gebietskörperschaften stehen folglich in einem Spannungsverhältnis, das sich direkt auf die Frage der föderalen Zuordnung der Verschuldungskompetenzen überträgt. Einerseits erscheint die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen unter Autonomieaspekten um so dringlicher, je geringer die einnahmenpolitische Gestaltungsfreiheit der betreffenden Gebietskörperschaften ist. Andererseits ist gerade der Mangel an Einnahmenautonomie ein Zeichen unzureichender Schuldendienstfähigkeit des jeweiligen öffentlichen Haushaltsträgers, das wegen des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz dagegen spricht, diesen mit dem Recht zur Kreditaufnahme auszustatten.

Im Ergebnis erheben sich gegen die Ausstattung der bundesdeutschen Gebietskörperschaften mit Verschuldungskompetenzen unter sonst gegebenen finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere hinsichtlich der föderalen Einnahmenautonomie und des bundesstaatlichen Haftungsverbandes, aus allgemeiner Sicht der Theorie des Föderalismus nur dann keine Einwände, wenn durch entsprechende (konstitutionelle) Regelungen die Tragbarkeit der Haushaltslage der einzelnen Gebietskörperschaften sichergestellt ist. Diese allgemeine föderalistischtheoretische Einschätzung ist indes um die oben erwähnten spezifischen wirtschaftspolitischen Funktionen der öffentlichen Kreditaufnahme zu ergänzen.

4.4. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen unter Stabilitätspolitischen Gesichtspunkten

4.4.1. Stabilitätsverantwortung im föderalen Staatsgebilde

In der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist die finanzpolitische Stabilisierungsfunktion überwiegend dem Verantwortungsbereich der Zentralebene zuge-

⁴⁵ Der Zusammenhang zwischen Schuldendienstfähigkeit und Einnahmenautonomie ist durchaus von aktueller finanzpolitischer Relevanz. So führten Bremen und das Saarland vor dem Bundesverfassungsgericht als Argument für Bundeshilfen an Bundesländer bei extremen Haushaltsnotlagen an: *"In dieser Situation [der extremen Haushaltsnotlage, d. Verf.] sei der Bund zur Hilfe verpflichtet. Er allein verfüge über die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten für die wichtigsten Steuern und Abgaben. Einem Bundesland stünden wegen seiner eingeschränkten Steuerhoheit die wichtigsten Mittel auf der Einnahmenseite zur Behebung einer Haushaltsnotlage nicht zur Verfügung."* BVerfGE 86, 148, II, S. 195.

ordnet. Die Wirkungen finanzpolitischer Instrumente zur Glättung aggregierter Nachfrageschwankungen - z.B. die Ausweitung der öffentlichen Investitionstätigkeit in Abschwungphasen, aber auch die Vermeidung prozyklischen Ausgabenverhaltens - lassen sich nicht auf bestimmte Regionen beschränken. Von den globalen beschäftigungspolitischen Anstrengungen einzelner nachgeordneter Gebietskörperschaften profitieren in einem einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraum auch die Bürger anderer Regionen. Die Bereitschaft der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu stabilitätsgerechtem Verhalten ist folglich gering. Jede Region versucht, von den konjunkturpolitischen Maßnahmen der anderen zu profitieren. Durch verbindliche konjunkturpolitische Koordinierung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften könnte ein derartiges Free-rider-Verhalten zwar prinzipiell vermieden werden. Erfahrungsgemäß führt ein derartiges Verfahren aber zu hohen Durchsetzungs- und Überwachungskosten. Es scheint daher naheliegend, die stabilitätspolitische Verantwortung und damit das Recht zur Verschuldung allein der Zentralebene zuzuordnen.⁴⁶ Die positiven externen Effekte der Stabilisierungspolitik lassen sich so weitgehend internalisieren.⁴⁷ Im Vergleich zu dem Fall, in dem die Stabilitätsverantwortung von den dezentralen Gebietskörperschaften gemeinsam wahrgenommen wird, werden die nicht unerheblichen Koordinierungskosten eingespart.

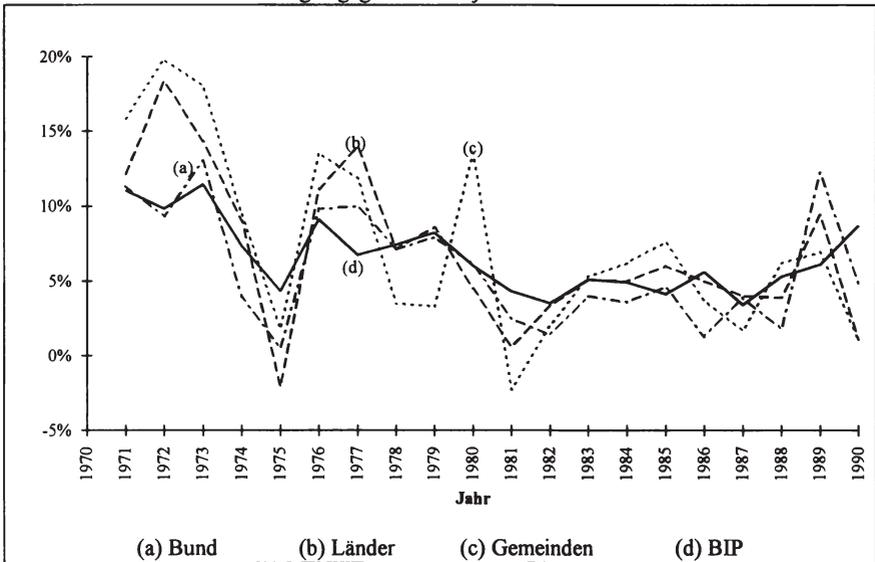
Wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren der Stabilitätspolitik bei Zentralisierung der Verschuldungskompetenz ausschließlich auf die oberste staatliche Ebene ist, daß sich die Einnahmen und Ausgaben der dezentralen Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf stetig entwickeln, d.h. daß sie keinen (größeren) konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt sind. Nur wenn die ordentlichen Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften z.B. im Konjunkturabschwung nicht zurückgehen, sind bei fehlender Kreditkompetenz die dezentralen öffentlichen Haushalte nicht zu prozyklischem Budgetverhalten gezwungen. Ein solches würde die stabilitätspolitischen Bemühungen der Zentralebene konterkarieren.

Die Einnahmen der dezentralen Gebietskörperschaften entwickeln sich unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland allerdings keineswegs konjunkturneutral. Sie schwanken - entsprechend dem Konjunkturverlauf - z.T. recht deutlich. In Abbildung 6 sind für den Zeitraum

⁴⁶ Nachdrückliche Kritik an dieser These übt Biehl (1987), S. 359-388; ähnlich Berthold (1995), S. 412-417. Zur "stabilitätspolitischen Effizienz" der Haushaltspolitik, die die Forderung nach Zentralisierung der Stabilitätsverantwortung allenfalls eingeschränkt stützt, vgl. Biehl et al. (1978), S. 119-188.

⁴⁷ Konjunkturpolitische Spill-over-Effekte treten freilich noch im internationalen Zusammenhang auf. Siehe oben Abschnitt 2.3.4..

Abbildung 6: Bruttoinlandsprodukt und Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden
Veränderungen gegenüber Vorjahr in v.H.



Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, Statistischer Anhang; Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3; eigene Berechnungen.

1970 bis 1990 die jährlichen Veränderungsrate der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden gegen die jeweiligen Wachstumsraten des nominalen Bruttoinlandsproduktes abgetragen. Ein Gleichlauf zwischen den Veränderungsrate des BIP und denen der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften ist unverkennbar. Dies gilt besonders ausgeprägt für die Hochkonjunkturjahre 1972/73 und die Rezessionsjahre in 1974/75 und 1980/81. Es zeigt sich auch, daß die Steuereinnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften offenbar weit empfindlicher auf konjunkturelle Einflüsse reagieren als die des Bundes.

Auf Länderebene dürfte dafür insbesondere das den Ländern gem. Art. 106 Abs. 3 GG zustehende Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer verantwortlich sein, das mit einem Anteil von rd. 55 Prozent den Löwenanteil der gesamten Steuereinnahmen der Bundesländer ausmacht (Tabelle 5). Die Aufkommenselastizität der Einkommen- und Körperschaftsteuer liegt deutlich über eins und zeichnet konjunkturelle Schwankungen deshalb ausgeprägt nach, was auf die einkommen- und gewinnabhängige Bemessungsgrundlage zurückzuführen

Tabelle 5: Vertikale Verteilung der Steuereinnahmen im Jahre 1994

	Bund		Länder		Gemeinden	
	Mill. DM	in %	Mill. DM	in %	Mill. DM	in %
1. Gemeinschaftl. Steuern	291.159	75,4	225.137	83,0		
davon:						
ESt und KöSt ¹⁾	148.802	38,5	148.823	54,9		
Umsatzsteuer	140.094	36,3	72.263	26,6		
Gewerbsteuerumlage	2.263	0,6	4.050	1,5		
2. Bundessteuern	105.565	27,3				
davon:						
Versicherungsteuer	11.400	3,0				
Tabaksteuer	20.264	5,2				
Branntweinmonopol	4.889	1,3				
Mineralölsteuer	63.847	16,5				
Sonstige	5.165	1,3				
3. abzügl. BSP-Eigenmittel der EG	-10.499	-2,7				
4. Landessteuern			36.633	13,5		
davon:						
Vermögensteuer			6.632	2,4		
Erbchaftsteuer			3.476	1,3		
Grunderwerbsteuer			7.026	2,6		
Kraftfahrzeugsteuer			14.175	5,2		
Sonstige			5.324	2,0		
5. Gemeindesteuern der Stadtstaaten			9.366	3,5		
6. Gemeindesteuern					87.580	100,0
davon:						
Grundsteuer A u. B					11.327	12,8
Gewerbsteuer (netto)					33.687	38,5
Anteil Lohn- u. ESt					41.379	47,2
Sonstige					1.187	1,4
Summe (Ziff. 1-6)	386.225	100,0	271.136	100,0	87.580	100,0

1) Einschließlich Zinsabschlagsteuer.

Nachrichtlich: Steuereinnahmen in Prozent der laufenden Einnahmen in 1994: Bund 91,7 %; Flächenländer West 81,8 %; Flächenländer Ost 41,9 %; Stadtstaaten 61,2 %; Gemeinden West 40,9 %; Gemeinden Ost 15,7 %. Das tendenziell abnehmende Gewicht der Steuereinnahmen bei den dezentralen Gebietskörperschaften korrespondiert mit einer steigenden Bedeutung der Finanzzuweisungen und Zuschüsse des jeweiligen staatlichen Oberverbandes sowie der Gebühreneinnahmen als Einnahmequelle der öffentlichen Haushalte der nachgeordneten Ebenen. Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2.

ist und durch den progressiven Tarifverlauf verstärkt wird.⁴⁸ Berücksichtigt man zusätzlich den Länderanteil an der Gewerbesteuerumlage sowie die Gemeindesteuern der Stadtstaaten, die zusammengenommen etwa 5 Prozent der Steuereinnahmen der Länder ausmachen, erhöht sich der Anteil der stark konjunktursensiblen Einnahmequellen der Länder auf 60 Prozent. Das Aufkommen aus der Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer⁴⁹ weist hingegen eine Einkommenselastizität von knapp eins auf.⁵⁰ Die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer knüpft im wesentlichen an den inländischen Güterverbrauch durch den öffentlichen Sektor und die privaten Haushalte an. Diese Größe erweist sich gegen konjunkturelle Einflüsse weitaus weniger empfindlich als die Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer wirkt einnahmenseitig daher tendenziell schwankungsdämpfend. Die Aufkommenselastizität der Landessteuern nach Art. 106 Abs. 2 GG, von denen die wichtigsten die Vermögen-, die Grunderwerb- und die Kraftfahrzeugsteuer sind, ist relativ gering.⁵¹ Zählt man die Landessteuern deshalb nicht unmittelbar zu den stark konjunktursensitiven Steuern, beläuft sich der Anteil der Steuereinnahmen mit relativ geringer Schwankungsintensität bei den Ländern auf etwas unter 40 Prozent der Gesamtsteuereinnahmen. Beim Bund ergibt sich demgegenüber ein umgekehrtes Verhältnis: Der Anteil der stark aufkommenselastischen Steuern (im wesentlichen Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Versicherungsteuer) am Gesamteueraufkommen fällt hier mit rd. 42 Prozent vergleichsweise gering aus, während die kurzfristig tendenziell aufkommensunelastischen Steuern (Umsatzsteueranteil und übrige Bundessteuern) knapp 60 Prozent ausmachen.⁵²

48 Für den Zeitraum 1950-1980 ermittelt Körner (1983), S. 235-239, für die Steuern vom Einkommen insgesamt eine Aufkommenselastizität von 1,28. Unter den Steuern vom Einkommen ist die Lohnsteuer mit einer Aufkommenselastizität von 2,10 die bei weitem konjunktursensitivste Steuer, während der entsprechende Wert für die Körperschaftsteuer mit 0,74 erstaunlich gering ausfällt.

49 Ab 1995 erhöht sich der Länderanteil an dem Aufkommen aus der Umsatzsteuer von 37% auf 44%. Der Anteil der Umsatzsteuer an den gesamten Steuereinnahmen der Länder dürfte daher tendenziell zunehmen.

50 Vgl. Körner (1983), S. 237; Pohmer (1980), S. 658.

51 Vgl. Körner (1983), S. 238. Für den Zeitraum 1971 bis 1980 betrug der Elastizitätswert der Vermögensteuer 0,76. Im Zeitraum 1951 bis 1960 wurde allerdings ein Wert von 2,26 ermittelt.

52 Es darf bei der Analyse dieser Anteilswerte allerdings nicht vergessen werden, daß sie die Steuerverteilung zu einem bestimmten Zeitpunkt des Konjunkturzyklus wiedergeben. Verschiebungen in der relativen Bedeutung der verschiedenen Steuerarten für die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen über den Konjunkturzyklus hinweg sind möglich. So fielen c.p. der Anteil der konjunktursensitiven Steuern bei allen öffentlichen Haushalten naturgemäß größer aus, wenn ein ausgesprochenes Boomjahr als Referenzperiode gewählt worden wäre. Die von den ermittelten Quoten abgeleiteten Tendenzaussagen über die unterschiedliche Konjunktursensitivität der Steuereinnahmen der staatlichen Ebenen bleiben hiervon unberührt.

Auf der (westdeutschen) Gemeindeebene bedingt das relativ große Gewicht der konjunkturrempfindlichen Gewerbeertragsteuer⁵³ an den kommunalen Steuereinnahmen eine ausgeprägte prozyklische kommunale Einnahmenentwicklung. Auch schwankt der kommunale Anteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, der wichtigsten Steuerquelle der Gemeinden, konjunkturell bedingt stark. Die Konjunkturabhängigkeit des Gemeindesteueraufkommens ist zudem durch die Abschaffung der (ertragunabhängigen) Lohnsummensteuer Anfang der achtziger Jahre noch verschärft worden.⁵⁴ Die Gemeindesteuern sind jedoch nur die eine Säule des kommunalen Einnahmensystems. Daneben erhalten die Gemeinden - überwiegend im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs - in erheblichem Umfang Finanzmittel von ihren Bundesländern. Die verschiedenen Formen der Finanzausweisungen der Länder belaufen sich im Durchschnitt sogar auf etwas mehr als die Hälfte der gesamten ordentlichen kommunalen Einnahmen. Die den Gemeinden (über den kommunalen Finanzausgleich) zur Verfügung gestellte Finanzmasse ist i.d.R. freilich an die Steuereinnahmen der Länder gekoppelt.⁵⁵ Die Zuweisungen der Länder, die zweite tragende Einnahmensäule der Gemeinden, unterliegen daher ähnlichen konjunkturellen Schwankungen wie das "normale" Steueraufkommen; sie dürften deshalb die prozyklische Entwicklung der Gemeindeeinnahmen kaum dämpfen.⁵⁶

Akzeptiert man die konjunkturelle Verstetigung der Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften als stabilitätspolitische Voraussetzung für die Zentralisierung der Verschuldungskompetenzen beim Bund, ist nach den Möglichkeiten einer Realisierung dieser Vorbedingung zu fragen. Zum einen kann daran gedacht werden, die primäre vertikale Einnahmenverteilung den stabilitätspolitischen Erfordernissen anzupassen und Ländern und Gemeinden die wenig konjunktursensiblen Steuerquellen zuzuweisen, die Ertragskompetenz über die stark schwankenden Steuern hingegen beim Bund anzusiedeln. Zum anderen - und jüngst in der Literatur angeregt⁵⁷ - kann ein regelgebundener, "konjunktureller" vertikaler Finanzausgleich konzipiert werden, mittels dessen der Bund die Einnahmenschwankungen der nachgeordneten Gebietskörperschaften durch entsprechende Zuweisungen in der Rezession und Abschöpfungen in Gleichgewichts- und Boomlagen ausgleicht. Von der Praktikabilität der jeweiligen Vorschläge hängt es letztlich ab, ob den nachgeordneten Gebietskörperschaften, - und hier

53 Am Gesamtaufkommen der Gewerbesteuer (Gewerbeertrag- und Gewerkekapitalsteuer) ist die Gewerbeertragsteuer mit über 80 % beteiligt. Die Aufkommenselastizität der Gewerbesteuer vom Ertrag und vom Kapital beläuft sich insgesamt auf 1,05 [vgl. Körner (1983), S. 238].

54 Vgl. auch Klein/Münstermann (1978), S. 225.

55 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1994), S. 447; früher bereits kritisch z.B. Kock (1975), S. 321.

56 Vgl. Biehl et al. (1978), S. 157-158 sowie S. 168.

57 Vgl. Grosseckttler (1994).

insbesondere den Bundesländern -, unter dem Blickwinkel der finanzwirtschaftlichen Stabilitätspolitik die Möglichkeit der Verschuldung entzogen werden kann.

4.4.2. Neuordnung der primären vertikalen Ertragszuständigkeiten

Der erste Lösungsansatz zur Verstetigung des Steueraufkommens bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften zielt im Kern darauf, die Ertragskompetenz über die stark konjunktursensible Einkommen- und Körperschaftsteuer⁵⁸ sowie über die im Konjunkturverlauf ebenfalls stark schwankende Gewerbesteuer ausschließlich dem Bund zuzuweisen. Die damit verbundenen Einnahmehausfälle bei Ländern und Gemeinden müßten durch eine (stärkere) Beteiligung an den relativ konjunkturunempfindlichen (speziellen) Verbrauchsteuern ausgeglichen werden. Die Steuereinnahmen von Ländern und Gemeinden lassen sich dadurch zwar sicherlich nicht vollständig verstetigen, wohl aber in ihrer Schwankungsbreite deutlich verringern. Allerdings wirft die skizzierte Totalrevision der bisherigen grundgesetzlichen Einnahmenverteilung - wie im folgenden für Länder und Gemeinden zu zeigen sein wird - in mancher Hinsicht neue Probleme auf. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen an ein föderales Einnahmensystem. Die Vorteile, die eine Neuordnung der Einnahmenkompetenzen unter dem Gesichtspunkt der Verringerung der stabilitätspolitischen Verschuldungskompetenzen bietet, sind gegen die damit verbundenen Nachteile bzw. Zielkonflikte abzuwägen.

4.4.2.1. Neuordnung der Ertragszuständigkeiten der Länder

Der Einnahmenverlust der Länder im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer kann prinzipiell durch eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder zu Lasten des Bundes und/oder durch eine Beteiligung der Länder an einer oder mehreren der bisher ausschließlich dem Bund zustehenden Steuern kompensiert werden. Unter den Bundessteuern sind unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten vor allem die speziellen Verbrauchsteuern, von denen die Tabaksteuer und die Mineralölsteuer die größte fiskalische Bedeutung haben, als Ein-

⁵⁸ Die Zentralisierung der Einkommen- und Körperschaftsteuer ist unter stabilitätspolitischen Aspekten aber auch deshalb vorteilhaft, weil diese unter allen Steuern die größten diskretionären konjunkturellen Einwirkungsmöglichkeiten bieten. Dazu gehört z.B. die Variation der Abschreibungsmöglichkeiten zur Stimulierung der Investitionstätigkeit, aber auch die allgemeine Steuererhöhung zur Verringerung der aggregierten Nachfrage in konjunkturellen Boomlagen. Bei der Zentralisierung der Stabilitätsverantwortung dürfen die nachgeordneten Gebietskörperschaften von konjunkturpolitisch motivierten Eingriffen in das Steuersystem nicht betroffen werden.

nahmenquellen der Länder geeignet. Die Einnahmen aus Zöllen, die das Grundgesetz ebenfalls dem Bund zuordnet, fließen der Europäischen Union zu und stehen für eine Neuverteilung der innerstaatlichen Ertragszuständigkeiten deshalb nicht zur Disposition. Sie dürften aufgrund der Konjunkturabhängigkeit der Importe unter dem Gesichtspunkt der Verstetigung ohnehin als Einnahmenquelle für die Länder wenig geeignet sein. Gleiches gilt für die Versicherungssteuer.

Aus fiskalischer Sicht scheint die Kompensation der Einnahmenverluste der Bundesländer unproblematisch. Durch die Zentralisierung der Ertragshoheit über die Einkommen- und Körperschaftsteuer gingen den Ländern - auf der Basis des Jahres 1994 - Einnahmen in Höhe von rd. 148,8 Mrd. DM verloren (siehe oben Tabelle 5).⁵⁹ Gleichzeitig steht mit dem Bundesanteil an der Umsatzsteuer und z.B. der Mineralölsteuer ein Finanzvolumen von rd. 204 Mrd. DM zum Ausgleich zur Verfügung, das die Einnahmenverluste der Länder deutlich übersteigt.⁶⁰ Die skizzierte Neuordnung wäre soweit ohne Eingriff in die bestehende Steuerstruktur möglich. Ebenso wäre es nicht unbedingt erforderlich, das Aufkommen aus der Umsatzsteuer vollständig den Ländern zu übertragen. Der Umsatzsteuerverbund zwischen Bund und Ländern und damit das flexible Element der derzeitigen grundgesetzlichen, vertikalen Einnahmenverteilung, d.h. die Möglichkeit der Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern nach Art. 106 Abs. 4 GG, könnte beibehalten werden.

Bei dynamischer Betrachtung zeigt diese Kompensationsregelung indes schwerwiegende Nachteile. Aufgrund der geringeren Einkommenselastizität der Verbrauchsteuern im Vergleich zur Einkommen- und Körperschaftsteuer würde die Finanzausstattung der Länder mittelfristig deutlich langsamer wachsen als die des Bundes.⁶¹ Bei gegebener Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern und

59 Das dem Rezessionsjahr 1993 folgende Haushaltsjahr unterzeichnet - z.B. aufgrund noch bestehender hoher Verlustvorträge bei den Unternehmen - den "normalen" Einnahmenverlust der Bundesländer möglicherweise; in einem Boomjahr fiel er zweifelsohne höher aus. Das Kompensationsvolumen müßte deshalb auf Basis eines mehrjährigen Durchschnitts bestimmt werden. Gleichwohl wäre mit erheblichem Verteilungsstreit zwischen Bund und Ländern über die Höhe des finanziellen Ausgleichs zu rechnen.

60 1995 ermäßigte sich allerdings der Umsatzsteueranteil des Bundes von bisher 63% auf 56%. Dadurch sinkt die dem Bund aus der Umsatzsteuer zur Verfügung stehende finanzielle Ausgleichsmasse. Es könnte sich daher als notwendig erweisen, zur Kompensation der Einnahmenverluste der Länder weitere Bundessteuern, etwa die Tabaksteuer, heranzuziehen.

61 Im Vergleich dazu sind die Einnahmen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer gemessen an den Gesamtsteuereinnahmen derzeit auf Länderebene von relativ größerer Bedeutung als beim Bund (siehe oben Tabelle 5). Langfristig wachsen bei der gegenwärtigen Verteilung der Ertragskompetenzen die Steuereinnahmen der Länder deshalb tendenziell etwas stärker als die des Bundes.

einem dabei unterstellten gleich hohen Ausgabenwachstum auf Bundes- und auf Länderebene ergäbe sich bei der skizzierten Neuverteilung der Ertragskompetenzen die wiederkehrende Notwendigkeit, die unterproportionale Einnahmenentwicklung der Länder durch eine Erhöhung der Umsatz- und/oder anderer den Ländern zustehender Steuern (bzw. durch Zuweisung weiterer, den Ländern bisher noch nicht zustehender, geeigneter Steuern) zu korrigieren.^{62,63} Der daraus resultierende systemimmanente Zwang zu regelmäßigen Steueranpassungen ist einerseits aufgrund der (unterstellten) Regressionswirkung einer Verbrauchsteuererhöhung aus verteilungspolitischen Gründen kritisch zu beurteilen. Andererseits könnten sich dadurch wachstumspolitische Vorteile ergeben, da die zu erhöhende Verbrauchsteuer im Vergleich zu der zu senkenden Einkommensteuer die private Ersparnis- und Kapitalbildung weniger belastet. Allerdings wäre mit erheblichen Reibungsverlusten im politischen Prozeß infolge föderaler Verteilungskämpfe über Notwendigkeit und Höhe etwaiger Korrekturen zu rechnen. Die mit gewisser Regelmäßigkeit wiederkehrenden Steueränderungen ließen sich im Prinzip zwar dadurch vermeiden, daß der Bund das unterproportionale Einnahmenwachstum der Länder durch sich im Zeitablauf erhöhende Finanzausweisungen ausgleicht und so quasi sein überdurchschnittliches Einnahmenwachstum den Ländern zur Verfügung stellt. Das Problem der ständigen Verteilungsstreitigkeiten zwischen den föderalen Ebenen über die "richtige" Höhe der Ausgleichszahlungen wäre damit freilich nicht gelöst. Der Vorteil der Verfestigung der Steuereinnahmen der Länder würde folglich mit erheblichen Nachteilen hinsichtlich des föderalen Prinzips der finanziellen Unabhängigkeit und der selbstverantwortlichen Aufgabenerfüllung erkaufte. Darüber hinaus entsprechen dauerhafte Finanzausweisungen der Zentralebene an die Gliedstaaten auch kaum dem verfassungsmäßigen Gebot, jede staatliche Ebene mit einer ihren Ausgaben angemessenen eigenen Finanzausstattung zu versehen.

Probleme ergeben sich auch hinsichtlich der horizontalen Aufteilung des Steueraufkommens auf die einzelnen Länder. Das Grundgesetz bestimmt für den Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Grundsatz der Verteilung nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens (Art. 107 Abs. 1 GG).⁶⁴ Spezielle

⁶² Auf der anderen Seite müßte der Bund seine überproportionale Einnahmenentwicklung bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch wiederholte Tarifsenkungen korrigieren.

⁶³ Soweit das Umsatzsteueraufkommen den Ländern nicht in vollem Umfang zugewiesen wird, kann der Ausgleich freilich auch durch eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile erfolgen. Bei einer permanent ungleichgewichtigen Entwicklung der Bundes- und Ländereinnahmen wird man aber ab einem gewissen Punkt um die Veränderung der Steuersätze nicht umhinkommen.

⁶⁴ Abweichungen von dieser Regel gelten für die Körperschaftsteuer von Steuerpflichtigen mit Betriebsstätten in mehreren Bundesländern (§2-4 ZerlegG) und bei der einbehaltenen Lohnsteuer (§ 5 ZerlegG).

Verbrauchssteuern, denen im "neuen" System der Ertragszuständigkeiten eine Ersatzfunktion für den Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer zukommt, werden i.d.R. direkt beim Produzenten erhoben. Bei starker räumlicher Konzentration der Produktion der belasteten Güter, wie sie beispielsweise in der Bundesrepublik bei den Tabakwaren zu beobachten ist, und der Aufteilung der Verbrauchssteuern nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens würden sich die Steuereinnahmen auf nur wenige Bundesländer konzentrieren. So profitierten von der "Umwidmung" der Tabaksteuer zur Ländersteuer fast ausschließlich die Bundesländer Hamburg und Bremen, weil in den beiden Hafenstädten der Großteil der tabakverarbeitenden Industrie ansässig ist. Die übrigen Bundesländer blieben praktisch ohne finanzielle Kompensation für ihre verlorenen Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen. Der Länderanteil an den speziellen Verbrauchssteuern müßte daher proportional zur Bevölkerungszahl der einzelnen Bundesländer erfolgen, um derartige extreme Aufteilungsunterschiede zu vermeiden. Die Umsatzsteuer, die im "neuen" System der Ertragszuständigkeiten die quantitativ wichtigste Einnahmenquelle der Länder darstellt, wird gemäß der gegenwärtigen grundgesetzlichen Regelungen ebenfalls nach Maßgabe der Einwohnerzahl auf die einzelnen Bundesländer verteilt (Art. 107 Abs. 1 GG).⁶⁵ Insgesamt würde also der Großteil der Länderfinanzmasse nach Bevölkerungszahl verteilt. In der Folge käme es zu einer weitgehenden Nivellierung der originären Pro-Kopf-Steuerkraft der Länder. Vor allem würden die Steuereinnahmen der einzelnen Länder von der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung weitgehend abgekoppelt. Der Anreiz der Bundesländer, durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen die Ansiedlung von Produktionsstätten und Unternehmen zu fördern und diese Steuerquellen zu pflegen, ließe infolgedessen möglicherweise erheblich nach. Im Ergebnis wäre der Standortwettbewerb zwischen den Regionen und damit ein aus allokativer Sicht wesentlicher Vorteil des dezentralisierten Staatsaufbaus entscheidend geschwächt.⁶⁶ Dies ließe sich nur verhindern, wenn im Zuge der Neuordnung der vertikalen Einnahmenverteilung auch die horizontale Aufteilungsregel für die Umsatzsteuer (sowie die übrigen den Bundesländern zu übertragenden Verbrauchssteuern) geändert und die Länderverbundmasse beispiels-

⁶⁵ Von den Ergänzungsanteilen an der Umsatzsteuer, die gem. Art. 107 Abs. 1 GG zum Ausgleich von Steuerkraftunterschieden bei den Landessteuern vorab auf die finanzschwachen Länder verteilt werden können, wird hier abgesehen.

⁶⁶ Es ist allerdings denkbar, daß zwischen den Bundesländern eine ganz andere Form des "Standortwettbewerbs" entsteht. In der Bundesrepublik obliegt die Finanz- und Steuerverwaltung im Schwerpunkt den Landesfinanzbehörden. Diese könnten durch möglichst großzügige Auslegung des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts um den Hauptwohnsitz der Steuerpflichtigen konkurrieren. Die Zahl der mit Erstwohnsitz gemeldeten Personen bestimmt nämlich die Einwohnerzahl eines Landes und damit dessen Anteil an den Verbundsteuern. Die Kosten eines solchen Wettbewerbs hätte der Bund in Form von Einkommen- und Körperschaftsteuerausfällen zu tragen.

weise (zum Teil)⁶⁷ nach Maßgabe des Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommens in den einzelnen Bundesländern aufgeteilt würde. Dadurch bliebe der Bezug der Ländereinnahmen zur regionalen Wirtschaftsleistung gewahrt.⁶⁸ Gleichzeitig würden konjunkturelle Einnahmenschwankungen gemildert, weil die zu verteilende Finanzmasse eben nicht wie das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer ausgeprägten zyklischen Schwankungen unterliegt. Dabei darf nicht übersehen werden, daß - selbst wenn ein ökonomisch sinnvoller Verteilungsmodus gefunden werden kann - den einzelnen Ländern kaum das gleiche Finanzvolumen zufließen wird wie bei der gegenwärtigen Verteilung der Ertragszuständigkeiten. Einige Bundesländer werden finanziell besser, andere schlechter gestellt sein als vorher. Zumindest für eine Übergangszeit dürfte es daher zu beträchtlichen Anpassungsschwierigkeiten kommen.

Die skizzierte Neuverteilung der Ertragszuständigkeiten erschwert darüber hinaus jegliches Bemühen, die Einnahmenautonomie der Bundesländer durch eine (begrenzte) Objekthoheit, z.B. in Form der Gewährung von Zuschlags- oder Hebesatzrechten auf bestimmte Steuern, zu erweitern. Wie oben dargelegt, ist das Recht der Gliedstaaten zur autonomen Einnahmengestaltung unter föderalismusrechtlichen Aspekten nicht zuletzt deshalb wünschenswert, weil es u.a. eine Voraussetzung für die fiskaläquivalente Belastung der Bürger einer Gebietskörperschaft mit den Kosten der von ihnen nachgefragten öffentlichen Leistungen bildet.⁶⁹ Die Gewährung ländereigener Hebesatz- bzw. Zuschlagsrechte ist nur bei fiskalisch ergiebigen Steuerquellen sinnvoll⁷⁰ und käme nach einer stabilitätspolitisch ausgerichteten Neuordnung der Ertragskompetenzen folglich nur für die Umsatzsteuer oder die den Ländern zu übertragenden speziellen Verbrauchsteuern in Frage.⁷¹ Regional differenzierte Verbrauchsteuersätze auf spezielle Güter

⁶⁷ Würde das Aufkommen aus der Umsatzsteuer und der den Ländern zu übertragenden Bundessteuern in vollem Umfang nach Maßgabe der regionalen Wirtschaftsleistung verteilt, hätte dies eine sehr starke Streuung der primären Pro-Kopf-Finanzausstattung zur Folge. Es scheint daher zweckmäßig, nur einen Teil der den Ländern gemeinsam zustehenden Verbundsteuern nach Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verteilen. Ausgehend vom Verhältnis des Länderanteils an der Umsatzsteuer zu dem Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer im Jahre 1994 müßte der nach Maßgabe der regionalen Wirtschaftskraft zu verteilende Anteil ca. 65% der gemeinsamen Steuereinnahmen der Länder ausmachen.

⁶⁸ Der Anreiz der Länder, ihre Steuererhebungs- und Steuerverwaltungsaufgabe im Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu Lasten des Bundes zu vernachlässigen, würde gleichfalls abnehmen.

⁶⁹ Zu den Vor- und Nachteilen einer Steuerautonomie der Bundesländer vgl. im einzelnen Wissenschaftlicher Beirat BMF (1992), S. 92-95.

⁷⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1992), S. 95-96.

⁷¹ Die Möglichkeit, den Ländern über ein Hebesatz- bzw. Zuschlagsrecht auf bestehende Steuern hinaus ein eigenes Steuerfindungsrecht einzuräumen, wird im folgenden nicht weiter betrachtet. Sie würde den Übergang zu einem ungebundenen Trennsystem be-

sind allein schon aus technischen Gründen schwierig durchzusetzen. Da spezielle Verbrauchsteuern i.d.R. bei den Produzenten direkt erhoben werden, müßten diese entsprechend der in den einzelnen Bundesländern abgesetzten Gütermengen unterschiedliche Steuerbeträge an die jeweiligen Finanzbehörden der Länder abführen. Der damit verbundene administrative Aufwand für den Hersteller dürfte beträchtlich sein. Außerdem wäre bei spürbaren Steuerunterschieden mit erheblichen Ausweichreaktionen der Verbraucher bis hin zu einem organisierten "Schmuggel" der jeweiligen Güter zwischen den Bundesländern zu rechnen.

Zuschläge auf die Umsatzsteuer stehen im grundsätzlichen Widerspruch zu ihrem Charakter als allgemeine Verbrauchsteuer.⁷² Sie sind zudem nicht sinnvoll, solange das Umsatzsteueraufkommen nicht nach dem örtlichen Aufkommen, sondern wie bisher nach der Maßgabe der Einwohnerzahl oder - wie oben diskutiert - nach Indikatoren der regionalen Wirtschaftskraft unter den Bundesländern verteilt wird. Die höheren Steuereinnahmen kämen dem betreffenden Bundesland nur zum Teil zugute. Ferner sind bei regional differenzierten Umsatzsteuersätzen Aufkommensverschiebungen infolge des Vorsteuerabzugs nicht auszuschließen.⁷³ Auch ist hier - nicht zuletzt begünstigt durch moderne Vertriebsmethoden, z.B. den Versandhandel - mit beträchtlichen Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen zu rechnen. Gegen eine Erweiterung der Einnahmenautonomie der Länder durch Zuschlagsrechte auf die Umsatzsteuer spricht weiterhin, daß der Entscheidungsspielraum der Länder durch Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft über den Mindeststeuersatz ohnehin spürbar eingeschränkt ist. Im Ergebnis lassen sich Hebesatz- oder Zuschlagsrechte für die Länder bei den Verbrauchsteuern aus rechtlichen und ökonomischen Gründen nicht verwirklichen. Maßnahmen zur Erweiterung der Steuerautonomie der Bundesländer sollten - so etwa das gutachterliche Ergebnis des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen - zweckmäßigerweise bei der Lohnsteuer, der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer ansetzen.⁷⁴ Gerade diese Steuerquellen sind den Bundesländern jedoch im hier vorgeschlagenen Modell wegen ihrer hohen Konjunkturabhängigkeit entzogen.

Schließlich sprechen (neben den ökonomischen und insbesondere föderalistisch-theoretischen) auch nicht von der Hand zu weisende staatspolitische Beden-

deuten, das ökonomisch schwerwiegende Nachteile wie z.B. Transparenzverluste oder Transaktionskostensteigerungen aufweist.

72 Vgl. dazu und im folgenden Wissenschaftlicher Beirat BMF (1992), S. 96-97.

73 Diese Problematik stellt sich heute in besonderer Deutlichkeit auf europäischer Ebene und ist letztlich der Grund für den nur zögerlichen Übergang vom Bestimmungslandprinzip zum Gemeinsamen-Markt-Prinzip bei den (allgemeinen) Verbrauchsteuern [vgl. dazu z.B. Biehl (1988b), S. 277 ff.].

74 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1992), S. 97-103.

ken gegen die skizzierte Neuordnung der Ertragszuständigkeiten. Würde die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu einer reinen Bundessteuer umfunktioniert, ginge die Zustimmungspflicht des Bundesrates verloren, die nach dem Grundgesetz bei Bundesgesetzen über Steuern besteht, deren Aufkommen ganz oder teilweise den Ländern zufließt (Art. 105 Abs. 3 GG). Die Einkommen- und Körperschaftsteuer ist die sowohl fiskalisch als auch wirtschaftspolitisch bedeutsamste Steuer im bundesdeutschen Steuersystem. Die politische Gestaltungskraft der deutschen Bundesländer würde durch den Verlust der Mitspracherechte über diese Steuerquelle entscheidend zugunsten des Bundes geschwächt. Dies hätte eine nachhaltige Verschiebung des föderalen Kräfteverhältnisses zur Folge. Umgekehrt scheint es staatspolitisch wenig sinnvoll, die Anzahl der Verbundsteuern, an denen Bund und Länder in veränderbaren Anteilsverhältnissen partizipieren, über die Umsatzsteuer hinaus, z.B. um die Mineralöl- oder die Tabaksteuer, zu erweitern. Dies vergrößert letztlich das Potential für föderale Verteilungsstreitigkeiten und begünstigt damit politische Blockaden zwischen den Verfassungsorganen.

4.4.2.2. Einbindung der Gemeinden in eine Neuordnung der vertikalen föderalen Ertragszuständigkeiten

Die Möglichkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, (konjunkturbedingte) Einnahmeausfälle durch Kreditaufnahme zu kompensieren, ist aufgrund der strengen kommunalen Verschuldungsregeln gering. In rezessiven, durch rückläufige Steuereinnahmen geprägten Phasen sind die Gemeinden häufig gezwungen, durch Haushaltskonsolidierung ihre Nettokreditaufnahme zu verringern oder gar Schulden per saldo zu tilgen. Die Kreditaufnahme der kommunalen Gebietskörperschaften dient daher unter den geltenden institutionellen Rahmenbedingungen kaum der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung.⁷⁵ Trotzdem ist die Vorausset-

⁷⁵ Dies wird nicht zuletzt an der im Vergleich zu Bund und Ländern unterproportionalen Kreditaufnahme der Gemeinden in konjunkturellen Krisenzeiten deutlich. Die Nettoneuverschuldung der Gemeinden belief sich beispielsweise in den Rezessionsjahren 1975 und 1981 mit rd. 6,8 bzw. 6,1 Mrd. DM auf nur etwa 12,5% bzw. 8,8% der Nettokreditaufnahme aller öffentlichen Haushalte. Sie lag damit jeweils deutlich unter dem Anteil der kommunalen Ausgaben an den bereinigten Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts von rd. 20%. Zum gleichen Zeitpunkt erreichte die Neuverschuldung des Bundes (ohne seine Sondervermögen) mit 29,9 Mrd. DM bzw. 37,4 Mrd. DM einen Anteil von etwa 55% bzw. 53,5% an der Kreditaufnahme des öffentlichen Gesamthaushalts. Die Länder nahmen in den beiden Jahren 17,0 bzw. 24,6 Mrd. DM am Kapitalmarkt auf, was rd. 31,3% bzw. 35,2% der Nettoneuverschuldung aller öffentlichen Haushalte entspricht. Die bereinigten Ausgaben des Bundes beliefen sich dagegen auf nur etwa 30% und die der Länder auf ca. 27 % der Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts. Berechnet nach

zung einer konjunkturellen Verstetigung des Steueraufkommens der Gemeinden alles andere als erfüllt.

Einen ersten Ansatzpunkt für eine stabilitätspolitisch motivierte Änderung der Einnahmenverantwortung der Gemeinden bietet die äußerst konjunkturrempfindliche Gewerbeertragsteuer.⁷⁶ Die Gewerbe(ertrag)steuer ist vom Grundsatz eine mit dem (gruppenmäßigen) Äquivalenzprinzip begründete Gemeindesteuer. Der durch die ortsansässigen Unternehmen verursachte kommunale Finanzbedarf bzw. die für die lokalen Unternehmen erbrachten kommunalen Leistungen sollen - soweit nicht durch Gebührenerhebung möglich - durch eine von der Gruppe der Begünstigten zu tragende Steuer finanziert werden. Aufgrund ihres grundsätzlich lokalen Bezugs verbietet sich die Zentralisierung der Ertragshoheit über die Gewerbesteuer aus steuersystematischen Gründen. Sie müßte infolgedessen vollständig durch Erhöhung einer bestehenden oder eine neu zu konzipierende Steuerquelle ersetzt werden.⁷⁷ Dabei geht es - einschließlich der Gewerbesteuerumlage des Bundes und der Länder - um ein Finanzvolumen von insgesamt 44,1 Mrd. DM im Jahre 1994.⁷⁸

Als Ersatz für die Gewerbe(ertrag)steuer bietet sich die Einführung einer seit längerem diskutierten Wertschöpfungsteuer an.⁷⁹ Die Bemessungsgrundlage dieser Steuer setzt sich aus der Summe der Wertschöpfungsbestandteile Löhne, Zinsen, Mieten, Pachten⁸⁰ und Gewinne zusammen, die bei den steuerpflichtigen lokalen Wirtschaftseinheiten entstehen. Wie bei der Umsatzsteuer beträgt die Aufkommenselastizität der Wertschöpfungsteuer etwa eins.⁸¹ Sie ist der Gewerbe-

Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 3.1.

- 76 Die Gewebekapitalsteuer, die zweite Komponente der Gewerbesteuer, ist eine ertrag-unabhängige Bestandssteuer und daher in wesentlich geringerem Ausmaß konjunkturellen Einflüssen unterworfen. Sie wird deshalb - trotz vielfältiger Kritik und anstehender Reformen [vgl. dazu Kinkel (1995)] - im folgenden nicht weiter betrachtet.
- 77 Dabei wären nicht nur die den Gemeinden zufließenden Gewerbeertragsteuereinnahmen, sondern auch die Verluste des Bundes und der Länder aus der Gewerbesteuerumlage auszugleichen, soweit diese nicht durch Mehreinnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer gedeckt werden. Ein höheres Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen ergibt sich bei Wegfall der Gewerbeertragsteuer deshalb, weil die Gewerbesteuer als betrieblicher Aufwand absetzbar ist.
- 78 Siehe oben Tabelle 5. Der bereits geäußerte Vorbehalt gegen die Ermittlung des Kompensationsvolumens auf der Basis nur eines Steuerjahres gilt hier natürlich entsprechend.
- 79 Vgl. Oberhauser (1964); Rehm (1978); Wissenschaftlicher Beirat BMF (1982), S.397 ff.; Littmann (1983) und (1988).
- 80 Die Einbeziehung der Mieten und Pachten in die Bemessungsgrundlage der Wertschöpfungsteuer impliziert die gleichzeitige Abschaffung der Grundsteuer. Sie würde quasi in der Wertschöpfungsteuer aufgehen.
- 81 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1982), S. 410.

(ertrag)steuer daher unter dem konjunkturellen Aspekt deutlich überlegen⁸² und erfüllt gleichzeitig das Kriterium der Wachstumsproportionalität recht gut.⁸³ Die Wertschöpfungssteuer kann problemlos mit einem Hebesatzrecht ausgestattet werden, wodurch die gegenwärtige Einnahmenautonomie der Gemeinden gewährleistet bleibe. Die Fühlbarkeit der Steuer,⁸⁴ ein wichtiger Aspekt einer äquivalenztheoretisch begründeten Zwangsabgabe, bleibt ebenso erhalten wie der Bezug zur lokalen Wirtschaftsentwicklung. Schwierigkeiten ergeben sich (für eine Übergangszeit) durch die mit der Einführung verbundenen potentiellen interkommunalen Umverteilungseffekte. Bei globaler Kompensation der Gewerbe(ertrag)steuer durch eine Wertschöpfungssteuer⁸⁵ und die Verteilung dieser Einnahmen nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens dürften bei einheitlichen Hebesätzen c.p. die Gemeinden mit besonders arbeitsintensiven Produktionsstätten ein höheres Steueraufkommen erzielen als bisher. Die Umverteilungsgewinne gehen zu Lasten derjenigen Gemeinden, in denen besonders kapitalintensiv produziert wird.⁸⁶ Insgesamt - und insbesondere unter dem Aspekt der Einnahmenverstärkung - dürfte die Wertschöpfungssteuer jedoch eine gangbare Alternative zur gegenwärtigen Gewerbe(ertrag)steuer darstellen.⁸⁷

Eine zweite Möglichkeit des Ersatzes der Gewerbe(ertrag)steuer liegt in der (direkten)⁸⁸ Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer.⁸⁹ Die hierzu im

-
- 82 Die Wertschöpfungssteuer weist auch in anderer Hinsicht wichtige Vorzüge im Vergleich zur Gewerbesteuer auf. Beispielsweise diskriminiert sie die betriebliche Eigenkapitalfinanzierung nicht gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung und streut mit Blick auf das interkommunale Pro-Kopf-Aufkommen weniger stark als die Gewerbesteuer. Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat BMF (1982), S. 397 ff.
- 83 Das Kriterium der Wachstumsproportionalität ist erfüllt, wenn Steuereinnahmen und Volkseinkommen mittelfristig im Gleichschritt wachsen.
- 84 Fühlbarkeit soll in diesem Zusammenhang insbesondere heißen, daß die Steuer als eine lokale Abgabe wahrgenommen wird. Dies schließt die Möglichkeit interkommunaler Belastungsunterschiede ein.
- 85 Bei globaler Kompensation wird zwar das Gewerbesteueraufkommen insgesamt betragsgleich durch die Wertschöpfungssteuer ersetzt, nicht aber notwendigerweise auf der Ebene der einzelnen Gemeinden.
- 86 Dies ist darauf zurückzuführen, daß bei der Wertschöpfungssteuer zusätzlich zu den Gewinnen und Zinsen auch die gezahlten Löhne in die Bemessungsgrundlage eingehen. Das insgesamt gleiche Steueraufkommen verteilt sich folglich auf eine größere Zahl von Steuertatbeständen als bei der Gewerbeertragsteuer und führt folglich zu Verlusten bei den Gemeinden, bei denen die neuen Steuertatbestände nur unterdurchschnittlich ausgeprägt sind.
- 87 Dies zeigt sich nicht zuletzt an dem nahezu einhelligen Votum des Wissenschaftlichen Beirats BMF (1982), S. 445-448, für die Wertschöpfungssteuer als Ersatz für die Gewerbesteuer; nachdrücklich z.B. auch der Sachverständigenrat (1995), Tz. 350.
- 88 Gegenwärtig partizipieren die Kommunen indirekt am Umsatzsteueraufkommen, weil ihnen nach Art. 106 Abs. 7 GG eine bestimmte Quote vom Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern zusteht.

politischen Raum diskutierten Vorschläge sehen vor, einen bestimmten Anteil am Umsatzsteueraufkommen den Kommunen insgesamt zuzuweisen und anschließend mittels geeigneter Schlüssel auf die einzelnen Gemeinden zu verteilen. Die Umsatzsteuer müßte entsprechend erhöht werden. Unter dem Gesichtspunkt der Konjunkturrempfindlichkeit und der Wachstumsproportionalität weist die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden etwa die gleichen Vorzüge gegenüber der Gewerbesteuer auf wie eine kommunale Wertschöpfungssteuer. Allerdings ist sie mit einem Verlust an kommunaler Einnahmenautonomie verbunden, weil sich Zuschläge bzw. Hebesatzvariationen - wie bereits oben im Zusammenhang mit den Bundesländern dargelegt - in einem Umsatzsteuerverbund nicht sinnvoll verwirklichen lassen.⁹⁰ Die Erhöhung des Umsatzsteuerzuschlags durch eine einzelne Gemeinde ginge infolge des Vorsteuerabzugs c.p. teilweise zu Lasten des Umsatzsteueraufkommens der übrigen Kommunen. Die Ausübung des Zuschlags- oder Hebesatzrechts auf die Umsatzsteuer führte folglich nicht zu einer Belastung der ortsansässigen Wirtschaft, sondern würde durch das Vehikel des Vorsteuerabzugs zumindest zum Teil "exportiert". Dies widerspricht der Idee einer äquivalenztheoretisch motivierten Gemeindesteuer. Zudem ist eine mit eigenem Hebesatz ausgestattete kommunale Umsatzsteuer oder Umsatzsteuerbeteiligung nach geltendem EG-Recht nicht zulässig.⁹¹ Die Eignung der Umsatzsteuer als Gemeindesteuer wird aber auch unabhängig von der Hebesatz- bzw. Zuschlagsproblematik unter äquivalenztheoretischen Aspekten durch die Steuerbefreiung der Exporte eingeschränkt. Ortsansässige Unternehmen mit hohem Exportanteil führen keine oder nur geringe Umsatzsteuerbeträge ab und beteiligen sich insofern nur wenig an der Finanzierung kommunaler Aufgaben und Leistungen. Hinzu kommt, daß durch die Abschaffung der Gewerbe(ertrag)steuer die Unternehmen entlastet, mit der betragsgleichen Erhöhung der Umsatzsteuer infolge von Überwälzungsprozessen in erster Linie aber die privaten Haushalte belastet werden.⁹²

89 Vgl. z.B. Rehm (1978); Heckt (1983); kritisch dazu Wissenschaftlicher Beirat BMF (1982), S. 396-397; Schmidt (1988), S. 319. Dieser Vorschlag wird in jüngster Zeit im Zusammenhang mit der geplanten Gemeindesteuerreform (wieder) verstärkt diskutiert [vgl. Karrenberg/Münstermann (1993), S. 128-135; Kinkel (1995), S. 250 ff.].

90 Dieser Nachteil ist Grund genug für den Wissenschaftlichen Beirat beim BMF (1982), S. 396, die Möglichkeit einer Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer ohne weitere Diskussion abzulehnen. Der Deutsche Städtetag plädiert dafür, bei einer Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer die Gewerbesteuer nicht völlig abzuschaffen, sondern sie nur in ihrem Volumen zu reduzieren, so daß ein Rest gemeindlicher Hebesatzautonomie erhalten bleiben könnte [vgl. Karrenberg/Münstermann (1993), S. 130; ebenso Ritter (1983), S. 190-191].

91 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (1982), S. 397; Littmann (1983), S. 181.

92 Überwälzungen sind freilich auch bei der Gewerbesteuer nicht völlig auszuschließen. Ihr Ausmaß dürfte allerdings wesentlich geringer sein als bei der Umsatzsteuer, weil die Gewerbesteuerbelastung schwer zu kalkulieren und deshalb mit einer großen Unsicherheit behaftet ist und außerdem nur von wenigen Steuerpflichtigen zu zahlen ist.

Dies kann aus verteilungspolitischen Gründen kritisiert werden. Problematisch ist schließlich auch die Wahl des Verteilungsschlüssels. Die Aufteilung des Umsatzsteueranteils auf die Gemeinden nach Maßgabe der Einwohnerzahl führt zu einer unsystematischen Verteilung zwischen "Schlaf-" und "Betriebsgemeinden" und koppelt das kommunale Steueraufkommen von der lokalen Wirtschaftsleistung ab. Der Anreiz der kommunalen Entscheidungsträger zur Ansiedlung und Förderung von Gewerbe sänke beträchtlich. Erforderlich wird damit - wie auf Länderebene diskutiert - ein wirtschaftsbezogener Verteilungsschlüssel,⁹³ der freilich mit einer vom status quo erheblich abweichenden Aufkommensverteilung verbunden sein kann.⁹⁴

Der kommunale Anteil an der veranlagten Lohn- und Einkommensteuer bildet die zweite Hauptsäule der kommunalen Finanzen und ist gleichzeitig eine weitere wesentliche Quelle konjunktureller Einnahmenschwankungen auf Gemeindeebene. Die kommunalen Einkommensteuereinnahmen wären unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten - wie bei den Ländern diskutiert - auf den Bund zu übertragen. Bei isolierter Betrachtung geht es dabei derzeit (1994) um ein Finanzvolumen von rd. 41 Mrd. DM (siehe oben Tabelle 5). Die Beteiligung der Gemeinden an der Lohn- und Einkommensteuer wird u.a. mit gruppenäquivalenztheoretischen Überlegungen begründet. Sie stellt den Beitrag der Gemeindeeinwohner zur Finanzierung der kommunalen öffentlichen Leistungen zugunsten der privaten Haushalte sicher und bildet so zusammen mit der Gewerbesteuer ein System des finanziellen Interessenausgleichs zwischen der lokalen Wohnbevölkerung und den ansässigen Gewerbetreibenden.⁹⁵ Bei der Zentralisierung der Ertragshoheit über die Lohn- und Einkommensteuer beim Bund ginge den Gemeinden diese Einnahmenquelle verloren und müßte funktionsadäquat ersetzt werden. Einen solchen Ersatz könnte eine allgemeine kommunale Verbrauchsteuer vom Typus der amerikanischen Sales-tax bieten, die auf der Einzelhandelsstufe erhoben und nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens vereinnahmt wird.^{96,97} Sie läßt sich prin-

⁹³ Vgl. dazu Karrenberg/Münstermann (1993), S. 132; Schmidt (1988), S. 319; Heckt (1983), S. 185.

⁹⁴ Vgl. dazu Kinkel (1995), S. 252-256.

⁹⁵ Die Fühlbarkeit der Einkommensteuer als Gemeindesteuer ist allerdings - nicht zuletzt wegen der derzeit fehlenden kommunalen Hebesatzrechte auf die Lohn- und Einkommensteuer und der damit verbundenen interkommunalen Belastungsunterschieden - geringer als bei der Gewerbesteuer.

⁹⁶ Vgl. dazu Neumark (1978); Rehm (1978), S. 627-632; Wissenschaftlicher Beirat (1982), S. 413 ff.; Littmann (1983), S. 181; Pohmer (1980), S. 684-686. Soll die Neuordnung der Gemeindefinanzen nicht zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote führen, muß der Bund im Gegenzug zur Einführung der kommunalen Verbrauchsteuer die ihm nun ausschließlich zustehende Einkommensteuer im Umfang des bisherigen Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer senken. Daraus wird die verteilungspolitische Problematik des Vorschlags deutlich.

ziell mit einem Hebesatz- bzw. Zuschlagsrecht versehen, was unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Einnahmenautonomie wünschenswert ist und gleichzeitig ihre Fühlbarkeit verbessert. Neben der Wohnbevölkerung werden z.T. aber auch Einpendler durch eine kommunale Verbrauchsteuer belastet, was insbesondere für Städte mit zentralörtlichen Funktionen von Bedeutung ist - zumindest soweit Zentralörtlichkeit und Handelszentralität zusammenfallen. Es ist allerdings nicht zu verkennen, daß die Eignung einer kommunalen Verbrauchsteuer durch die fortschreitende Konzentration des Einzelhandels auf wenige große Einkaufszentren, die ganze Regionen versorgen, zunehmend in Frage gestellt wird. Zum einen geht infolge dieser Entwicklung der Bezug des kommunalen Verbrauchsteueraufkommens zur lokalen Wohnbevölkerung verloren, da Wohnort und Einkaufsort immer mehr auseinanderfallen. Der Konzentrationsprozeß führt zum anderen dazu, daß das Pro-Kopf-Aufkommen aus einer kommunalen Verbrauchsteuer zwischen Gemeinden, in deren Gemarkung ein solches überregionales Einkaufszentrum liegt, und solchen Kommunen, aus denen der Einzelhandel abwandert, erheblich streut. Ähnlich wie bei der Umsatzsteuer ist die Einkommenselastizität der kommunalen Verbrauchsteuer im Konjunkturverlauf etwas kleiner als eins, weil der private Verbrauch kurzfristig typischerweise weniger schwankt als das aggregierte Einkommen. Längerfristig hingegen entwickeln sich die privaten Konsumausgaben und damit bei gegebenen Steuersätzen auch die Steuereinnahmen proportional zum Bruttosozialprodukt. Die kommunale Verbrauchsteuer zeichnet sich daher durch eine relativ geringe Konjunktorempfindlichkeit aus, was unter den hier im Mittelpunkt stehenden stabilitätspolitischen Aspekten von großem Vorteil ist, und erfüllt gleichzeitig das Kriterium der Wachstumsproportionalität.⁹⁸ Die Einführung einer kommunalen Verbrauchsteuer könnte allerdings am geltenden europäischen Recht scheitern. Die EG-Richtlinien zur Steuerharmonisierung⁹⁹ verbieten es den Mitgliedstaaten, Steuern zu erheben, die an die

97 Denkbar wäre auch, den Gemeinden die Einnahmen aus der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer nicht völlig zu entziehen, sondern - wie auch schon von der sog. Troeger-Kommission in ihrem Gutachten zur Finanzreform 1966 vorgeschlagen - den Kommunen das Aufkommen der Einkommensteuer aus der unteren Proportionalzone zuzuweisen [vgl. auch Kock (1975), S. 324]. Dieses unterliegt weit geringeren konjunkturellen Schwankungen als das Aufkommen aus einer Beteiligung an der gesamten progressiven Einkommensteuer. Die untere Proportionalzone des Einkommensteuertarifs ist im Zuge der Steuerreformen der achtziger Jahre und durch die Erweiterung des Existenzminimums stark verkürzt worden. Das Aufkommen aus der unteren Proportionalzone dürfte daher weitaus geringer sein als der gegenwärtige Gemeindeanteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer. Der Vorschlag der Troeger-Kommission wird deshalb nicht weiter diskutiert. Eine kommunale Einkommensteuer bietet im hier diskutierten Zusammenhang ganz offensichtlich ebenfalls keine sinnvolle Alternative [vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat BMF (1982), S. 432 ff.].

98 Vgl. Rehm (1978), S. 631.

99 6. Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer, ABl. L 145, S. 1 ff..

selben wirtschaftlichen Tatbestände wie die staatliche Umsatzsteuer anknüpfen. Eine allgemeine Gemeindeverbrauchsteuer könnte unter dieses Verbot fallen.¹⁰⁰ Ungeachtet ihrer tendenziellen Vor- und Nachteile bietet sie daher u.U. keine Alternative für den ggf. zu zentralisierenden Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer.

Die Kompensation der Gemeinden für die Zentralisierung der Ertragshoheit über die Lohn- und Einkommensteuer könnte wahlweise durch die bereits diskutierte direkte Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer erfolgen.¹⁰¹ Die Umsatzsteuer belastet - die intendierte Überwälzung vorausgesetzt - den privaten Verbrauch und damit die privaten Haushalte. Sie ist daher unter äquivalenztheoretischen Gesichtspunkten prinzipiell als Ersatz für den kommunalen Anteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer geeignet. Probleme dürfte jedoch insbesondere wieder die Wahl eines horizontalen Verteilungsschlüssels bereiten. Anders als im Fall der Gewerbe(ertrag)steuer darf die Aufteilung der kommunalen Umsatzsteueremasse allerdings jetzt nicht an Indikatoren der lokalen Wirtschaftsleistung anknüpfen, um den Bezug dieser Einnahmequelle zur - und damit das kommunale Interesse an der - lokalen Wohnbevölkerung nicht zu schmälern.¹⁰² Der oben bemängelte Verlust an gemeindlicher Finanzautonomie bei einer Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer ist hier hingegen von untergeordneter Bedeutung. Die Gemeinden verfügen - obwohl nach Art. 106 Abs. 5 GG prinzipiell möglich - gegenwärtig über kein Hebesatzrecht für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

¹⁰⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1982), S. 443-444.

¹⁰¹ Der Bund müßte hierbei im Austausch für den kommunalen Einkommensteueranteil entweder die ihm verbleibenden Umsatzsteuereinnahmen direkt an die Gemeinden übertragen oder die Umsatzsteuer zugunsten der Gemeinden erhöhen und zum Ausgleich die Einkommen- und Körperschaftsteuer entsprechend senken. Letztere Variante mag insbesondere unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten kritisiert werden.

¹⁰² Beispielsweise ist an die Verteilung nach Maßgabe der Einwohnerzahl zu denken. In diesem Fall würden wahrscheinlich die Gemeinden im "Speckgürtel" der Großstädte Einnahmen verlieren, während die Metropolen selbst zu den Gewinnern zählen dürften. Eine andere Möglichkeit besteht darin, den kommunalen Umsatzsteueranteil proportional zum Aufkommen aus Lohn- und veranlagter Einkommensteuer in den Gemeinden zu verteilen. Der Aufteilungsschlüssel würde an die bisherigen Steuerquellen anknüpfen. Abrupte interkommunale Umverteilungseffekte ließen sich so weitgehend vermeiden. Wird sowohl die Gewerbesteuer als auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durch eine direkte Umsatzsteuerbeteiligung ersetzt, müßte folglich ein Teil des den Gemeinden zustehenden Umsatzsteueraufkommens nach einem gewerbebezogenen, der andere Teil nach einem einwohnerbezogenen Schlüssel verteilt werden.

4.4.3. Vertikaler konjunktureller Finanzausgleich

Die zweite Möglichkeit, die Steuereinnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu verstetigen und die Verschuldungskompetenz ausschließlich beim Bund anzusiedeln, liegt in der Schaffung eines vertikalen "konjunkturellen" Finanzausgleichs.¹⁰³ Im Rahmen eines derartigen Finanzausgleichs hätte der Bund durch entsprechende Finanzausgleichszahlungen aus der ihm zustehenden Steuermasse den Ländern (und Gemeinden) dasjenige Steueraufkommen zu gewährleisten, das ihnen bei Normalauslastung des Produktionspotentials¹⁰⁴ jeweils zufließen würde. Die Zuweisungen an die dezentralen Gebietskörperschaften wären in Rezessionsphasen folglich auszuweiten, in konjunkturellen Boom- bzw. Normallagen zu vermindern bzw. auszusetzen oder ggf. sogar durch Ausgleichszahlungen der Länder und Gemeinden in Höhe der bei ihnen anfallenden konjunkturellen Mehreinnahmen an den Bund zu ersetzen. Im Ergebnis kumulierten sich die konjunkturellen Einnahmenschwankungen beim Bund, der diese durch eine gegenläufige Variation seiner Kreditpolitik auszugleichen hätte. Auf allen föderalen Ebenen wäre so zumindest eine passive Konjunkturpolitik im Sinne einer stabilisierenden, potentialorientierten Budgetpolitik sichergestellt, ohne daß Länder und Gemeinden auf das Verschuldungsinstrument zurückgreifen müßten oder es einer Neuordnung der Einnahmeständigkeiten bedürfte. Darüber hinaus könnte der Bund je nach konjunkturellem Ermessen zusätzlich aktive finanzpolitische Maßnahmen zur Kompensation der Nachfrageschwankungen im privaten Sektor ergreifen. Bei diskretionären stabilitätspolitischen Maßnahmen auf der Einnahmenseite, z.B. der Gewährung von Sonderabschreibungen im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer oder einer vorübergehenden Anhebung oder Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze (so auch vorgesehen gem. § 26 StabG), ist allerdings zu beachten, daß diese infolge des Steuerverbundes zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu Einnahmenschwankungen auf der Länder- und Gemeindeebene führen. Diese müßten mit Hinblick auf die erwünschte Verstetigung der Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften

¹⁰³ Dieser Gedanke wurde jüngst von Grosseckler (1994) und ansatzweise vom Wissenschaftlichen Beirat BMF (1994), S. 34-35, vorgebracht. In der älteren stabilitätspolitischen Literatur werden vorwiegend diskretionäre Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder und Gemeinden als Mittel diskutiert, um die öffentliche Investitionstätigkeit in Rezessionsphasen zu stimulieren [vgl. Timm (1969); Voigtländer (1970); Hansmeyer (1970)]. Zu den enttäuschenden Erfahrungen in der Praxis siehe Klein/Schäfer (1978), S. 177-178.

¹⁰⁴ Vereinfacht beschreibt das Produktionspotential dasjenige gesamtwirtschaftliche Einkommen, das eine Volkswirtschaft bei Vollauslastung ihrer Produktionsfaktoren, insbesondere des Kapitalbestandes, maximal erwirtschaften kann. Das tatsächlich realisierte Einkommen hängt von der Auslastung des Produktionspotentials, dem Auslastungsgrad, ab. Dieser verändert sich im Konjunkturverlauf. Zur Problematik des Potentialbegriffs siehe z.B. Leibfritz (1984), S. 16-17.

ebenfalls ausgeglichen werden. Entscheidend ist, daß die Einnahmen und damit auch die Ausgaben der Länder und Gemeinden einem stetigen, potentialorientierten Wachstumspfad folgen und die Entscheidung über das konjunkturell "richtige" und mit den Maastricht-Kriterien vereinbare Defizit allein dem Bund obliegt.

Die Ausgestaltung eines vertikalen konjunkturellen Finanzausgleichs in der skizzierten Form ist in der Praxis mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Referenzgröße bei der Quantifizierung der konjunkturell bedingten Einnahmenschwankungen sind das Produktionspotential bei Normalauslastung und die damit einhergehenden Einnahmen. Der Unterschiedsbetrag zwischen den Normalauslastungseinnahmen und den tatsächlichen Steuereinnahmen der dezentralen Gebietskörperschaften ergibt das vom Bund abzudeckende bzw. an ihn abzuführende konjunkturelle Transfervolumen. Das Produktionspotential ist aber nicht direkt meßbar, sondern muß geschätzt werden.¹⁰⁵ Seine Bestimmung unterliegt erheblichen Schätzunsicherheiten. Dies gilt insbesondere in Zeiten beschleunigten Strukturwandels, weil Teile des volkswirtschaftlichen Kapitalbestands, die technisch eigentlich noch uneingeschränkt nutzbar sind, ökonomisch entwertet werden.¹⁰⁶ Eine Bereinigung der Potentialrechnung um diese strukturell bedingten Überkapazitäten läßt sich methodisch nur unzureichend bewerkstelligen.¹⁰⁷ Die Überschätzung des effektiv auslastbaren Produktionspotentials (bzw. des Normalauslastungsgrades)¹⁰⁸ hat jedoch zur Folge, daß Normalbeschäftigungseinnahmen unterstellt werden, die tatsächlich gar nicht realisierbar sind. Die konjunkturell bedingten Mindereinnahmen werden dadurch überschätzt.¹⁰⁹ Der Bund würde den Ländern Steuerausfälle ersetzen, die nicht konjunktureller, sondern struktureller Natur sind. Man darf deshalb mit einiger Wahrscheinlichkeit erwarten, daß die Bestimmung des Produktionspotentials bzw. des Normalauslastungsgrades zu einem permanenten politischen Streitpunkt zwischen Bund und Ländern (sowie Gemeinden) werden würde.

Das potentialorientierte Einnahmenniveau sowie die Höhe der ausgleichsrelevanten konjunkturbedingten Einnahmenschwankungen werden weiterhin von der

¹⁰⁵ Vgl. dazu im einzelnen Sachverständigenrat (1979), Tz. 106 ff. und Anhang V. A.; Deutsche Bundesbank (1995c), S. 42-44 und 55-56.

¹⁰⁶ Vgl. Sachverständigenrat (1979), Tz. 107-110; (1982), Tz. 48; Leibfritz (1984), S. 16-17; Bundesministerium der Finanzen (1985), S. 34. Diese Problematik zeigt sich in aller Deutlichkeit bei der Potentialschätzung für Ostdeutschland [vgl. Deutsche Bundesbank (1995c), S. 51-52].

¹⁰⁷ Vgl. Leibfritz (1984), S. 17.

¹⁰⁸ Im Ergebnis ist es für die Berechnung des Normalauslastungseinkommens und der damit einhergehenden Steuereinnahmen unerheblich, ob das Produktionspotential oder der Normalauslastungsgrad zu hoch angesetzt werden [vgl. Wille (1983), S. 105].

¹⁰⁹ Vgl. Feldsieper (1984), S. 31; Wille (1983), S. 105.

Aufkommenselastizität des Steuersystems bzw. der den nachgeordneten Gebietskörperschaften zugeordneten Steuerquellen bestimmt.¹¹⁰ Diese muß zur Bestimmung der konjunkturell bedingten Einnahmenschwankungen genau bekannt sein. Die Dynamik des Steuersystems war in der Vergangenheit bereits vielfach Gegenstand gravierender Fehleinschätzungen.¹¹¹ Sie wird bei gegebenem Steuerrecht durch die Anpassungsreaktionen des Privatsektors auf Veränderungen der strukturellen Rahmenbedingungen bestimmt und läßt sich daher ex ante kaum verläßlich abschätzen. Außerdem können Steuerrechtsänderungen und andere Sonderfaktoren die Aufkommenselastizität des Steuersystems auch kurzfristig beeinflussen.¹¹² Bei einer bewußten und dauerhaften Variation der Steuerquote, beispielsweise einer breit angelegten Steuersenkung, ist zudem nicht mit Sicherheit festzustellen, inwieweit Aufkommensveränderungen auf die Steuerpolitik zurückzuführen sind und deshalb von den nachgeordneten Gebietskörperschaften mitzutragen sind oder durch konjunkturelle Einflüsse hervorgerufen werden und daher vom Bund auszugleichen wären. Die Relevanz dieser Frage wird besonders deutlich, wenn man sich vorstellt, daß als Zeitpunkt für die Steuerreform aus konjunkturellen Gründen eine Rezessionsphase gewählt würde, sich also kurzfristige stabilitätspolitische und langfristige allokatons- und verteilungspolitische Überlegungen überschneiden. Die Unsicherheit bei der Bestimmung des Transfer Volumens und damit der Raum für Verteilungskonflikte zwischen den föderalen Gliedern vergrößert sich durch diese Faktoren beträchtlich.

Eine weitere wichtige Determinante konjunkturell bedingter Einnahmenschwankungen sind neben dem jeweiligen Auslastungsgrad des Produktionspotentials und der Aufkommenselastizität des Steuersystems die Preisniveauveränderungen.¹¹³ Preissteigerungen (Inflation) führen i.d.R. zu (nominellen) Steuermehereinnahmen, die umso höher sind, je größer die Inflationsraten sind. Die Normalauslastung des Produktionspotentials ist erfahrungsgemäß nur unter Inkaufnahme einer gewissen, unvermeidbaren Inflationsrate möglich.¹¹⁴ Steigen die Steuererträge inflationsbedingt stärker oder weniger stark als es bei Normalauslastung der Fall wäre, sind diese Mehr- bzw. Mindereinnahmen durch eine gegenläufige Variation der konjunkturellen Finanztransfers auszugleichen. Es ist daher zur Bestimmung des Ausgleichsvolumens erforderlich, das Produktionspotential jeweils mit einem "normalen" Preisniveau zu bewerten. Die Festlegung der "unvermeidbaren" Preisniveauveränderung eröffnet freilich einen erheblichen dis-

110 Vgl. Krause-Junk (1982), S. 15-16.

111 Vgl. Sachverständigenrat (1977), Tz. 151-152.

112 Vgl. zu den Problemen der Steuerschätzung im einzelnen Körner (1983), S. 217-235.

113 Vgl. Krause-Junk (1982), S. 12.

114 Die Deutsche Bundesbank trägt dieser Tatsache z.B. bei der Berechnung des jährlichen Geldmengenziels durch die Berücksichtigung einer "mittelfristigen Preisnorm" Rechnung.

ktionären Spielraum,¹¹⁵ der wiederum nicht zuletzt zu politischen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern (sowie den Gemeinden) über das "richtige" konjunkturelle Transfervolumen genutzt werden dürfte. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die Interessensgegensätze zwischen Bund und nachgeordneten Gebietskörperschaften bei der Bestimmung der "normalen" Inflationsrate oder anderer ausgleichsrelevanter Schätzgrößen zu erheblichen Zeitverzögerungen bei den konjunkturellen Ausgleichszahlungen führen können. Im Ergebnis könnte der vertikale konjunkturelle Finanzausgleich dann prozyklische Wirkungen entfalten, weil z.B. die Kompensationszahlungen für die konjunkturellen Einnahmefälle während einer Rezession aufgrund langwieriger Verteilungsstreitigkeiten erst im darauffolgenden Aufschwung bzw. Boom vom Bund an die Länder (und Gemeinden) überwiesen und von letzteren verausgabt werden.

Sieht man das Problem der Ermittlung des konjunkturellen Transfervolumens fürs erste als gelöst an, stellt sich die nicht weniger komplizierte Frage der horizontalen Verteilung der Ausgleichsmittel auf die einzelnen dezentralen Gebietskörperschaften. Länder und Gemeinden werden in Abhängigkeit von der regionalen und lokalen Wirtschaftsstruktur in unterschiedlichem Ausmaß von konjunkturellen Schwankungen des Auslastungsgrades und der Steuereinnahmen getroffen. Zur adäquaten horizontalen Aufteilung der Mittel, die nicht nur die Einnahmenschwankungen der nachgeordneten Gebietskörperschaften insgesamt, sondern jeweils auch die einer jeden einzelnen Gebietskörperschaft für sich ausgleicht,¹¹⁶ müßten deshalb Informationen über die Entwicklung des regionalen und streng genommen sogar des lokalen Produktionspotentials, seiner normalen und seiner tatsächlichen Auslastung sowie über die regionalen Steuerquoten und Aufkommenselastizitäten vorliegen. Eine potentialorientierte horizontale Ausgestaltung des "konjunkturellen" Finanzausgleichs steht vor diesem Hintergrund vor fast unlösbaren Schwierigkeiten.

¹¹⁵ Vgl. Andel (1990), S. 389.

¹¹⁶ Aus gesamtwirtschaftlicher, konjunkturpolitischer Perspektive ist die Frage der horizontalen Verteilung nur von untergeordneter Bedeutung. Das stabilitätspolitische Ziel einer Verstärkung der Einnahmen und Ausgaben bezieht sich auf das Aggregat der nachgeordneten staatlichen Ebenen und ist deshalb bereits mit der Festlegung des globalen vertikalen Transfervolumens erreicht. Die Forderung nach einer adäquaten regionalen Verteilung der Mittel ergibt sich unter allokatons- und verteilungspolitischen Gesichtspunkten. So widerspricht es dem interregionalen Gerechtigkeitsgedanken, wenn eine Region, die von dem konjunkturellen Abschwung besonders hart betroffen wird, relativ weniger Ausgleichsmittel erhalte, als Gebietskörperschaften, die von der Rezession kaum etwas spüren. Einnahmen- und Ausgabenschwankungen bei den einzelnen nachgeordneten Haushaltsträgern führen zudem - wie oben erwähnt - in allokativer Hinsicht zu Effizienzverlusten.

Die voranstehend diskutierten methodischen Probleme lassen sich z.T. mildern, wenn man auf eine pragmatische konjunkturelle Finanzausgleichsregel zurückgreift und den nachgeordneten Gebietskörperschaften jeweils dasjenige Steueraufkommen zuweist, das sich ergeben hätte, wenn die Steuereinnahmen einem gleitenden Mehr-Jahres-Trend gefolgt wären.¹¹⁷ Der gleitende Basiszeitraum sollte idealerweise einen gesamten Konjunkturzyklus umfassen. Diesem Vorschlag liegt die Überlegung zugrunde, daß sich die Schwankungen des Auslastungsgrades des Produktionspotentials sowie der tatsächlichen Inflationsrate um die "Preisnorm" über den Konjunkturzyklus hinweg in etwa ausgleichen. Unter diesen Annahmen gibt die mittelfristige trendmäßige Einnahmenentwicklung c.p. eine gute Approximation für das Steueraufkommen, das sich bei Normalauslastung des Produktionspotentials ergeben hätte. So kann auf die Schätzung des Produktionspotentials bei Normalauslastung und "normalem" Preisniveau sowie auf die Bestimmung der Aufkommenselastizität des Steuersystems verzichtet werden. Die regionale Verteilung der konjunkturellen Ausgleichsmasse gestaltet sich (auf den ersten Blick) ebenfalls relativ problemlos, weil die Fortschreibung eines gleitenden Trends für jede einzelne Gebietskörperschaft leicht möglich ist. Das Problem, daß die jeweilige Dauer von Konjunkturzyklen durchaus variieren kann, was die exakte Festlegung des gleitenden Basiszeitraums tendenziell erschwert, ist für sich gesehen (und insbesondere im Vergleich zu anderen Kriterien) jedoch unerheblich.

Die pragmatische Ausgestaltung der Finanzausgleichslösung hat allerdings den gewichtigen Nachteil, daß eine Differenzierung zwischen konjunkturell und strukturell bedingten Einnahmenverlusten (kurzfristig) nicht möglich ist. Strukturveränderungen, beispielsweise der Niedergang des Bergbaus oder der Wertindustrie, schlagen sich unmittelbar in verminderten Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften nieder, in denen die betroffenen Industrien vornehmlich ansässig sind.¹¹⁸ Durch die Fortschreibung des Entwicklungstrends der Einnahmen der Vergangenheit werden diese strukturell bedingten Einnahmenverluste partiell und für begrenzte Zeit durch ursprünglich konjunkturpolitisch motivierte Finanztransfers des Bundes abgedeckt. Der Ausgleich strukturell bedingter Steuerausfälle durch den "konjunkturellen" Finanzausgleich ist c.p. zeitlich umso anhaltender, je länger der gewählte gleitende Basiszeitraum ist. Sicherlich sind finanzielle Anpassungshilfen für vom Strukturwandel besonders betroffene Regionen notwendig und bei sinnvollem Mitteleinsatz auch zweckmäßig. Der bundesdeutsche Finanzausgleich kennt bereits Instrumente, um auf regional unterschiedlichen Strukturwandel zu reagieren. Der horizontale Länderfinanzausgleich gem. Art.

¹¹⁷ Vgl. Grosseckler (1994), S. 8, der einen 5-Jahres-Trend vorschlägt; ebenso Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 35.

¹¹⁸ Häufig sind es freilich konjunkturelle Schwankungen, die strukturelle Fehlentwicklungen offenlegen und verschärfen.

107 Abs. 2 GG dient in erster Linie dazu, Unterschiede zwischen der Finanzkraft der strukturschwachen und der wirtschaftlich starken Bundesländer auszugleichen. Darüber hinaus kommen ergänzend Finanzhilfen des Bundes für *"besondere bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden [...] zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums"* gem. Art. 104a Abs. 4 GG in Betracht. Die Überlagerung dieser horizontalen und vertikalen Ausgleichsinstrumente mit einem "konjunkturellen" Finanzausgleich, den ausschließlich der Bund zu finanzieren hat, entbindet die reichen Länder (weitgehend) von ihrer Solidarität gegenüber den schwachen Gliedstaaten und führt zu einer Verwischung der Finanzierungs- und Verantwortungsstrukturen bei strukturellen Notlagen einzelner dezentraler Gebietskörperschaften. Dies widerspricht nicht zuletzt dem föderalen Prinzip einer klaren Aufgaben- und Verantwortungstrennung.

Zudem lassen sich mit der pragmatischen Ausgleichslösung nicht alle methodischen Schwierigkeiten beseitigen. Probleme bereitet auch hier der Fall einer bewußten und nachhaltigen Erhöhung bzw. Ermäßigung der Steuerquote. Zum einen muß beispielsweise nach einer Steuersenkung das Steueraufkommen der nachgeordneten Gebietskörperschaften von einem niedrigeren Niveau aus fortgeschrieben werden. Dieses neue Ausgangsniveau muß geschätzt werden, was wiederum Anlaß zu Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern geben dürfte. Zum anderen bedeuten umfangreiche Steuertarif- und Steuerrechtsänderungen einen Strukturbruch im Entwicklungstrend des Steueraufkommens. Die im gleitenden Basiszeitraum bei altem Steuerrecht beobachtete Entwicklung der Steuereinnahmen kann deshalb nicht ohne weiteres fortgeschrieben werden. Zwar läßt sich dieses Problem prinzipiell lösen, indem man das neue Steuerrecht rückwirkend auf den Basiszeitraum anwendet und so den Entwicklungstrend für das geänderte Steuersystem schätzt. Abgesehen von dem erheblichen ermittlungstechnischen Aufwand läßt sich hiergegen aber einwenden, daß die wirtschaftliche Entwicklung im Basiszeitraum möglicherweise ganz anders verlaufen wäre, wenn das neue Steuerrecht schon damals gegolten hätte. So ist durchaus denkbar, daß durch eine umfangreiche Steuersenkung z.B. ein nachhaltiger Wachstumsschub ausgelöst worden wäre. Grundsätzlich könnten Fehlschätzungen des neuen Entwicklungstrends zwar durch spätere Verrechnungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden korrigiert werden.¹¹⁹ Erfahrungsgemäß dürften derartige Korrekturen im politischen Prozeß aber nur schwer durchzusetzen sein, wenn die Zahlungen von der einen oder anderen Seite erst einmal geleistet wurden. Außerdem widerspricht es dem Gedanken einer konjunkturellen Verstetigung der Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften, wenn ihr Einnahmenvolumen erst durch

¹¹⁹ Vgl. Grosseckttler (1994), S. 8.

nachträgliche Verrechnungen größeren Umfangs und mit erheblicher Zeitverzögerung an den potentialorientierten Wachstumstrend angepaßt wird.

Der Aspekt der Steueränderung ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Kommunen durch ihr Hebesatzrecht die eigenen Steuereinnahmen autonom und konjunkturunabhängig verändern können. Will man vermeiden, daß der Bund aufgrund der Fortschreibung der Steuereinnahmen der einzelnen Gemeinden über die Dauer des gleitenden Basiszeitraums an den durch Hebesatzvariationen hervorgerufenen Steuernehmeinnahmen partiell partizipiert bzw. Steuerausfälle ausgleicht, stellt sich das Problem der Korrektur der Ausgleichsregel quasi permanent bei einer Vielzahl von Gebietskörperschaften. Es verschärfte sich, wenn man zusätzlich den Ländern - wie aus föderalismustheoretischer Sicht grundsätzlich wünschenswert - eine begrenzte Steuerautonomie einräumte. Diese Schwierigkeiten lassen sich auch nicht dadurch umgehen, daß man bei der Festlegung des Ausgleichsvolumens von einem normierten Steuer- bzw. Hebesatz ausgeht. Die stabilitätspolitisch ausgleichsrelevanten Einnahmenschwankungen der (Länder und) Gemeinden ergeben sich nämlich nicht aus den Normsätzen, sondern auf der Basis des tatsächlich angewendeten Steuerrechts.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des "konjunkturellen" Finanzausgleichs bestehen schließlich staatspolitische Zweifel gegenüber seiner Zweckmäßigkeit. Das Transfervolumen kann leicht beachtliche Größenordnungen¹²⁰ annehmen und die bestehenden vertikalen föderalen Finanzbeziehungen völlig überlagern. Der subsidiäre Charakter, den das Grundgesetz dem vertikalen Finanzausgleich zumißt, ginge gänzlich verloren. Aufgrund der Situationsabhängigkeit der Ausgleichsmasse würden die föderalen Verteilungskämpfe zudem erheblich zunehmen. Einige Ansatzpunkte hierfür wurden voranstehend aufgezeigt. Das Ausgleichsvolumen würde damit zum Gegenstand politischer Tauschgeschäfte, was letztlich die gegenseitige Entscheidungsabhängigkeit der Gebietskörperschaften voneinander erhöht und deren Autonomie spürbar einschränkt. Im Ergebnis bedeutete die Schaffung einer derart dominierenden Finanzbeziehung zwischen der Zentralebene und den nachgeordneten Gebietskörperschaften eine erhebliche Ausweitung des föderalen Finanzverbundes und damit eine weitgehende Auflösung des Prinzips der getrennten Ertragshoheiten. Das Ziel, eine klare und

120 Für das Rezessionsjahr 1993 wird das westdeutsche Produktionspotential auf ca. 2715,7 Mrd. DM geschätzt; sein Auslastungsgrad lag rd. 2,5 Prozentpunkte unter der Normalauslastung [vgl. Deutsche Bundesbank (1995c), S. 45-46]. Geht man vereinfachend von einer gesamtwirtschaftlichen Steuerquote von 40% sowie einer Aufkommenselastizität des Steuersystems von eins aus und unterstellt gleichzeitig eine hälftige Aufteilung der Steuereinnahmen auf den Bund einerseits und Länder und Gemeinden andererseits, hätte sich 1993 das konjunkturelle vertikale Ausgleichsvolumen allein für die westdeutschen Länder und Gemeinden auf etwa 13,6 Mrd. DM belaufen.

eindeutige Verantwortungszuordnung hinsichtlich der Stabilisierungsaufgabe und damit einhergehend der Verschuldungskompetenz zu erlangen, würde mit einer Durchlöcherung der Einnahmenautonomie und damit einer bedenklichen Schwächung der föderalen Strukturen erkauft und am Ende wohl doch nicht erreicht.

4.5. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen aus Gründen der intergenerativen Lastenverteilung¹²¹

4.5.1. Zuordnung nach dem Grad der Dezentralisierung öffentlicher Investitionen

Viele öffentliche Kapitalgüter haben wegen ihrer physischen Nutzung durch die am Ort ihrer Bereitstellung ansässigen Bürger und Unternehmen einen räumlich bzw. regional begrenzten Nutzerkreis. Föderalismustheoretische Überlegungen sprechen daher dafür, öffentliche Investitionsentscheidungen und -ausgaben weitgehend zu dezentralisieren, um eine dem Interesse und den Präferenzen der Bürger dienende optimale Versorgung mit öffentlichen Leistungen zu gewährleisten. Die Hauptlast der öffentlichen Investitionstätigkeit tragen damit die nachgeordneten Gebietskörperschaften, insbesondere die Gemeinden.¹²² Die Ausgaben der Zentralebene sind hingegen in geringerem Umfang investiver Natur. Beim Bund steht die Bereitstellung und Finanzierung "reiner" öffentlicher Güter im Vordergrund.¹²³ Ihm bleibt allenfalls die Durchführung und Finanzierung überregionaler Verkehrs- und Infrastrukturinvestitionen. Nach dem Pay-as-you-use-Konzept können durch Kreditfinanzierung der öffentlichen Investitionsausgaben die Finanzierungslasten der öffentlichen Investitionstätigkeit gleichmäßig zwischen den gegenwärtigen und zukünftigen Nutzern des öffentlichen Kapitalstocks verteilt

¹²¹ Die außerkonjunkturelle öffentliche Verschuldung wird in akademischen Kreisen gerade wegen der damit verbundenen intergenerativen Lastenverschiebung aus vielerlei Gründen, auf die hier aber nicht im einzelnen eingegangen werden soll, sehr kritisch beurteilt und z.T. völlig abgelehnt [vgl. Gandenberger (1983), S. 862-864; Wissenschaftlicher Beirat BMF (1984), S. 46-47, für einen Überblick siehe auch Schlesinger/Weber/Ziebarth (1993), insb. S. 220-227]. Die folgenden Ausführungen sind nicht notwendigerweise als Gegenposition zu dieser Kritik zu verstehen. Ziel ist es vielmehr zu untersuchen, welche Argumente sich aus dem Lastenverschiebungsargument selbst für oder gegen die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen ableiten lassen. Ein derartiges Vorgehen bietet sich u.a. auch deshalb an, weil die geäußerte grundsätzliche Kritik am Lastenverschiebungsargument i.d.R. aus dem aggregierten Blickwinkel des Gesamtstaates geführt wird, während der partialanalytische Ansatz aus der Sicht der einzelnen Gebietskörperschaft, den die frühe Literatur zum Pay-as-you-use-Konzept verfolgt, häufig in den Hintergrund tritt.

¹²² Siehe unten Abschnitt 4.5.3.3..

¹²³ Vgl. zum Zusammenhang zwischen dem Öffentlichkeitscharakter eines Gutes und dem Zentralisierungsgrad seiner Bereitstellung Biehl (1988a), S. 70-72.

werden. Folgt man diesem Prinzip, ist - ausgehend von der föderalen Aufgabenverteilung bei der Bereitstellung öffentlicher Kapitalgüter - die öffentliche Kreditaufnahme aus intergenerativen Gründen bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften von relativ größerer Bedeutung als bei der Zentralebene. Gleichwohl sollte unter dem Gesichtspunkt der intertemporalen Lastenverteilung das Instrument der öffentlichen Verschuldung vom Grundsatz her all jenen staatlichen Ebenen zur Verfügung stehen, die zukunftsbegünstigende Leistungen erbringen. Dazu zählen in der Bundesrepublik die Länder und Gemeinden sowie in geringerem Maße auch der Bund.

4.5.2. Das Prinzip der intergenerativen Lastenverteilung und Grenzen seiner Verwirklichung auf den einzelnen Haushaltsebenen

4.5.2.1. Intergenerative Lastenverteilung durch "Zinssteuer"

Das Gedankengebäude des Pay-as-you-use-Konzepts setzt die Bürde¹²⁴ des öffentlichen Kredits üblicherweise mit den in der Zukunft zu erbringenden Steuerlasten (Zinssteuer)¹²⁵ zur Finanzierung der staatlichen Zins- und Rückzahlungsverpflichtungen, also einer haushaltswirtschaftlichen, fiskalischen Größe gleich.¹²⁶ Diese belasten die zukünftigen Generationen der sich verschuldenden Gebietskörperschaften, weil sie die verfügbaren Einkommen der zukünftigen Steuerzahler verringern und daher zu einem Nutzenverlust bei diesen führen.¹²⁷ Die staatliche Kreditaufnahme, d.h. die Übertragung von finanziellen Ressourcen von den Bürgern auf die öffentliche Hand in der Gegenwart, ist hingegen mit keiner derartigen Belastung verbunden. Die private Ersparnis wird dem Staat im Rahmen einer Markttransaktion, mithin also freiwillig und deshalb ohne Nutzeneinbuße für den Kreditgeber, überlassen. Die Möglichkeit der intergenerativen Lastenverteilung "via Zinssteuer" steht allen föderalen Gliedern offen, die Zugang zum Kreditmarkt haben. In der Bundesrepublik trifft dies praktisch für alle Gebietskörperschaften zu.

¹²⁴ Zu den verschiedenen Lastbegriffen vgl. im Überblick Ganderberger (1972); Ludwig (1980).

¹²⁵ Die Steuer bzw. der Steueranteil, der zur Finanzierung des öffentlichen Kapitaldienstes dient, wird in Anlehnung an die einschlägige Literatur im folgenden auch als Zinssteuer bezeichnet. Sie ist nicht zu verwechseln mit einer Steuer auf Zinserträge.

¹²⁶ Vgl. Musgrave (1958) und (1959); Haller (1959); kritisch dazu Tolkemitt (1975), S.23-34.

¹²⁷ Vgl. grundlegend Buchanan (1958), insb. S. 47. Der Nutzengewinn der zukünftigen Bezieher der Zinseinkommen kann mit diesem Nutzenverlust nicht aufgerechnet werden, weil die Anleger auch im Fall der Steuerfinanzierung der Staatsausgaben Zinseinkommen aus anderen Anlageformen erzielt hätten.

Der Grundsatz, daß alle Haushaltsebenen mit Zugang zum Kreditmarkt die zukünftigen Nutzer des öffentlichen Kapitalstocks an dessen Finanzierung beteiligen können, steht unter einer zweifachen Einschränkung. Zum einen setzt die Verwirklichung des Pay-as-you-use-Konzepts bei den einzelnen Gebietskörperschaften - jeweils für sich genommen - voraus, daß die Verschiebung von Finanzierungslasten mittels Kreditaufnahme in die Zukunft tatsächlich gelingt und die Zinssteuerlasten nicht kapitalisiert werden. Zum anderen darf es bei der Verschiebung der Finanzierungslasten mit Hinblick auf das föderale Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (bzw. der räumlichen Kongruenz) zu keinen "intergenerativen" externen Effekten¹²⁸ kommen. Die Ausstattung der nachgeordneten Gebietskörperschaften mit eigenen Verschuldungskompetenzen ist aus Gründen der intertemporalen Allokation bzw. Lastenverteilung i.a.W. also nur dann zweckmäßig und vertretbar, wenn es diesen, d.h. den einzelnen Gemeinden oder Bundesländern, möglich ist, durch Kreditaufnahme die eigenen Bewohner in der Gegenwart zu ent- und in der Zukunft zu belasten, ohne daß die Bürger anderer Gebietskörperschaften hiervon berührt werden.

4.5.2.2. Grenzen durch Kapitalisierung der Zinssteuer

Ein grundlegender Einwand gegen die intergenerative Lastenverschiebung über die Zinssteuer ergibt sich zunächst aus der These von der Staatsschuldenneutralität. Danach kapitalisieren die rational handelnden Bürger bereits im Zeitpunkt der staatlichen Kreditaufnahme alle (durch die jeweilige Kreditaufnahme bedingten) zukünftigen Zinssteuerbelastungen (bzw. Ausgabenkürzungen), so daß die negativen Vermögenseffekte des öffentlichen Kapitaldienstes bereits vollständig in der Gegenwart anfallen. Sie werden freilich durch den positiven Gegenwartswert der zukünftigen Nutzungen aus dem öffentlichen Kapitalgut kompensiert, die der vorausschauende Bürger konsequenterweise ebenfalls kapitalisiert. Eine intertemporale Lastenverschiebung wäre unter diesen Umständen weder dem Bund noch den Ländern und Gemeinden möglich.

Die These von der Staatsschuldenneutralität beruht auf einer Reihe von sehr restriktiven Annahmen, die ihre Geltung in dieser generellen Form in Frage stellen.¹²⁹ Es scheint aber nicht unrealistisch anzunehmen, daß die Bürger zwar nicht

¹²⁸ Von intergenerativen externen Effekten soll im folgenden immer dann gesprochen werden, wenn die Zukunftslast der öffentlichen Verschuldung nicht nur von den künftigen Bürgern der sich verschuldenden Gebietskörperschaft, sondern darüber hinaus auch von den Einwohnern anderer Länder und Gemeinden getragen wird.

¹²⁹ Zu den äußerst strengen Annahmen gehören u.a. rationale Erwartungsbildung und ein unendlicher Zeithorizont der ökonomischen Akteure, einheitliche Kreditzinssätze für Staat und Bürger, keine Liquiditäts- bzw. Kreditbeschränkungen und Finanzierung des

jedwede zukünftige Steuerbelastung und Nutzung aus öffentlichen Kapitalvermögen, wohl aber die Wirkungen einzelner, selektiv belastender und kurzfristig nicht zu überwälzender Steuern kapitalisieren. Unter diesen Gegebenheiten fallen die negativen Vermögenswirkungen einer Zinssteuer, die diese Voraussetzungen erfüllt, in der Gegenwart an, nicht aber die positiven Vermögenswirkungen aus den zukünftigen Nutzungen des mit Kredit finanzierten öffentlichen Kapitalguts.¹³⁰ Es kommt zu keiner intertemporalen Lastenverschiebung, obwohl die These von der Staatsschuldenneutralität in ihrer strengen Form nicht gilt. Die aus der Kapitalisierung einer einzelnen Zinssteuer für die unterschiedlichen föderalen Glieder resultierende Einschränkung der Möglichkeit zur intertemporalen Lastenverteilung ergibt sich unter diesen Voraussetzungen aus der spezifischen Einnahmen- bzw. Ausgabenstruktur der jeweiligen Gebietskörperschaften.¹³¹ In der Tat ist die Möglichkeit der Steuerkapitalisierung dann ein wichtiges Argument, wenn einzelne Gebietskörperschaften jeweils über nur wenige Einnahmenquellen oder Ausgabenzuständigkeiten verfügen, deren Wirkungen zudem leicht zu kapitalisieren sind. Dies gilt beispielsweise für die Gemeinden in den Vereinigten Staaten, deren wichtigste Steuerquelle, die Property-tax, eben diese Eigenschaften erfüllt.¹³² Dort könnte eine Erhöhung der lokalen Grundsteuer, die zur Finanzierung des kommunalen Schuldendienstes erforderlich wird, den Marktwert der Immobilien in der betreffenden Gemeinde verringern. Grundstückseigentümer, die ihren Immobilienbesitz zu veräußern versuchen, erleiden infolgedessen bereits im Zeitpunkt der öffentlichen Kreditaufnahme durch die mit ihr einhergehende Steuererhöhung induzierte Vermögenseinbußen.¹³³ Grundstückskäufer, die sich in der Beispielgemeinde ansiedeln und daher zu den zukünftigen Nutzern des mittels Kreditaufnahme finanzierten kommunalen Kapitalgutes zählen, werden hingegen nicht belastet. Zwar müssen sie die erhöhte Grundsteuer in der Zukunft abführen, jedoch werden sie dafür durch die in Höhe des Gegenwartswertes der Steuerbelastungen verringerten Kaufpreise für die Grundstücke "entschädigt". Der öffentliche Kredit wäre unter diesen Umständen für amerikanische Gemeinden offenbar kein geeignetes Instrument zur Verwirklichung des Pay-as-you-use-Konzepts.

Das Einnahmen- (und Ausgaben)spektrum der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik ist demgegenüber durchweg sehr viel breiter. Einnahmen- und Ausga-

staatlichen Schuldendienstes durch eine Kopfsteuer [vgl. Seater (1993), S. 146-156; Gandenberger (1971), S. 381-387].

130 Auch der umgekehrte Fall ist vorstellbar: Die zukünftigen Nutzungen aus einem öffentlichen Kapitalgut werden kapitalisiert, z.B. indem eine aus Kreditmitteln neu errichtete öffentliche Grünanlage die Werte der umliegenden Immobilien erhöht, nicht aber die mit der Tilgung des Kredits verbundenen zukünftigen Steuerlasten.

131 Vgl. Nowotny (1979), S. 166.

132 Auf der Basis dieses Beispiels argumentiert Daly (1969).

133 Vgl. Daly (1969), S. 46 ff; Nowotny (1979), S. 166.

benarten, bei denen eine Kapitalisierung möglich scheint, dürften deshalb jeweils nur einen quantitativ geringen Teil des Haushaltsvolumens der unterschiedlichen föderalen Glieder ausmachen. Zudem ist zum Zeitpunkt der öffentlichen Verschuldung meist gar nicht bekannt, welche Steuern bzw. Ausgaben von den Gebietskörperschaften zur Bedienung des Schuldendienstes in der Zukunft erhöht bzw. gekürzt werden.¹³⁴ Die darin liegende Unsicherheit erschwert die Kapitalisierung von Zukunftslasten zusätzlich. Insgesamt kommt dem Kapitalisierungsargument daher als spezifischer Einwand gegen die Verwendung des öffentlichen Kredits als Instrument der intergenerativen Lastenverteilung bei den deutschen Gebietskörperschaften wenig Bedeutung zu.

4.5.2.3. Grenzen durch den föderalen Finanzverbund

Eine für die Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland wichtigere Einschränkung des intertemporalen Allokationsmechanismus ergibt sich aus dem engen föderalen Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Intergenerative externe Effekte der öffentlichen Verschuldung sind - wie erwähnt - solange nicht zu vermuten, wie zum einen der bundesstaatliche Haftungsverbund nicht in Anspruch genommen wird und zum anderen auch sonst die fiskalischen Finanzierungslasten der öffentlichen Schuld ausschließlich von den zukünftigen, in der kreditnehmenden Gebietskörperschaft lebenden Generationen erbracht werden, sei es durch höhere Steuern oder - was angesichts der begrenzten Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik zunächst der Fall sein dürfte - durch Einsparungen bei den Transferzahlungen an den Privatsektor. Die erste Bedingung kann durch angemessene Verschuldungsregeln prinzipiell sichergestellt und an dieser Stelle vernachlässigt werden, wengleich ein föderales Bail-out nie ganz auszuschließen ist. Schwierigkeiten bereitet in Deutschland hingegen die zweite Voraussetzung. Dies gilt insbesondere auf der Ebene der Bundesländer. Erreichen die Schuldendienstverpflichtungen auf dieser staatlichen Ebene ein Ausmaß, das eine Steuererhöhung erforderlich macht, kann die Zinssteuer mangels eigener Steuerautonomie nur für alle Bundesländer einheitlich erhoben werden. Sie muß deshalb so bemessen sein, daß ihr Aufkommen den Schuldendienst der Ländergesamtheit deckt. In Bundesländern mit hoher Wirtschafts- und Finanzkraft sowie geringer Verschuldung wird

¹³⁴ Es scheint auch aus polit-ökonomischen Gründen unwahrscheinlich, daß die politischen Entscheidungsträger Maßnahmen zur Finanzierung des Schuldendienstes ergreifen, die zu spürbaren Kapitalisierungseffekten führen. Akzeptiert man die These, daß sich die Staatsverschuldung zum politischen Machterhalt instrumentalisieren läßt, indem - überspitzt formuliert - Wahlgeschenke an die gegenwärtigen Wähler mit Kredit und damit auf Kosten der Zukunft finanziert werden, so liegt es im Eigeninteresse der politischen Entscheidungsträger, Kapitalisierungseffekte so weit wie möglich zu vermeiden.

das zusätzliche Steueraufkommen folglich den Kapitaldienst der öffentlichen Hand übersteigen. Dies ist aus rein fiskalischer Sicht zunächst unproblematisch. Die überschüssigen Finanzmittel stehen dem betreffenden Land zur freien Verfügung und können - zumindest vom Grundsatz her - direkt an die Bürger zurückbezahlt werden. Die fiskalische Last für die Bürger entspräche insofern dem Schuldendienst des Landes; die angestrebte intertemporale fiskalische Äquivalenz wäre gewährleistet. Probleme ergeben sich, wenn die zusätzlichen Steuereinnahmen des betrachteten Bundeslandes in einen horizontalen Ausgleichsmechanismus (Länderfinanzausgleich) ganz oder teilweise einbezogen und deshalb an die anderen Bundesländer umverteilt werden. Die Bürger des ausgleichspflichtigen Bundeslandes tragen in diesem Fall einen Teil der fiskalischen Last der öffentlichen Verschuldung der übrigen Länder. Es kommt zu intergenerativen fiskalischen Externalitäten. Angesichts der ausgeprägten Nivellierungswirkungen des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs und der fehlenden Steuerkompetenz der Bundesländer folgt daraus eine wichtige Einschränkung für das Pay-as-you-use-Konzept, insbesondere für die mittlere Gebietskörperschaftsebene.

4.5.2.4. Grenzen durch gesamtwirtschaftliche Wachstumsverluste

Gegen den öffentlichen Kredit als Mittel der Verwirklichung einer auf die einzelne, sich verschuldende Gebietskörperschaft begrenzten intertemporalen fiskalischen Äquivalenz spricht weiterhin, daß durch die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften ein (marginaler) Anstieg des Zinsniveaus induziert wird und infolgedessen Investitionen des privaten Sektors verdrängt werden. Hierdurch erleiden die privaten Investoren in den sich nicht verschuldenden föderalen Gliedern einen Vermögens- und damit Nutzenverlust in Form entgangener Investitionserträge. Es entstehen aber keine externen intergenerativen Kosten in dem Sinne, daß andere Bürger als die in dem sich verschuldenden Gemeinwesen lebenden die fiskalische Last der Zinssteuer aufbringen müßten. Bei den Zins- und Verdrängungseffekten handelt es sich um die Preisanpassung auf dem Kapitalmarkt an die zusätzliche Kreditaufnahme eines (beliebigen) Kreditnehmers. Unter den klassischen Annahmen einer geschlossenen und vollbeschäftigten Volkswirtschaft erfolgt die staatliche Ressourceninanspruchnahme zwangsläufig durch Zurückdrängung des privaten Konsums und/oder der privaten Investitionen.¹³⁵ Während die Steuerfinanzierung staatlicher Ausgaben i.d.R. eine Reduktion sowohl des privaten Konsums als auch der privaten Ersparnis (und damit der privaten Investitionen) zur Folge hat, führt die öffentliche Kreditaufnahme zu einer Verdrängung privater Investitionen (crowding-out). Bei Kreditfinanzierung eines gegebenen öffentlichen Ausgabenprogramms wird folglich ein geringerer volkswirtschaftlicher Ka-

¹³⁵ Zum folgenden sog. "Aggregat Investment Approach" vgl. Modigliani (1961), insb. S. 736 ff.

pitalstock an die Zukunft weitergegeben. Das zukünftige Realeinkommen und damit die zukünftigen Konsummöglichkeiten fallen dadurch niedriger aus als bei alternativer Steuerfinanzierung. Die Lastenverschiebung zwischen den gegenwärtigen und den zukünftigen Bürgern ist unter diesem Blickwinkel freilich räumlich nicht auf eine einzelne kreditnehmende Gebietskörperschaft begrenzt. Die Verschuldung einer einzelnen nachgeordneten Gebietskörperschaft entfaltet vielmehr intergenerative externe Effekte, indem sie zu Wachstumsverlusten für alle Bürger einer Volkswirtschaft führt. Das Ziel der intertemporalen Lastenäquivalenz durch Kreditaufnahme ist für eine einzelne dezentrale Gebietskörperschaft offenbar kaum in befriedigender Form zu erreichen: *"Ist der Inhalt dessen, was die eigentliche Zukunftslast ausmacht, durch den zukünftigen Wohlstandsverlust bestimmt, so wird das Gedankengebäude des Pay-as-you-use-Prinzips im Sinne einer zeitlich rationalen wirtschaftspolitischen Verteilungskonzeption vollends brüchig."*¹³⁶

Die durch die zusätzliche Verschuldung einer einzelnen Gebietskörperschaft ausgelösten Zins- und Verdrängungseffekte und die mit diesen einhergehenden Wachstumseinbußen werden freilich umso bedeutsamer, je höher die absolute Kreditaufnahme des betrachteten öffentlichen Haushalts ist. Die absolute Höhe der Kreditaufnahme dürfte wiederum eng mit der Größe bzw. Einwohnerzahl der betreffenden Gebietskörperschaft korreliert sein. Mit zunehmender Stärke des Zins- und Verdrängungseffekts wächst also gleichzeitig der Anteil derjenigen Bürger an der gesamten zukünftigen Bevölkerung, die in dem sich verschuldenden, dezentralen Gemeinwesen leben. Anders ausgedrückt bedeutet dies, daß die Anzahl der Bürger, die außerhalb der Grenzen des jeweiligen öffentlichen "Verursachers" der künftigen Einkommensverluste leben, mit zunehmender Stärke des negativen Wachstumseffekts immer kleiner wird. Insofern kann also nicht von einem generellen Auseinanderklaffen der haushaltswirtschaftlichen, fiskalischen und der gesamtwirtschaftlichen, wachstumspolitischen Zukunftslasten des öffentlichen Kredits gesprochen werden.¹³⁷ In das intertemporale Entscheidungskalkül des einzelnen öffentlichen Haushaltsträgers gehen zwar nicht die gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten der öffentlichen Verschuldung, sondern allenfalls die fiskalischen Zukunftslasten ein. Solange sie ausschließlich von den Bürgern der jeweiligen kreditnehmenden Gebietskörperschaft getragen werden, lassen sich aus den makroökonomischen Auswirkungen keine Argumente für oder gegen die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen zu intertemporalen Allokationszwecken auf die einzelnen Haushaltsebenen Bund, Länder und Gemeinden

¹³⁶ Schlesinger/Weber/Ziebarth (1993), S. 226.

¹³⁷ Zum Zusammenhang zwischen den öffentlichen Zinslasten und den gesamtwirtschaftlichen Einkommensverlusten siehe Modigliani (1961), S. 739.

herleiten.¹³⁸ Gerade diese letzte Voraussetzung ist in der Bundesrepublik Deutschland jedoch - wie gezeigt - infolge des bundesstaatlichen Finanzverbundes allenfalls eingeschränkt erfüllt, was die Eignung des Verschuldungsinstruments zur Verwirklichung der intergenerativen Äquivalenz insbesondere auf der Ebene der Bundesländer stark einschränkt.

4.5.3. **Rechtfertigung der öffentlichen Kreditaufnahme aus Gründen der intergenerativen Lastenverschiebung**

4.5.3.1. **Der öffentliche Kredit als Instrument der intergenerativen Lastenverschiebung in der Literatur**

In der Literatur wird überwiegend die Auffassung vertreten, daß die öffentliche Verschuldung als Instrument der intergenerativen Allokation nur bei aperiodisch auftretenden Investitionsschüben zu rechtfertigen sei.¹³⁹ Die Finanzierung eines *"continuous stream of capital outlays"*¹⁴⁰ mit Steuermitteln entspräche demgegenüber dem Pay-as-you-use-Konzept, so daß Kreditfinanzierung in diesem Falle nicht erforderlich sei.¹⁴¹ *"Jede Generation empfängt dann Vorleistungen der Vorgeneration, gibt selbst aber solche von gleichem 'Gewicht' an ihre Nachfolgeneration ab."*¹⁴²

Die Literatur bleibt indes etwas ungenau hinsichtlich der Frage, was unter einer *"mehr oder weniger kontinuierlichen Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben"*¹⁴³ zu verstehen ist.¹⁴⁴ Insbesondere wird nicht eindeutig geklärt, ob und ggf. welche Rolle Trendveränderungen der öffentlichen Investitionsausgaben, im folgenden definiert als dauerhafte, sich graduell vollziehende Veränderungen

¹³⁸ *"Dieser Mechanismus [der intergenerativen Verteilung der Finanzierungslasten, d. Verf.] arbeitet unabhängig davon, ob die Kreditfinanzierung die private Kapitalbildung oder den Konsum beschneidet und muß daher vom Wachstumseffekt unterschieden werden."* [Musgrave (1966), S. 524]. Das bedeutet nicht, daß der Wachstumsaspekt unter intergenerativen Gesichtspunkten belanglos wäre. Er stellt vielmehr ein generelles Argument in der Diskussion um das Für und Wider der Staatsverschuldung unter Lastenverschiebungsgesichtspunkten dar.

¹³⁹ Vgl. Musgrave (1959), S. 558; ebenso Haller (1959), S. 73-77 und 82, der den Gesichtspunkt der intergenerativen Lastenverteilung über "Schübe" bei den öffentlichen Investitionen hinaus auf aperiodische Spitzen bei den Gesamtausgaben ausweitet.

¹⁴⁰ Musgrave (1959), S. 558.

¹⁴¹ Vgl. Haller (1959), S. 81-82; (1969), insb. S. 306 ff.; Musgrave (1958), S. 72; (1959), S. 558; (1966), S. 524; Wissenschaftlicher Beirat BMWi (1968), S. 430.

¹⁴² Haller (1985), S. 129.

¹⁴³ Vgl. Haller (1959), S. 82.

¹⁴⁴ So auch Timm (1985), S. 322.

des Wachstumspfad des staatlichen Kapitalstocks, im Vergleich zu abrupten, vorübergehenden Investitionsschüben für die öffentliche Verschuldung unter dem Aspekt der intertemporalen Allokation spielen. Heinz Haller bezieht sich in diesem Zusammenhang mehrfach auf die Investitionsquote, worunter er den Anteil der zukunftsbegünstigenden Ausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben versteht: *"... unter dem Gesichtspunkt der angemessenen zeitlichen Lastenverteilung [kann, d. Verf.] die Kreditfinanzierung nicht gefordert werden, wenn der Anteil dieser Investitionen i.w.S. an den gesamten Staatsausgaben nicht absinkt, sondern konstant bleibt oder zunimmt."*¹⁴⁵ Die Investitionsquote im hier definierten Sinne erweist sich jedoch insofern als problematisch, als sie nicht unabhängig von der Entwicklung der Staatsausgabenquote (Anteil der Staatsausgaben am BSP bzw. BIP) zu beurteilen ist. Investive Ausgabenschübe, z.B. infolge von Wiederaufbaumaßnahmen nach Katastrophenfällen, können - wie nicht zuletzt auch der finanzpolitische Prozeß seit Vollendung der deutschen Einheit eindrucksvoll bestätigt - mit einer Expansion der übrigen, nicht-investiven Staatsausgaben einhergehen. Die Investitionsquote bliebe in diesem Fall weitgehend unverändert und würde öffentliche Investitionsschübe infolgedessen unterzeichnen.¹⁴⁶ Läßt man dieses Problem außer acht und richtet das Augenmerk auf die längerfristige Entwicklung der Investitionsquote, so stellt sich die Frage nach der von Haller hinsichtlich ihrer schuldenpolitischen Bedeutung implizit getroffenen Unterscheidung zwischen einer konstanten bzw. steigenden Investitionsquote einerseits und einer fallenden Investitionsquote andererseits. Offenbar ist in seinen Augen bei einer konstanten bzw. steigenden Investitionsquote die öffentliche Kreditaufnahme nicht gerechtfertigt,¹⁴⁷ während sie bei einer fallenden Investitionsquote gefordert werden kann. Zu einem ähnlichen, überraschenden Ergebnis kommt Timm im Rahmen eines Modells, das auf die zeitliche Entwicklung der Differenz zwischen den von den einzelnen Generationen jeweils empfangenen Nutzen und den jeweiligen von ihnen an die Nachfahren weitergegebenen Zukunftsleistungen abstellt.¹⁴⁸ Es ist jedoch nicht unmittelbar nachvollziehbar, warum - z.B. ausgehend von einer konstanten Investitionsquote, d.h. die Investitionsausgaben wachsen mit der gleichen Rate wie die Staatsausgaben insgesamt -

¹⁴⁵ Haller (1969), S. 307; siehe auch (1985), S. 129; ebenfalls an die Konstanz der Investitionsquote anknüpfend Wille/Kronenberger (1984), S. 631.

¹⁴⁶ Haller (1969), S. 308, umgeht dieses Problem freilich, indem er aperiodische Spitzen bei den Gesamtausgaben ebenfalls zu den Rechtfertigungsgründen für öffentliche Verschuldung unter intertemporalen Gerechtigkeitsaspekten zählt und bei der Betrachtung der Investitionsausgaben infolgedessen von einer konstanten Staatsausgabenquote ausgeht.

¹⁴⁷ Vgl. Haller (1985), S. 130.

¹⁴⁸ Vgl. Timm (1985), S. 323 ff.. Das Modell ist freilich wenig praktikabel, weil der Grenzertrag bzw. Grenznutzen des öffentlichen Kapitalstocks, der den empfangenen Nutzen einer Generation bestimmt, in der Praxis kaum bestimmbar ist. Zudem wird die Frage nach dem Einfluß der von den Vorgenerationen gewählten Finanzierungsform für öffentliche Investitionen nicht explizit berücksichtigt.

eine Trendveränderung dergestalt, daß die Investitionen mittelfristig schneller wachsen als das Budgetvolumen, unter intergenerativen und schuldenpolitischen Aspekten anders zu beurteilen ist als ein Sinken der Veränderungsrate der staatlichen Investitionsausgaben unter die Wachstumsrate der Gesamtausgaben.¹⁴⁹ Auch wird die Frage nicht geklärt, ob die in der Vergangenheit gewählte Finanzierungsform für den öffentlichen Kapitalstock, d.h. die bereits bestehenden intertemporalen Vorlasten, bei Trendänderungen der öffentlichen Investitionen von Bedeutung sind.

4.5.3.2. Kredit- versus Steuerfinanzierung

Die in der Literatur anzutreffenden, bisweilen allerdings etwas unscharfen Aussagen zur Verschuldung aus Gründen der intergenerativen Gerechtigkeit wurden in einer Modellrechnung (Anhang I) überprüft. Es zeigt sich, daß grundsätzlich sowohl die Steuerfinanzierung als auch die Kreditfinanzierung des öffentlichen Kapitalstocks, d.h. der öffentlichen Nettoinvestitionen, mit dem Prinzip einer gerechten zeitlichen Lastenverteilung vereinbar ist.¹⁵⁰ Die relative Belastung der Bürger ist bei beiden Finanzierungsformen jeweils über alle Generationen hinweg konstant. Allerdings ist bei der Finanzierung des Kapitalstocks durch Kredit die Belastung im Normalfall höher als bei Steuerfinanzierung. Das Prinzip der gerechten temporalen Lastenverteilung erfordert schon aus diesem Grund, daß die in der Vergangenheit gewählte Finanzierungsform in der Zukunft beibehalten wird.¹⁵¹ Insbesondere ist es aber mit dem intergenerativen Lastenverteilungsprinzip nicht zu vereinbaren, wenn beispielsweise eine Generation den öffentlichen Kapitalstock (weitgehend) lastenfrei übernimmt, ihrerseits aber die von ihr zu erbringende (Netto)-Investitionslast mit Krediten finanziert und sich so durch Bruch des impliziten Generationenvertrags, der der Finanzierung der öffentlichen Investitionen bisher zugrunde lag, auf Kosten der Zukunft bereichert.¹⁵² Trendveränderungen bei der Wachstumsrate des öffentlichen Kapitalstocks bzw. der öffentlichen Investitionen bilden hierbei keine Ausnahme. Sie rechtfertigen unter intergenerativen Lastenverteilungsaspekten keinen Wechsel der in der Vergangenheit gewählten Finanzierungsform des öffentlichen Kapitalstocks. Sie sind in-

¹⁴⁹ Eine solche Schlußfolgerung ist auch politisch nicht unproblematisch, weil sie den Rechtfertigungsspielraum der politischen Entscheidungsträger für den bequemen Rückgriff auf das Verschuldungsinstrument vergrößert.

¹⁵⁰ So auch Haller (1985), S. 141. Dies ist jedoch nicht als generelle Unbedenklichkeitsbescheinigung für die öffentliche Verschuldung zu verstehen. Die ausschließliche Finanzierung der öffentlichen Investitionen durch Kreditaufnahme führt längerfristig zu einem Verlust an konjunkturellem Handlungsspielraum. Sie ist zudem unter polit-ökonomischen Aspekten kritisch zu beurteilen [vgl. Gandenberger (1983), S. 861-863].

¹⁵¹ Vgl. Arnim/Weinberg (1986), S. 49.

¹⁵² Vgl. Arnim/Weinberg (1986), S. 49.

soweit für die öffentliche Verschuldungspolitik irrelevant. Dies gilt im übrigen sowohl für positive als auch für negative Trendveränderungen. Auch fallende Wachstumsraten bei den öffentlichen Investitionsausgaben stellen für sich genommen nicht zwingend einen Verstoß gegen das Prinzip einer angemessenen intertemporalen Lastenverteilung dar.¹⁵³ Ein bedarfsbedingtes Sinken der staatlichen Investitionsausgaben kann durchaus mit den sich wandelnden Präferenzen der Bürger oder veränderten Produktionsbedingungen im Einklang stehen. Unter intertemporalen Gesichtspunkten entsteht kein Nachteil, solange die ursprünglich gewählte Finanzierungsform beibehalten wird. Bedenklich ist in der Tat jedoch der Fall, in dem eine rückläufige öffentliche Investitionsneigung mit einem Wechsel von der Steuerfinanzierung der staatlichen Investitionen zur Kreditfinanzierung einhergeht. Wie gleich zu zeigen sein wird, ist eine solche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit längerem zu beobachten.

Die Modellrechnung unterstreicht schließlich die in der Literatur generell vertretene Auffassung, daß unter intertemporalen Allokationsaspekten nur Investitionsschübe einen Rechtfertigungsgrund für die öffentliche Verschuldung bieten. Sie sind unabhängig von der in der Vergangenheit gewählten Finanzierungsart mit Kredit zu finanzieren, um eine annähernd gleichmäßige intertemporale Lastenverteilung zu gewährleisten. Wurde der Kapitalstock in der Vergangenheit mit Steuermitteln finanziert, ist die Kreditaufnahme auf die über das übliche Maß hinausgehenden "Investitionsspitzen" zu beschränken. Für den über alle Generationen hinweg gleichbleibenden "Investitionsausgabensockel" ist die Steuerfinanzierung hingegen beizubehalten.¹⁵⁴ In der finanzpolitischen Praxis besteht freilich die Neigung, bereits einen relativ geringfügigen Anstieg der öffentlichen Investitionsausgaben, der eher Ausfluß einer trendmäßigen als einer schubartigen Veränderung ist, als zukunftsbegünstigende Anstrengung von beträchtlichem Umfang darzustellen, um auf diese Weise den bequemen Rückgriff auf die öffentliche Verschuldung zu rechtfertigen.¹⁵⁵ Die Kreditfinanzierung ist unter dem Lastenverschiebungsaspekt folglich auch nur dann zu rechtfertigen, wenn sich die Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften in außergewöhnlichen Sprüngen vollziehen.¹⁵⁶

153 Vgl. Wille/Kronenberger (1984), S. 635 ff..

154 Vgl. Haller (1969), S. 309.

155 *"Dem Mißbrauch der Staatsverschuldung entspricht somit derjenige des Lastenverschiebungsarguments."* Gandenberger (1983), S. 863.

156 Vgl. Timm (1985), S. 329.

4.5.3.3. Anwendung der Ergebnisse auf die einzelnen Haushaltsebenen

Die Gebietskörperschaften der (alten) Bundesrepublik haben nach dem Zweiten Weltkrieg nicht zuletzt infolge der Währungsreform einen umfangreichen öffentlichen Kapitalstock nahezu lastenfrei übernommen.¹⁵⁷ Auch die neuen Bundesländer begannen nach der Wende ihren wirtschaftlichen und finanziellen Neuanfang quasi schuldenfrei.¹⁵⁸ Bei diesen Ausgangsvoraussetzungen ist, wie im vorangehenden Abschnitt erläutert, unter dem Aspekt der angemessenen zeitlichen Lastenverteilung die Kreditfinanzierung für die bundesdeutschen Gebietskörperschaften grundsätzlich nur bei schubartigen Veränderungen der Investitionsausgaben gerechtfertigt. Abgesehen von singulären Ereignissen, etwa Wiederaufbauarbeiten nach Kriegs- oder Naturkatastrophen,¹⁵⁹ sind Investitionsschübe in erster Linie bei kleineren Gebietskörperschaften, d.h. insbesondere bei den Gemeinden, zu erwarten.¹⁶⁰ Die Gemeinden sind in der Bundesrepublik - gemessen am Anteil der Investitionsausgaben¹⁶¹ an den Gesamtausgaben - die bedeutendsten öffentlichen Investoren. Nach dem Ausweis der Finanzstatistik waren im Jahr 1994 durchschnittlich knapp 24% der Gemeindeausgaben für investive Zwecke bestimmt.¹⁶² Der kommunale Anteil an den Sachinvestitionen des öffentlichen Gesamthaushalts belief sich im gleichen Jahr auf gut zwei Drittel. Bei einer einzelnen Kommune fallen größere Investitionsprojekte, z.B. der Bau eines

¹⁵⁷ Vgl. Andel (1976), S. 18.

¹⁵⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank (1995a), S. 36.

¹⁵⁹ Vgl. Haller (1959), S. 77-78.

¹⁶⁰ Vgl. Haller (1959), S. 90-91; Arnim/Weinberg (1986), S. 49.

¹⁶¹ Eine empirische "Unterlegung" der Rolle der öffentlichen Verschuldung unter dem Aspekt der intergenerativen Allokation erfordert die Operationalisierung des Begriffs der zukunftsbeginünstigenden Ausgaben. Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff, auf den hier und im folgenden Bezug genommen wird, ist dazu zwar nur bedingt geeignet. Angesichts des kaum lösbaren Problems, die ausgewiesenen Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften einzeln um wenig zukunftsbeginünstigende Posten wie z.B. Ersatzinvestitionen, als Investitionszuschüsse verkappte Subventionen, öffentliche Darlehen oder Investitionszuschüsse an marode Betriebe zu bereinigen, bleibt jedoch keine andere Alternative [vgl. zur Problematik des öffentlichen Investitionsbegriffs auch Wissenschaftlicher Beirat BMF (1980), insb. S. 43-45; Wille/Kronenberger (1984), S. 634-636; Schlesinger/Weber/Ziebarth (1993), S. 211-216; zur Struktur der öffentlichen Investitionsausgaben vgl. Deutsche Bundesbank (1984), S. 26 ff. sowie (1988), S. 32 ff.].

¹⁶² Dabei sind erhebliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland feststellbar. Der Anteil der Investitionsausgaben der Gemeinden an ihren Gesamtausgaben lag 1994 im alten Bundesgebiet bei rd. 21,5% und in den neuen Ländern bei 32,4%. Die entsprechenden Anteilswerte für die Landeshaushalte belaufen sich auf 13,9% in den alten und 29,1% in den neuen Ländern. Die Zahlen beziehen sich bei Ländern und Gemeinden auf die Durchführungszuständigkeit und nicht auf die Finanzierungszuständigkeit, weil sowohl Länder als auch Gemeinden in beträchtlichem Umfang Investitionszuschüsse von ihren jeweils übergeordneten Staatsverbänden erhalten. Die selbstfinanzierten Investitionsausgaben sind infolgedessen geringer.

Rathauses, eines Kindergartens oder eines Klärwerks, relativ selten bzw. nur in größeren Zeitabschnitten an. Sie belasten schubartig den Gemeindehaushalt und nehmen jeweils einen beträchtlichen Teil der zur Verfügung stehenden Finanzmasse in Anspruch. Auf der Ebene der großen Gebietskörperschaften - bei den Ländern etwa oder gar beim Bund - treten demgegenüber ständig eine Vielzahl umfangreicher Investitionsmaßnahmen auf, die jede für sich gesehen aus kommunaler bzw. einzelwirtschaftlicher Sicht als singulärer Investitionsschub bezeichnet werden könnten. Größere Investitionsprojekte des Bundes oder der Länder sind von Haushaltsperiode zu Haushaltsperiode wechselnd in verschiedenen staatlichen Aufgabenbereichen und/oder unterschiedlichen Regionen des Staatsgebietes gegeben. Im Ergebnis entwickeln sich die Investitionsausgaben des staatlichen Oberverbandes daher im Zeitablauf weitaus kontinuierlicher und weniger schubartig als auf der Ebene der einzelnen Gemeinde.

Die schubartige Entwicklung der kommunalen Investitionen verliert unter dem Aspekt der intertemporalen Allokation allerdings in dem Maße an verschuldungspolitischer Relevanz, wie die gemeindlichen Investitionsprojekte durch entsprechende Zuweisungen des Oberverbandes bezuschußt werden. Die effektive fiskalische Belastung der Gemeindebürger aus den Investitionsmaßnahmen wird dadurch u.U. erheblich verringert. In diesem Zusammenhang ist in der Bundesrepublik Deutschland vor allem an die (im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährten) Investitionszuweisungen und -zuschüsse der Bundesländer an die Gemeinden zu denken, die eine beachtliche Größenordnung erreichen.¹⁶³ So waren im Jahre 1994 im Durchschnitt knapp 32 Prozent der Investitionsausgaben der Gemeinden durch Investitionszuweisungen und -zuschüsse der Länder gedeckt.¹⁶⁴ Die aggregierten Zahlen der vergangenen Jahre lassen keinen eindeutigen Schluß darauf zu, ob die Investitionszuweisungen der Länder tatsächlich jenen Gemeinden zugute kommen, die gerade einen außergewöhnlichen Investitionsbedarf aufweisen. Dafür spricht zwar tendenziell, daß die Investitionszuschüsse der Länder zumindest zum Teil als spezielle Finanzzuweisungen bzw. antragsgebundene Zweckzuweisungen¹⁶⁵ gewährt werden und infolgedessen unmittelbar an einzelne Investitionsvorhaben gekoppelt sind, die einen schubartigen Finanzbedarf auf kommunaler Ebene verursachen. Der Löwenanteil der

¹⁶³ Daneben sieht Art. 104a Abs. 4 GG u.a. auch Finanzhilfen des Bundes für bedeutende Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände vor. Wie die Zuweisungen der Länder wirken auch diese Finanzhilfen in der Tendenz verstetigend auf die von den Bürgern einzelner Gemeinden zu tragende Last für zukunftsbegünstigende Ausgaben. Quantitativ sind die Investitionszuweisungen des Bundes an die Gemeinden aber relativ unbedeutend.

¹⁶⁴ Berechnet nach Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte 1994, Fachserie 14, Reihe 2.

¹⁶⁵ Zu den unterschiedlichen Zuweisungsformen im kommunalen Finanzausgleich vgl. Katz (1985), S. 310-313.

Investitionshilfen der Länder wird aber nach pauschalen Bedarfskriterien, d.h. objektungebunden, auf die Gemeinden aufgeteilt. Es ist folglich damit zu rechnen, daß starke Schwankungen der zukunftsbegünstigenden Ausgaben auf Gemeindeebene nur zum Teil durch Zuweisungen des Oberverbandes kompensiert werden.¹⁶⁶ Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen auf die Gemeinden behält daher unter dem Aspekt der intertemporalen Allokation durchaus eine gewisse Berechtigung, wenn auch ihre Bedeutung wesentlich geringer sein dürfte als mit Blick auf die Investitionstätigkeit der Kommunen oftmals angenommen.

Bei den Bundesländern dürften sich aufgrund ihres im Vergleich zu den Gemeinden umfangreicheren Aufgabenkatalogs und der größeren mit investiven Leistungen zu versorgenden Bevölkerung bzw. ihres größeren Hoheitsgebietes die Investitionsausgaben im Zeitablauf dagegen relativ gleichmäßig und frei von außergewöhnlichen Sprüngen entwickeln.¹⁶⁷ Ein Blick auf das Investitionsverhalten der Länder während der letzten zwei Jahrzehnte scheint diese Überlegungen im wesentlichen zu bestätigen. In den Abbildungen 7 bis 13 (Anhang II) sind u.a. die Investitionsquoten Bayerns, Baden-Württembergs, Hessens, Hamburgs, Nordrhein-Westfalens, des Saarlandes und Schleswig-Holsteins für die Jahre 1970-1994 abgetragen.¹⁶⁸ Die Eigen-Investitionsquoten¹⁶⁹ weisen in fast allen betrachteten Bundesländern einen langfristig rückläufigen Trend auf. Der Rückgang ist vergleichsweise moderat in Bayern, wo die Investitionsquote über den be-

-
- ¹⁶⁶ Ein vollständiger Ausgleich investitionsbedingter Zusatzbedarfe einzelner Gemeinden durch den staatlichen Oberverband ist unter allokativen bzw. föderalismustheoretischen Aspekten auch nicht wünschenswert. Zum einen sind Zweckzuweisungen der Bundesländer häufig an bestimmte Voraussetzungen über Ausgestaltung und Nutzung des zu fördernden kommunalen Investitionsprojektes gebunden. Die Entscheidungs- und Durchführungsautonomie der Kommunen wird dadurch spürbar eingeengt. Zum anderen verzerrt die Aussicht auf umfangreiche Landeszuschüsse die finanzpolitische Prioritätenbildung bei den gemeindlichen Investitionsentscheidungen und führt infolgedessen zu einer Fehlallokation von Ressourcen [vgl. Haverkamp (1988), S. 95].
- ¹⁶⁷ Die Grenze zwischen einer Kommune und einem Bundesland ist in dieser Hinsicht freilich fließend. So dürfte sich die zeitliche Struktur der Investitionsausgaben von Großstädten kaum von der der Bundesländer unterscheiden [vgl. Arnim/Weinberg (1986), S. 49; Haller (1959), S. 91; Musgrave (1959), S. 567].
- ¹⁶⁸ Das Saarland und Schleswig-Holstein repräsentieren hier die kleineren Flächenländer. Hessen und Baden-Württemberg wurden als mittelgroße, Bayern und Nordrhein-Westfalen als große Bundesländer in die Untersuchungsgruppe aufgenommen. Hamburg dient als Beispiel für die Stadtstaaten. Die neuen Bundesländer wurden wegen ihres nur kurzen Bestehens nicht in die längerfristige Untersuchung einbezogen. Sie werden weiter unten gesondert behandelt.
- ¹⁶⁹ Die Eigen-Investitionsquote ist als das Verhältnis zwischen den aus eigenen Haushaltsmitteln finanzierten investiven Ausgaben des jeweils betrachteten Bundeslandes und seinem Bruttoinlandsprodukt definiert. Auf die Eigen-Investitionsquote als die unter dem Gesichtspunkt der intertemporalen Allokation relevante Größe wird im folgenden ausschließlich Bezug genommen. Zur genaueren Abgrenzung siehe Anhang II.

trachteten Zeitraum im Durchschnitt um 0,6 Prozentpunkte fiel. In Hessen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein hingegen verringerten sich die Investitionsquoten jeweils um deutlich mehr als einen Prozentpunkt. Eine Ausnahme bildet das Saarland, wo die Quote im Trend nahezu konstant verläuft. Berücksichtigt man, daß es sich bei den haushaltsmäßig ausgewiesenen Investitionsausgaben um die öffentlichen Bruttoinvestitionen (staatliche Nettoinvestitionen zuzüglich Ersatzinvestitionen) handelt, dürfte sich der öffentliche Kapitalstock angesichts des jeweils relativ niedrigen Niveaus der Investitionsquote und ihres darüber hinaus überwiegend rückläufigen Verlaufs seit den siebziger Jahren in den betrachteten Bundesländern nur noch recht mäßig erhöht haben.

Bei erster Betrachtung fällt auf, daß bei der Mehrzahl der in die Untersuchung einbezogenen Länder größere Abweichungen der effektiven Investitionsquoten von ihren Trendwerten in den Jahren 1974/75 und 1980/81 auftraten. Dies dürfte zum Teil auf die in diese Zeiträume fallenden Investitionsprogramme zurückzuführen sein, die von der Bundesregierung initiiert und von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam getragen wurden.¹⁷⁰ Ab den frühen achtziger Jahren ist bei fast allen Bundesländern ein weitgehender Gleichlauf zwischen den beobachteten jährlichen Investitionsquoten und ihrem langfristigen Entwicklungstrend erkennbar.

Das Ausmaß der Trendabweichungen weist bei den einzelnen Bundesländern z.T. deutliche Unterschiede auf. Bei einer ersten Gruppe von Bundesländern - hierzu gehören Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg und Schleswig-Holstein - schwanken die jährlichen Investitionsquoten im Untersuchungszeitraum vergleichsweise moderat um ihren langfristigen Entwicklungstrend. Die Abweichungen vom Trend betragen bei den Ländern dieser Gruppe im Maximum rd. 0,4 Prozentpunkte.^{171, 172} In der Regel liegen die Abweichungen deutlich niedriger. Sie bewegen sich meist in einer Bandbreite von etwa +/- 0,25 Prozentpunkten des Landes-BIP.

¹⁷⁰ So etwa das "Programm für Zukunftsinvestitionen" der Bundesregierung, das für den mittelfristigen Planungszeitraum 1977-1981 angelegt war und an dem alle föderalen Ebenen beteiligt waren.

¹⁷¹ In Bayern und Baden-Württemberg übertrafen die Investitionsausgaben in 1980 ihren korrespondierenden Trendwert maximal um 0,37% des Landes-BIP, in Hamburg in 1970 ebenfalls um 0,37% und in Schleswig-Holstein in 1975 um 0,41%.

¹⁷² Diese vergleichsweise geringen Veränderungen können bezogen auf die absoluten Investitionsausgaben eines Bundeslandes leicht Schwankungen von 20 Prozent bedeuten. Oben wurde allerdings darauf hingewiesen, daß das Investitionsvolumen für sich bzw. das Verhältnis der Investitionsausgaben zu den Gesamtausgaben im hier untersuchten Zusammenhang von nur eingeschränkter Aussagekraft ist.

Deutlich stärker waren dagegen die Schwankungen bei der zweiten Gruppe von Ländern, nämlich in Nordrhein-Westfalen, Hessen und dem Saarland. In Nordrhein-Westfalen stiegen im Jahr 1978 die Investitionsausgaben um ca. 0,5 Prozent des Landes-BIP gegenüber dem Vorjahr, in dem sie freilich weit hinter dem langfristigen Entwicklungstrend zurückgeblieben waren. Dieser Anstieg leitet eine mehrjährige Periode ein, in der die Investitionsquote des Landes ihren Trendwert z.T. recht deutlich übersteigt. Die maximale jährliche Abweichung wird 1980 mit rd. 0,6 Prozentpunkten erreicht. Der deutliche Anstieg der Investitionsausgaben ist auf das bereits erwähnte mehrjährige "Zukunftsinvestitionsprogramm" der Bundesregierung, die Übernahme des Kassenbedarfs der Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen in den Landeshaushalt sowie auf Sonderhilfen an die krisengeschüttelte Montanregion im Rahmen des sog. "Aktionsprogramm Ruhr" zurückzuführen.¹⁷³ Im übrigen Zeitraum bewegen sich die Abweichungen etwa in der bei der ersten Gruppe beobachteten Bandbreite.

Extreme, einmalige Ausreißer der beobachteten Investitionsquoten von ihrem langfristigen Entwicklungstrend sind lediglich in Hessen und dem Saarland zu vermerken. 1976 weitete Hessen seine Investitionsausgaben innerhalb eines Jahres um nahezu 0,7 Prozent des BIP gegenüber dem Vorjahr aus. Der korrespondierende Trendwert wird in diesem Jahr um etwa 0,75 Prozentpunkte überschritten. Der auffallende Anstieg ist auf eine einmalige, als Investitionszuschuß ausgewiesene Eigenkapitalhilfe in Höhe von 977,3 Mio. DM an die landeseigene Hessische Landesbank zurückzuführen, die in der ersten Hälfte der siebziger Jahre zum Sanierungsfall wurde.¹⁷⁴ Das Saarland steigerte 1982 seine investiven Ausgaben gegenüber dem Vorjahr sogar um 1,2 Prozent des saarländischen BIP. Die realisierte Investitionsquote liegt um gut 1,4 Prozentpunkte über dem Trend. Hier erklärt sich die sprunghafte Erhöhung der ausgewiesenen Investitionsausgaben durch eine außergewöhnliche Steigerung der Investitionszuschüsse und -hilfen an die kränkelnde saarländische Stahlindustrie.¹⁷⁵

Alles in allem zeigt das untersuchte Zahlenmaterial, daß sich die investiven Ausgaben der betrachteten Bundesländer - gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung - im großen und ganzen recht kontinuierlich entwickeln. Zwar sind in Einzelfällen Phasen verstärkter Investitionstätigkeit mit größeren Abweichungen der Investi-

¹⁷³ Nach Auskunft des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

¹⁷⁴ Nach Auskunft des Hessischen Ministeriums der Finanzen.

¹⁷⁵ Nach Auskunft des Saarländischen Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen wurden im Landeshaushalt 1982 als Sonderausgaben für die Stahlindustrie Hilfen für strukturelle Maßnahmen bei Arbed Saarstahl in Höhe von 192,5 Mio. DM und für Hilfen zur Durchführung der eingeleiteten Restrukturierung der Stahlwerke Röchling/Burbach in Höhe von 42,5 Mio. DM veranschlagt. Im Nachtragshaushalt wurden dafür nochmals 95 Mio. DM bzw. 150 Mio. DM bereitgestellt. Die Kosten für die Restrukturierung der Stahlwerke Röchling/Burbach wurden zur Hälfte vom Bund übernommen.

tionsquote von ihrem langfristigen Trend auszumachen. Sie lassen - wie besonders an den als Investitionen "getarnten" Subventionen Hessens und des Saarlands deutlich wird - aber häufig keinen eindeutigen Vorteil für zukünftige Generationen erkennen und sind zudem - wie im Fall Nordrhein-Westfalens - z.T. buch- bzw. haushaltstechnisch bedingt. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen auf die deutschen Bundesländer ist daher mit der intergenerativen Lastenverteilung nicht zwingend zu rechtfertigen.

Die tatsächliche Nettokreditaufnahme der Länder steht freilich in krassem Widerspruch zu dieser Schlußfolgerung. Wie Tabelle 6 zeigt, sind die Kreditfinanzierungsquoten der Investitionen¹⁷⁶ in allen untersuchten Bundesländern vor allem im Verlauf der siebziger Jahre spürbar gestiegen. Die Quote hat sich beispielsweise in Hessen mit einem Anstieg von 36 Prozent auf 62 Prozent um fast 75 Prozent erhöht, in Baden-Württemberg mit einer Steigerung von 14 Prozent auf etwa 55 Prozent sogar fast vervierfacht. Zwar ging die Kreditfinanzierungsquote der Investitionen bei den meisten Bundesländern im Verlauf der achtziger Jahre

Tabelle 6: Kreditfinanzierungsquoten¹⁾ ausgewählter Bundesländer (in v.H.)

Jahr	Kreditfinanzierungsquoten in v.H.						
	Bayern	Baden-Wü.	Hamburg	Hessen	NRW	Saarland	Schleswig-Holst.
1972	8,91	13,38	46,33	36,11	6,51	47,85	49,44
1977	32,08	56,28	34,91	58,01	26,96	105,27	70,90
1982	37,35	54,92	76,75	62,26	25,38	145,75	90,69
1987	13,90	31,32	69,79	41,18	21,18	164,50	69,89
1990	11,24	43,01	76,88	43,23	30,41	137,47	75,37
1991	9,44	38,73	81,21	46,83	26,64	149,78	76,64
1992	5,19	38,84	83,29	58,96	38,84	106,89	81,38

1) Nettokreditaufnahme in v.H. der Eigen-Investitionen im gleitenden 5-Jahres-Durchschnitt.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2; eigene Berechnungen.

¹⁷⁶ Diese Quote ist definiert als Quotient aus Nettokreditaufnahme der Länder und ihren Eigen-Investitionen. Zur Bildung dieser Kennzahl wurden sowohl die Eigen-Investitionen als auch die Nettokreditaufnahme als gleitender Fünfjahresdurchschnitt herangezogen, um kurzfristige, konjunkturell verursachte Schwankungen der Kreditaufnahme zu glätten. Sie beschreibt den Anteil der Investitionsausgaben, der bei mittelfristiger Betrachtung über den Kredit- bzw. Kapitalmarkt finanziert wurde.

wieder etwas zurück. Mit Ausnahme Bayerns liegt sie in den betrachteten Bundesländern am Ende der Beobachtungsperiode jedoch deutlich über ihrem jeweiligen Wert zu Beginn des Untersuchungszeitraums. Dies deutet auf einen Wechsel in der Finanzierungsform der öffentlichen Investitionen in einem Ausmaß hin, das durch die beobachteten relativ geringen Schwankungen der öffentlichen Investitionen kaum gerechtfertigt sein dürfte. Eine gleichmäßige intergenerative Lastenverteilung wurde auf Länderebene nicht realisiert; die Verletzung dieses Prinzips ist offensichtlich.

Die neuen Bundesländer befinden sich im Vergleich zu den westdeutschen Ländern in einer Ausnahmesituation. Die öffentlichen Investitionsausgaben¹⁷⁷ in der ehemaligen DDR, die in gewisser Weise als die ökonomische Vorgängerin der heutigen ostdeutschen Bundesländer gelten kann, waren gering. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Sanierungsbedürftigkeit der dortigen öffentlichen Infrastruktur. Die Ausgaben für zukunftsbegünstigende Leistungen sind im Vergleich zu denen zu DDR-Zeiten seit der Wiedervereinigung infolge des immensen Nachholbedarfs in den neuen Ländern sprunghaft gestiegen. Wie die Werte in Tabelle 7 verdeutlichen, belaufen sich die um die Investitionszuweisungen des Bundes bereinigten investiven Ausgaben der neuen Bundesländer im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftsleistung auf ein Vielfaches dessen, was die alten Bundesländer für Investitionsmaßnahmen aufbringen. Aufgrund der Sanierungsbedürftigkeit der öffentlichen Infrastruktur in Ostdeutschland kann von einer hohen Zukunftswirksamkeit der öffentlichen Investitionsausgaben ausgegangen werden. Zwar fließt auch ein beachtlicher Teil der "investierten" Mittel aus arbeitsmarktpolitischen Gründen als "verlorene" Investitionszuschüsse an nicht wettbewerbsfähige ehemalige Staatsbetriebe und erhöht daher das öffentliche Produktivvermögen nicht. Die Kreditfinanzierung eines Teils der investiven Ausgaben in den neuen Ländern ist unter dem Gesichtspunkt der angemessenen intertemporalen Lastenverteilung aber nicht zu kritisieren. Die Analyse der alten Bundesländer hat freilich gezeigt, daß Investitionsschübe, wie sie die neuen Länder derzeit erfahren, für die Gebietskörperschaften der mittleren Staatsebene der Bundesrepublik nicht typisch sind. Die dauerhafte Zuordnung von Verschuldungskompetenzen auf die neuen Bundesländer erweist sich aus Gründen der intertemporalen Lastenverteilung infolgedessen als nicht unbedingt erforderlich. Nach Normalisierung der Lage in einigen Jahren könnten die ostdeutschen Länder darauf verzichten.

¹⁷⁷ In einem sozialistischen Gesellschaftssystem sind definitionsgemäß (fast) alle Investitionen öffentliche Investitionen. Der hier verwendete Begriff bezieht sich daher auf den öffentlichen Investitionsbegriff nach marktwirtschaftlichem Verständnis.

Tabelle 7: Investitionsquoten¹⁾ in den neuen und ausgewählten alten Bundesländern

Bundesländer	Gesamtinvestitionen in v.H. des BIP				Eigen-Investitionen in v.H. des BIP			
	1992	1993	1994	Ø 1992 - 1994	1992	1993	1994	Ø 1992 - 1994
Neue Bundesländer								
Brandenburg	15,0	13,4	9,4	12,6	10,9	9,9	7,2	9,3
Mecklenburg-Vorp.	13,1	12,8	10,7	12,2	8,3	9,0	8,0	8,4
Sachsen	13,6	10,8	7,8	10,7	8,2	7,3	5,1	6,9
Sachsen-Anhalt	10,8	10,9	8,7	10,1	8,2	7,3	6,3	7,3
Thüringen	15,8	13,2	10,0	13,0	11,3	8,8	7,2	9,1
Alte Bundesländer								
Bayern	2,0	1,9	1,8	1,9	1,6	1,5	1,5	1,5
Baden-Württemberg	1,4	1,4	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1	1,2
Hessen	1,4	1,2	1,1	1,2	1,2	1,0	0,9	1,0
Nordrhein-Westfalen	1,4	1,5	1,4	1,4	1,1	1,1	1,0	1,1
Saarland	1,8	1,8	1,5	1,7	1,4	1,3	1,1	1,3
Schleswig-Holstein	1,8	1,7	1,7	1,7	1,3	1,4	1,3	1,3

1) Gesamt- und Eigen-Investitionen in v.H. des jeweiligen Landes-BIP.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1995; Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2; Statistisches Jahrbuch; eigene Berechnungen.

Die für die (alten) Bundesländer vorgefundenen Ergebnisse gelten weitgehend auch für den Bund. Abbildung 14 (Anhang II) zeigt die Investitionsquote des Bundes (investive Ausgaben in Relation zum gesamtstaatlichen BIP) für den Untersuchungszeitraum 1970-1994. Sie ist - im Trend gesehen - ebenfalls rückläufig. Bis zum Wiedervereinigungsjahr 1990 halten sich die Abweichungen der tatsächlich realisierten Quote von den Trendwerten in dem für die Mehrzahl der Bundesländer festgestellten unproblematischen Rahmen. Selbst im Jahre 1979 überschreitet die Investitionsquote trotz des erwähnten Zukunftsinvestitionsprogramms ihren korrespondierenden Trendwert nur um rd. 0,3 Prozent des BIP. 1991 steigen die investiven Ausgaben des Bundes infolge der hohen Investitionszuschüsse an die neuen Bundesländer anhaltend und außergewöhnlich stark. In den Jahren 1991 und 1992 liegt die Investitionsquote des Bundes um jeweils rd. 0,5 Prozentpunkte über ihren korrespondierenden Trendwerten. Das zweifelsohne singuläre Ereignis der deutschen Wiedervereinigung kann auf Bundesebene als Investitionsschub interpretiert werden, der allerdings bei weitem nicht das relative Ausmaß erreicht, das für die neuen Bundesländer beobachtet wurde. Die begründete Vermutung einer schubartigen Veränderung erhärtet sich, wenn man die

Sondervermögen des Bundes in die Betrachtung einbezieht und die investiven Ausgaben der Zentralebene insgesamt betrachtet. Allein im Jahr 1991 erhöhten sich die investiven Ausgaben der Zentralebene (Bund und seine Sondervermögen) insgesamt um fast 0,9 Prozent des BIP und lagen damit um 0,6 Prozentpunkte über dem langfristigen Entwicklungstrend (Abbildung 16, Anhang II).¹⁷⁸ Ihr Anstieg ist damit deutlich ausgeprägter als beim Bund für sich genommen. Aus dem isolierten Blickwinkel der Wiedervereinigung scheint die Kreditaufnahme des Bundes (bzw. der Zentralebene) zur Finanzierung des durch die Wiedervereinigung bedingten Investitionsschubs aus Gründen der intergenerativen Gerechtigkeit daher prinzipiell vertretbar.

De facto haben der Bund und seine Sondervermögen in den Jahren seit der Wiedervereinigung allerdings deutlich mehr Kredit aufgenommen, als es zur Finanzierung der zusätzlichen Investitionen erforderlich gewesen wäre. So lag die Nettokreditaufnahme des Bundes unter Einschluß seiner Sondervermögen (Zentralebene) im Zeitraum von 1991 bis 1993 zwischen 3,3 und 4,1 Prozent des BIP; 1989 hatte die Nettokreditaufnahme noch 0,7 Prozent des BIP betragen. Die Kreditfinanzierungsquote der Investitionen der zentralen Haushalte sprang infolge der hohen Nettoneuverschuldung von durchschnittlich 65 Prozent in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf über 100 Prozent in den frühen neunziger Jahren. Das Ausmaß der Kreditfinanzierung übertraf damit die durch die Wiedervereinigung ausgelöste, schubartige Abweichung der zentralstaatlichen Investitionen von ihrem längerfristigen Trend erheblich. Dies ist unter intergenerativen Aspekten für sich genommen nicht unbedingt besorgniserregend, weil die im Zuge der Wiedervereinigung ebenfalls stark erhöhten nicht-investiven Staatsausgaben als einmalige Kosten des Systemwechsels z.T. auch Investitionscharakter haben, die nicht allein der gegenwärtigen Generation angelastet werden dürfen. Ein Konflikt mit dem Prinzip der intergenerativen Lastenverteilung ergibt sich allerdings aus der Tatsache, daß sich die Kreditfinanzierungsquote der Investitionen des Bundes und seiner Sondervermögen seit Beginn der siebziger Jahre bis zur Wiedervereinigung von durchschnittlich etwa 18 Prozent (im Zeitraum 1970 bis 1975) auf über 60 Prozent (im Zeitraum 1990 bis 1994) ohnehin schon stark erhöht hatte und damit bereits ein deutlicher, die zukünftigen Generationen benachteiligender Wechsel der Finanzierung des öffentlichen Kapitalstocks eingeleitet war.¹⁷⁹ Hinzu kommt, daß zahlreiche andere Zukunftsbelastungen, etwa aus der Sozial-

¹⁷⁸ Auf das ERP-Sondervermögen entfällt der Löwenanteil der investiven Ausgaben des Bundes, die "außerhalb" des Bundeshaushaltes getätigt werden. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um Darlehensgewährungen.

¹⁷⁹ Anfang der achtziger Jahre erreichte die mittelfristige Kreditfinanzierungsquote der zentralen Haushalte ihren bis dahin höchsten Wert von ca. 93 %.

versicherung oder der Umweltzerstörung,¹⁸⁰ gesamtstaatlicher Natur sind, d.h. nicht einzelnen Bürgergruppen oder Gebietskörperschaften zugeordnet werden können, und insofern in erster Linie der Zentralebene zugerechnet werden müssen. Gegen diesen Hintergrund scheint das Argument einer gerechten zeitlichen Verteilung der Wiedervereinigungslasten durch öffentliche Kreditaufnahme löchrig.¹⁸¹

4.6. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen zur Vermeidung von Friktionen

Eine weitere Funktion der außerkonjunkturellen Verschuldung besteht darin, vorübergehende Abweichungen der Einnahmen bzw. der Ausgaben der Gebietskörperschaften von ihrem mittelfristigen Wachstumspfad zu glätten.¹⁸² Unerwartete, vorübergehende Einnahmefälle bei einer Gebietskörperschaft müßten ohne die Möglichkeit zur Kreditaufnahme entweder durch eine abrupte Erhöhung der Steuersätze oder durch plötzliche Einschnitte bei den geplanten Ausgaben kompensiert werden. Im ersten Fall ist mit wohlfahrtsmindernden Steuerfriktionen infolge von Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerbürger zu rechnen, im zweiten kann es zu Produktivitätsverlusten kommen, etwa weil begonnene Investitionsvorhaben nicht (rechtzeitig) fortgeführt werden können. Ein unerwarte-

¹⁸⁰ Zur Diskussion beider Themenbereiche im Zusammenhang mit der Inter-generation-equity-Problematik vgl. Schlesinger/Weber/Ziebarth (1993), S. 226-231.

¹⁸¹ So auch Kitterer (1993), S. 62-67.

¹⁸² Vgl. hierzu u.a. Musgrave (1959), S. 567-569; Barro (1979); Gandenberger (1981), S. 44. Unter Einnahmen- bzw. Ausgabenschwankungen sind in diesem Zusammenhang solche Trendabweichungen zu verstehen, die bei gegebener Steuergesetzgebung und gegebenem Ausgabenprogramm aufgrund exogener Störungen vorübergehend und unkorreliert bei einzelnen Gebietskörperschaften auftreten. Sie gleichen sich im Idealfall über die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte hinweg aus. Konjunkturell bedingte Einnahmefälle bzw. konjunkturell motivierte Zusatzausgaben (z.B. durch aktive Beschäftigungsprogramme), die demgegenüber gleichzeitig alle öffentlichen Haushalte eines Wirtschaftsgebietes in mehr oder weniger starkem Ausmaß treffen, bleiben unberücksichtigt. Sie wurden oben im Zusammenhang mit der Verteilung der konjunkturellen Verschuldungskompetenzen eingehend behandelt. Dauerhafte Einnahmenverluste der Gebietskörperschaften, wie sie z.B. durch wirtschaftliche Strukturveränderungen hervorgerufen werden, bleiben ebenfalls außerhalb der Betrachtung. Sie müssen, soweit sie nicht durch Finanzhilfen im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich ausgeglichen werden, zwangsläufig durch eine dauerhafte Senkung des Ausgabenniveaus kompensiert werden. Allerdings kann auch in diesen Fällen die vorübergehende Kreditaufnahme zweckmäßig sein. Eine sofortige drastische Anpassung des Ausgabenniveaus führt in der Regel zu größeren Wohlfahrtsverlusten, z.B. in Form von abgebrochenen Investitionsprojekten (Investitionsruinen), als die mittelfristige Senkung der Ausgaben auf ein niedrigeres Niveau, das nicht nur den Einnahmenverlusten, sondern zusätzlich auch den aufgelaufenen Rückzahlungsverpflichtungen Rechnung trägt.

ter Ausgabenanstieg zwingt eine Gebietskörperschaft, die nicht mit dem Recht zur Kreditaufnahme ausgestattet ist, zu den gleichen schädlichen Eingriffen in das Einnahmensystem bzw. das geplante Ausgabenprogramm. Ausreichend bemessene Verschuldungskompetenzen ermöglichen den einzelnen öffentlichen Haushalten, unerwartete, vorübergehende Divergenzen zwischen den Einnahmen und Ausgaben auszugleichen und abrupte Anpassungsreaktionen zu vermeiden.

Der öffentlichen Kreditaufnahme kommt im Zusammenhang mit der Vermeidung von Friktionen bei Bund, Ländern und Gemeinden unterschiedliche Bedeutung zu. Insbesondere die Länder haben mangels entsprechender Steuerautonomie keine Möglichkeit, größere Einnahmenverluste oder unerwartete Zusatzausgaben durch eine individuelle Variation der Steuersätze auszugleichen. Für sie geht es folglich vornehmlich darum, durch Kreditaufnahme Effizienzverluste infolge einer abrupten Anpassung der Ausgaben zu vermeiden. Anders liegt der Fall beim Bund. Er kann durch Erhebung einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer gem. Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG zusätzliche Einnahmen in erheblichem Umfang mobilisieren. Beim Bund dient der öffentliche Kredit folglich dazu, abrupte Anpassungsreaktionen sowohl bei den Einnahmen als auch den Ausgaben zu mildern. Ähnliches gilt für die Gemeinden, die durch ihr Hebesatzrecht auf Grund- und Gewerbesteuer ebenfalls eine gewisse Steuerautonomie genießen.

4.6.1. Vermeidung von Friktionen bei den Gemeinden

Die Möglichkeit der Kreditaufnahme ist unter dem Aspekt der Vermeidung von Friktionen durch exogene Diskontinuitäten Bund, Ländern und Gemeinden umso eher einzuräumen, je größer die Wahrscheinlichkeit für außerkonjunkturelle Einnahmen- und Ausgabenschwankungen bei den verschiedenen Gebietskörperschaften jeweils ist. Die Steuereinnahmen der Gemeinden zeigen unabhängig von der allgemeinen konjunkturellen Lage die größte Unstetigkeit. Sie unterliegen - wie an anderer Stelle hervorgehoben - durch ihre z.T. enge Anknüpfung an die örtliche Wirtschaftskraft in hohem Maße lokalen, branchen- und unternehmensspezifischen Entwicklungen.¹⁸³ Dies gilt insbesondere für die Gewerbe(ertrag-)steuer. Sie machte im Jahre 1994 in Westdeutschland im Durchschnitt rd. 39,2 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen und knapp 17 Prozent der gesamten kommunalen Einnahmen aus.¹⁸⁴ Ein Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen um

¹⁸³ Vgl. Zeitel (1969), S. 436.

¹⁸⁴ Siehe oben Tabelle 5. Die Gewerbesteuer ist für die ostdeutschen Kommunen (noch) eine untergeordnete Einnahmenquelle. Sie sind in hohem Maße von Zuweisungen ihrer Länder abhängig. Diese unterliegen anders als Steuereinnahmen keinen lokalen, branchen-

ein Viertel, - was bei kleineren Gemeinden nicht außergewöhnlich erscheint, wenn ein wichtiger lokaler Arbeitgeber hohe Ertragseinbrüche verzeichnet oder gar Betriebsteile verlagert -, führt daher bei einer durchschnittlichen Kommune zu Steuermindereinnahmen von rd. 10 Prozent. Die Gemeindeeinnahmen gehen insgesamt c.p. um gut 4 Prozent zurück. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß derartige Einnahmehausfälle - zumindest solange sie nur einzelne Gemeinden betreffen und die in einem Bundesland insgesamt zur Verfügung stehende Finanzmasse nur marginal verringern - durch den kommunalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern und ihren Gemeinden partiell ausgeglichen werden.

Ein zentrales Element des kommunalen Finanzausgleichs bilden die Schlüsselzuweisungen.¹⁸⁵ Sie dienen der Verstärkung der finanziellen Ausstattung der Gemeinden und dem Ausgleich lokaler Steuerkraftunterschiede (vertikale Finanzausweisungen mit horizontaler Ausgleichswirkung).¹⁸⁶ Die Höhe der Schlüsselzuweisungen bestimmt sich nach Maßgabe der Differenz zwischen dem normierten Finanzbedarf der jeweiligen Gemeinde - ausgedrückt durch die sog. Ausgangsmeßzahl¹⁸⁷ - und ihrer Steuerkraft. Als Indikator für die Steuerkraft gilt die Steuerkraftmeßzahl, die ebenfalls nach einem normierten Verfahren ermittelt wird.¹⁸⁸ Liegt die Ausgangsmeßzahl einer Gemeinde über ihrer Steuerkraftmeßzahl, erhält sie einen bestimmten Prozentsatz (Ausschüttungsquote) der Differenz als Schlüsselzuweisungen. Die Ausschüttungsquote beläuft sich in den meisten Bundesländern auf 50 Prozent, im Saarland auf 80 Prozent und in Nordrhein-Westfalen sogar auf 95 Prozent. Darüber hinaus garantieren die meisten Bundesländer ihren

oder unternehmensspezifischen temporären Schwankungen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher vornehmlich auf die westdeutschen Kommunen.

185 Vgl. zum kommunalen Finanzausgleich im Überblick Katz (1985); Haverkamp (1988); zitierte Gesetzestexte beziehen sich beispielhaft auf das Hessische Finanzausgleichsgesetz (HFAG) in der Fassung vom 16. Februar 1995, GVBL. I, Nr. 6, S. 131 ff..

186 § 5 Abs. 1 HFAG.

187 Die Ausgangsmeßzahl ist das Produkt aus Gesamtansatz und Grundbetrag. Der Gesamtansatz stellt die unter verschiedenen Aspekten "veredelte" Einwohnerzahl der Gemeinde dar. In den Gesamtansatz fließen der Hauptansatz, d.h. die nach Gemeindegrößenklasse gewichtete Einwohnerzahl, sowie verschiedene Neben- bzw. Ergänzungsansätze ein, mit denen bestimmte bedarfssteigernde Tatbestände wie z.B. Belastungen durch Schulen, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, die Stationierung von Streitkräften u.ä. erfaßt werden sollen. Der Grundbetrag bestimmt sich nach der Maßgabe, daß die vom Land zur Verfügung gestellte Schlüsselmasse gerade aufgebraucht wird. Er stellt insofern eine rechnerische und keine unmittelbar am tatsächlichen Finanzbedarf der Gemeinden orientierte Größe dar.

188 §12 HFAG. Die Steuerkraft der Gemeinden wird nach fiktiven Hebesätzen (Nivellierungshebesätze) berechnet. Dadurch soll vermieden werden, daß Kommunen auf die Ausschöpfung der eigenen Steuerquellen verzichten, um beispielsweise Betriebsansiedlungen zu fördern, gleichzeitig aber die daraus resultierenden Steuerausfälle im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch höhere Zuweisungen ersetzt bekommen.

Gemeinden einen auf die Ausgangsmeßzahl bezogenen Mindestsockel.¹⁸⁹ Reichen die errechneten Schlüsselzuweisungen nicht aus, um die Steuerkraftmeßzahl einer Gemeinde einschließlich der Schlüsselzuweisungen auf den garantierten Mindestsockel zu heben, wird der sich diesbezüglich ergebende Fehlbetrag durch entsprechende Mehrzuweisungen aufgefüllt.¹⁹⁰ Steuerstarke Kommunen, deren Steuerkraftmeßzahl über der Ausgangsmeßzahl liegt, sog. abundante Gemeinden, erhalten keinerlei Schlüsselzuweisungen. Die Glättungswirkung des kommunalen Finanzausgleichs bei vorübergehenden Steuerausfällen einzelner Kommunen hängt deshalb entscheidend von der Finanzkraft der jeweiligen Gemeinde ab. Bei besonders finanzschwachen Gemeinden, die unter die Mindestsockelgarantie fallen, werden außerkonjunkturelle Steuerausfälle praktisch vollständig ersetzt. Voraussetzung ist, daß die von der Gemeinde angewandten Hebesätze in etwa mit den der Berechnung der Schlüsselzuweisungen zugrunde gelegten Nivellierungshebesätzen übereinstimmen. Der Verlust an Steuereinnahmen schlägt sich dann betragsgleich im Rückgang der Steuerkraftmeßzahl nieder, was c.p. wiederum zu zusätzlichen Schlüsselzuweisungen in gleicher Höhe führt. Wendet eine Gemeinde höhere Hebesätze als die Nivellierungshebesätze an, ist ihr tatsächlicher Steuerausfall größer, als er im Rückgang der Steuerkraftmeßzahl zum Ausdruck kommt. Der Einnahmenverlust wird in diesem Fall zwar nicht vollständig, i.d.R. aber wohl zum größten Teil kompensiert. Die zusätzlichen Zuweisungen sind umgekehrt höher als der tatsächliche Steuerausfall, wenn die Hebesätze der Gemeinde unter den Nivellierungshebesätzen liegen.¹⁹¹ Ausgleichsberechtigte Gemeinden, die nicht unter die Mindestsockelgarantie fallen, erhalten - je nach landesrechtlichen Vorschriften - zwischen 50 und 95 Prozent ihrer nach Nivellierungshebesätzen berechneten Steuerausfälle in Form von höheren Schlüsselzuweisungen erstattet. Der oben für eine westdeutsche Durchschnittsgemeinde beispielhaft berechnete Einnahmenverlust bei einem 25 prozentigen Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen verringert sich infolgedessen c.p. auf etwa 0,5 bis 2,5 Prozent der Gesamteinnahmen. Eine abundante Gemeinde erhält hingegen keinerlei Erstattungen durch den kommunalen Finanzausgleich. Sie muß vorübergehende Einnahmenschwankungen ausschließlich selbst tragen.¹⁹²

¹⁸⁹ Dieser beträgt in Hessen (§13 Abs. 1 HFAG) und in Niedersachsen beispielsweise 80% und in Schleswig-Holstein bis zu 90% der Ausgangsmeßzahl.

¹⁹⁰ § 13 Abs. 1 HFAG; vgl. auch Haverkamp (1988), insb. S. 88-90.

¹⁹¹ Die Höhe der Hebesätze ist freilich ohne Belang, wenn die Steuerausfälle der Gemeinde auf einen Rückgang bei der veranlagten Lohn- und Einkommensteuer zurückzuführen sind.

¹⁹² Überschneidungen zwischen den hier diskutierten Fällen sind möglich und in der Praxis vermutlich auch häufig anzutreffen. Beispielsweise kann eine zuvor abundante Gemeinde durch den Steuerausfall ausgleichsberechtigt werden. In diesem Fall kommt sie in den Genuß von Schlüsselzuweisungen. Bezogen auf ihren nach Nivellierungssätzen berechneten Steuerausfall liegt die Ausgleichsleistung jedoch unterhalb der landesüblichen Ausschüttungsquote. Ebenso können bereits ausgleichsberechtigte Gemeinden durch weitere

Zusätzliche Ausgleichswirkungen bei kommunalen Einnahmenschwankungen, von denen grundsätzlich auch steuerstarke Gemeinden nicht ausgeschlossen sind, gehen von den sogenannten Bedarfszuweisungen aus. Sie werden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährt, um besondere Bedarfe, aber auch Härtefälle infolge von Einnahmenverlusten abzufedern.¹⁹³ Gemeinden, die von Steuerfällen betroffen sind, werden zudem auch dadurch entlastet, daß Umlagen, die die Kommunen an Gemeindeverbände (Kreisumlage) oder das Land (z.B. Krankenhausumlage) abführen müssen, z.T. nach Maßgabe der Finanzkraft der Umlagepflichtigen berechnet werden und daher bei sinkenden Einnahmen tendenziell zurückgehen.

Die glättenden Wirkungen, die vom System des kommunalen Finanzausgleichs auf die Gemeindeeinnahmen ausgehen, machen allerdings die öffentliche Kreditaufnahme als Instrument der Verstetigung bei temporären Schwankungen der Steuereinnahmen nicht überflüssig. Zum einen differieren - wie gezeigt wurde - die Ausgleichseffekte je nach finanzieller Ausgangsposition der einzelnen Gemeinde erheblich. Ein genereller Verzicht auf die öffentliche Verschuldung wäre für die Gemeinden daher aus dem Blickwinkel der Vermeidung von Friktionen unzumutbar. Zum anderen stellen sich die Ausgleichswirkungen erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung ein. In den meisten Bundesländern wird die Höhe der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden u.a. auf der Basis ihrer Steuerkraft im Zeitraum vom 1. Juli des Vorjahres bis zum 30. Juni des Vorjahres berechnet.¹⁹⁴ Etwaige Steuerfälle in der laufenden Periode schlagen sich daher z.T. erst nach etwa 2 Jahren in erhöhten Schlüsselzuweisungen nieder.¹⁹⁵ Selbst für steuerschwache Gemeinden, die mit einem vollständigen Ausgleich ihrer Einnahmenverluste rechnen können, besteht deshalb mittelfristig ein entsprechender Vorfinanzierungsbedarf.

Die ökonomische Zweckmäßigkeit der kommunalen Kreditaufnahme unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung allokativer Mehrbelastungen wird erst recht deutlich, wenn man zusätzlich die Ausgabenseite der kommunalen Gebietskörperschaften betrachtet. Die Ausgaben der Gemeinden sind - ähnlich wie ihre Ein-

Steuerfälle unter die Mindestsockelgarantie fallen. In diesem Fall liegen die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen bezogen auf den Steuerfall über der Ausschüttungsquote des Bundeslandes, werden aber nicht in dem Ausmaß gedeckt wie bei Gemeinden, die von vorneherein unter die Mindestsockelgarantie fallen.

¹⁹³ Beispielsweise gewährt das Land Nordrhein-Westfalen Bedarfszuweisungen zum Ausgleich des Haushalts an diejenigen kreisangehörigen Gemeinden, bei denen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren Rechnungsfehlbeträge entstanden sind. Die Gewährung ist mit einer strengen Kontrolle der jeweiligen Gemeinden durch die kommunalen Aufsichtsbehörden verbunden.

¹⁹⁴ Vgl. Haverkamp (1988), S. 87.

¹⁹⁵ Nach Auskunft des Hessischen Ministeriums der Finanzen.

nahmen - von einer relativ großen Unstetigkeit und Unsicherheit gekennzeichnet.¹⁹⁶ Dies ist einmal auf die Investitionsausgaben zurückzuführen, die - wie oben dargelegt - mit rd. 24 Prozent einen verhältnismäßig großen Teil der gesamten kommunalen Ausgaben ausmachen und gerade bei kleineren Gemeinwesen stoßweise und in unregelmäßigen Zeitabständen anfallen. Insoweit überlagern sich hier die beiden mit der öffentlichen Verschuldung verfolgten allokativen Zielsetzungen der Verwirklichung der intertemporalen Äquivalenz und der Vermeidung von Effizienzverlusten.¹⁹⁷ Der zweite wichtige Ausgabenposten sind die Personalkosten. Sie machen bei den westdeutschen Gemeinden im Durchschnitt knapp 26 Prozent und bei den ostdeutschen Kommunen fast 33 Prozent der Gesamtausgaben aus. Die Höhe der jährlichen Personalausgaben wird vor allem durch den Personalbestand und die Tarifvereinbarungen bestimmt. Auf die Tarifvereinbarungen im öffentlichen Dienst haben die gemeindlichen Entscheidungsträger faktisch keinen (direkten) Einfluß. Fallen die Tarifsteigerungen unerwartet hoch aus, führt die hohe Personalintensität auf Gemeindeebene möglicherweise zu ungeplanten Ausgabensprüngen. Dabei darf allerdings die quantitative Auswirkung eines solchen Ereignisses nicht überschätzt werden. Steigen die Personalkosten um 2 Prozent mehr als erwartet und im Haushaltsplan veranschlagt, führt dies bezogen auf eine durchschnittliche westdeutsche Gemeinde zu einem Anstieg der Gesamtausgaben von rd. einem halben Prozent. Außerdem verfügen die öffentlichen Haushalte auch während des laufenden Haushaltsjahres über Reaktionsmöglichkeiten, um die Kostensteigerungen zu kompensieren, z.B. durch (vorübergehende) Nichtbesetzung freierwerdender Stellen. Insgesamt kommt der Verschuldung zur Vermeidung von Friktionen mit Blick auf die Personalausgaben also höchstens eine untergeordnete Bedeutung zu.

4.6.2. Vermeidung von Friktionen bei den Ländern

Die Bundesländer stellen im Hinblick auf die Wirtschafts- und Einkommensstruktur, die ihnen zugewiesenen Steuerquellen und somit letztlich auch die ihnen zufließenden Steuereinnahmen weitaus besser "diversifizierte" wirtschaftliche Einheiten dar als die Gemeinden. Unternehmensspezifische oder lokale Sonderentwicklungen, von denen letztere in besonderem Maße betroffen sind, gleichen sich im staatlichen Oberverband erfahrungsgemäß aus. Größere, nicht konjunkturell bedingte Einnahmenschwankungen sind daher auf der Ebene der einzelnen Länder - wenn man einmal von den sehr kleinen Gliedstaaten absieht - ziemlich unwahrscheinlich. Zudem glättet auch hier das System des (horizontalen) Länderfinanzausgleichs vorübergehende Einnahmenverluste einzelner Länder in beträchtlichem Maße. Der Ausgleich vollzieht sich in mehreren Schritten und

¹⁹⁶ Vgl. Zeitel (1969), S. 436.

¹⁹⁷ Vgl. Musgrave (1958), S. 75.

setzt bei der horizontalen Steuerverteilung an. Hierbei werden bis zu 25 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer in Form von Ergänzungsanteilen auf diejenigen Bundesländer verteilt, "deren Einnahmen aus den Landessteuern und der Einkommen- und Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen."¹⁹⁸ Gemäß § 2 Abs. 2 FAG sind die finanzschwachen Länder durch Ergänzungsanteile auf mindestens 92 Prozent des voranstehend bezeichneten Länderdurchschnitts anzuheben, mindestens jedoch auf den Betrag, der sich bei einer Verteilung nach Einwohnerzahl ergeben würde. Desweiteren werden Unterschiede in der Finanzkraft der Bundesländer durch den horizontalen Länderfinanzausgleich gem. Art. 107 Abs. 2 GG ausgeglichen. Dazu werden - wie auf kommunaler Ebene - Finanzbedarf und Finanzkraft der einzelnen Länder in normierter Form ermittelt und einander gegenübergestellt.¹⁹⁹ Ein Bundesland, dessen Finanzkraftmeßzahl die Ausgleichsmeßzahl unterschreitet, gilt als gleichberechtigt. Die Ausgleichszahlungen belaufen sich auf 100 Prozent des Betrages, der einem gleichberechtigten Bundesland zu einer Finanzausstattung in Höhe von 92 Prozent seiner Ausgleichsmeßzahl fehlt, und auf 37,5 Prozent des darüber hinausgehenden Fehlbetrages (§ 10 Abs. 1 FAG). Im Ergebnis garantiert der horizontale Ausgleichsmechanismus den Bundesländern eine Finanzkraft in Höhe von 95 Prozent des Länderdurchschnitts. Er wird seit dem Inkrafttreten der Reform des Länderfinanzausgleichs zum 1. Januar 1995 durch sogenannte Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen erweitert.²⁰⁰ Diese belaufen sich auf 90 Prozent der Differenz, die nach Durchführung des horizontalen Ausgleichs zwischen Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl verbleibt (§ 11 Abs. 2 FAG). Die garantierte Finanzausstattung der Bundesländer erhöht sich damit schließlich auf 99,5 Prozent der durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft der Länder. Vorübergehende Einnahmehausfälle gleichberechtigter Länder werden c.p. folglich eben in dieser Höhe durch das System des Länderfinanzaus-

¹⁹⁸ Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG. Der verbleibende Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nach Maßgabe der Einwohnerzahl auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt.

¹⁹⁹ Der Finanzbedarf eines Landes findet Ausdruck in der sog. Ausgleichsmeßzahl. Sie ergibt sich als Produkt zwischen der Einwohnerzahl des betreffenden Bundeslandes und den ausgleichsrelevanten Einnahmen der Länder pro Einwohner im Bundesdurchschnitt (§ 6 Abs. 2 FAG). Die Bürger der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin werden dabei mit dem Faktor 1,35 gewichtet (§ 9 Abs. 2 FAG). Zum Ausgleich der kommunalen Steuereinnahmen zwischen den Ländern werden die Einwohnerzahlen analog zum kommunalen Finanzausgleich durch nach Gemeindegrößenklassen gestaffelte Zuschläge angehoben und zusätzlich nach Einwohnerdichte "veredelt" (§ 9 Abs. 3 FAG). Die Finanzkraft eines Landes spiegelt sich in der Finanzkraftmeßzahl wider. Diese setzt sich zusammen aus den Steuereinnahmen des betreffenden Landes und den Steuereinnahmen seiner Gemeinden. Letztere werden nur zur Hälfte angesetzt (§ 6 Abs. 1, §§ 7, 8 FAG).

²⁰⁰ Zur kritischen Diskussion unter ökonomischen, föderalismustheoretischen und polit-ökonomischen Aspekten vgl. u.a. Peffekoven (1994); Homburg (1994); Hummel/Nierhaus (1994); Esser (1994); zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Sicht vgl. Selmer (1994).

gleichs abgefangen.²⁰¹ Dieses Ausgleichsniveau übersteigt das der finanzschwachen Gemeinden bei weitem.²⁰² Finanzstarke Bundesländer, deren Finanzkraftmeßzahl über der Ausgleichsmeßzahl liegt, werden bei Steuerausfällen durch eine verringerte Ausgleichspflicht im Rahmen des Länderfinanzausgleichs entlastet. Gemäß § 10 Abs. 1 und 2 FAG wird die Finanzkraft zwischen 100 und 101 Prozent der Ausgleichsmeßzahl zu 15 Prozent, im Bereich zwischen 101 und 110 Prozent der Ausgleichsmeßzahl zu 66 Prozent und über 110 Prozent der Ausgleichsmeßzahl zu 80 Prozent in die Bemessungsgrundlage für die Ausgleichszahlungen einbezogen. Inwieweit diese Bemessungsgrundlage tatsächlich in Anspruch genommen wird, hängt von der Höhe des insgesamt an die finanzschwachen Bundesländer zu leistenden Ausgleichsvolumens ab. Die Entlastung, die ein finanzstarkes Bundesland bei vorübergehenden Steuerausfällen durch eine verringerte Ausgleichspflicht im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erfährt, bestimmt sich insofern durch die Tarifzone, der das betroffene Bundesland unterliegt, sowie durch die Höhe des Gesamtausgleichsvolumens. Sie liegt damit deutlich unter den Ausgleichsbeträgen, die die finanzschwachen Bundesländer im Falle von Einnahmenrückgängen erhalten. Gleichwohl bietet der Länderfinanzausgleich auch für das einzelne finanzstarke Bundesland einen bedeutenden Puffer für (temporär) rückläufige Einnahmen.

Die Ausgleichsbeträge im Länderfinanzausgleich berechnen sich für das jeweils laufende Jahr auf der Basis der Steuereinnahmen des Vorjahres (§ 13 FAG). Nach Ablauf des Haushaltsjahres wird gem. § 12 FAG die endgültige Höhe der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeträge auf der Basis der tatsächlichen Steuereinnahmen festgestellt. In der finanzpolitischen Praxis werden zusätzlich - da die tatsächliche Entwicklung der Steuereinnahmen häufig stark von der Referenzperiode abweicht - vierteljährliche Zwischenabrechnungen auf der Grundlage der vierteljährlichen tatsächlichen Steuereinnahmen durchgeführt.²⁰³ Ein nennenswerter Kreditbedarf zur Vorfinanzierung der Ausgleichsbeträge besteht daher - anders als bei den Gemeinden - für von Einnamenschocks betroffene Bundesländer nicht.

Mögliche Quellen größerer, exogen bedingter Ausgabenschwankungen sind für die Länder im Normalfall schwer auszumachen. Den größten Ausgabenposten bilden die Personalaufwendungen. Sie beliefen sich im Jahre 1994 im Durch-

201 Dies gilt strenggenommen nur unter der Annahme, daß die durchschnittliche Finanzkraft der Bundesländer trotz eines Einnahmeneinbruchs in einzelnen Gliedstaaten unverändert bleibt, d.h. die Einnamenschwankungen sich über die Gesamtheit der Bundesländer also ausgleichen.

202 Eine Ausnahme bilden nur solche Gemeinden, die in den Genuß der Sockelgarantie kommen. Hier werden Einnahmenausfälle - wie dargelegt - voll erstattet.

203 Vgl. Klein (1989), S. 20.

schnitt auf rd. 37 Prozent der Gesamtausgaben der Bundesländer.²⁰⁴ Das zu den Gemeinden Gesagte gilt hier gleichermaßen. Den zweitgrößten Ausgabenposten in den Haushalten der Länder bilden mit einem Anteil von rd. 30 Prozent die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse. Über die Hälfte dieser Mittel fließt allein den Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder auf anderem Wege zu. Gegebene Ausgabenprogramme vorausgesetzt, scheinen hier größere Schwankungen unwahrscheinlich. Im Ergebnis verläuft die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bei den Bundesländern - abgesehen von den hier nicht betrachteten konjunkturellen Einflüssen - recht kontinuierlich. Außer in leicht erkennbaren Sonderbedarfen - etwa bei Naturkatastrophen - kommt daher der Kreditaufnahme zum Zwecke der Vermeidung von allokativen Mehrbelastungen auf der Länderebene nur eine untergeordnete Bedeutung zu.

4.6.3. Vermeidung von Friktionen beim Bund

Die für die Bundesländer gezogene Schlußfolgerung gilt schließlich in noch viel stärkerem Maße für den Bund. Er verfügt auf der Einnahmenseite über mehrere ertragsstarke und zudem breit gefächerte Steuerquellen; regionale oder branchenspezifische Entwicklungen gleichen sich in den Steuereinnahmen des Bundes weitestgehend aus. Exogene, nicht konjunkturell bedingte Schwankungen der Einnahmen des Bundes scheinen daher höchst unwahrscheinlich. Auf der Ausgabe­seite spielen die Personalausgaben mit einem Anteil von rd. 11 Prozent an den Gesamtausgaben des Bundes eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Sie scheiden daher - wie schon bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften - als Quelle für größere, exogen verursachte Ausgabenschübe aus. Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse an Unternehmen und insbesondere die im Rahmen des sozialen Sicherungsnetzes anfallenden Finanztransfers, die insgesamt einen Gesamtausgabenanteil von ca. 57 Prozent erreichen, stellen den wichtigsten Ausgabenposten des Bundes dar. Sie dürften bei gegebenen Ausgabengesetzen und überkonjunktureller Betrachtung ebenfalls keine signifikanten Schwankungen aufweisen. Es sind wiederum außergewöhnliche, leicht identifizierbare Ereignisse wie z.B. größere Naturkatastrophen oder der Verteidigungsfall²⁰⁵ die einen Ausgabenschub verursachen und damit eine Rechtfertigung der Kreditaufnahme der Zentralebene unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Steuerfriktionen liefern. Eine generelle Notwendigkeit der Zuordnung von Verschuldungskompetenzen auf den Bund besteht in dieser Hinsicht folglich nicht.

²⁰⁴ In den alten Ländern beträgt der Anteil 41,3%, in den neuen Ländern 24,6% der Gesamtausgaben.

²⁰⁵ Vgl. Musgrave (1958), S. 75-76; Haller (1969), S. 303. Haller (1959), S. 77, führt Kriegsausgaben auch unter dem Lastenverteilungsgesichtspunkt als Rechtfertigungsgrund für die öffentliche Verschuldung an.

4.7. **Fazit**

Die Umsetzung der Maastrichter Defizitkriterien ist für die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen Mitgliedsländern mit einer spezifischen Schwierigkeit verbunden. Diese resultiert aus der föderalen Staatsordnung der Bundesrepublik, namentlich aus der den Gebietskörperschaften grundgesetzlich garantierten Haushaltsautonomie, die nach geltender Rechts- und Verfassungslage das Recht zur Kreditaufnahme einschließt. Die Einhaltung der gemeinschaftlichen Haushaltsvorgaben, die sich an die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat richten, erfordert bei gegebener Verteilung der Verschuldungskompetenzen infolgedessen ein Verfahren, das die Kreditaufnahme der einzelnen Gebietskörperschaften wirksam koordiniert und begrenzt. Alternativ ist an eine Neuordnung der bundesstaatlichen Verschuldungskompetenzen zu denken. Insbesondere durch eine Zentralisierung der Verschuldungskompetenzen ausschließlich beim Bund ließe sich die spezifische innerdeutsche Umsetzungsproblematik grundlegend lösen. Die voranstehende Analyse der finanzwirtschaftspolitischen und föderalismustheoretischen Bedeutung des öffentlichen Kredits für die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen deutet allerdings auf schwerwiegende Nachteile eines solchen "fundamentalen" Lösungsansatzes hin. Je nachdem, ob man stärker den rein fiskalischen, den stabilitätspolitischen oder den allokativen Aspekt des öffentlichen Kredits betont, wird man tendenziell die gleichmäßige Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften, die Zentralisierung beim Bund oder die Verlagerung der Verschuldungskompetenzen auf die Gemeinden bevorzugen. Gleichwohl wird eine wichtige verschuldungspolitische "Arbeitsteilung" zwischen den Gebietskörperschaften deutlich. Auf Bundes- und Länderebene kommt dem öffentlichen Kredit fast ausschließlich stabilitätspolitische Bedeutung zu, während auf Gemeindeebene klar allokativen Zielsetzungen dominieren. Akzeptiert man die These, daß sich Schwankungen der Potentialauslastung über den Konjunkturzyklus hinweg in etwa ausgleichen, ist es aus ökonomischer Sicht nicht erforderlich, daß sich Bund und Länder im Mittel netto verschulden. Abgesehen von einem kleinen außerkonjunkturellen Verschuldungspuffer steht daher im Grundsatz nichts gegen eine Regelung, die Bund und Bundesländer zwingt, aufgenommene Kredite mittelfristig durch die Bildung von Haushaltsüberschüssen zurückzuführen. Den Gemeinden wäre hingegen - im Rahmen ihrer gesetzlichen Kreditobergrenzen - das Recht zur wiederholten, außerkonjunkturellen Verschuldung einzuräumen. Mit einem solchen verschuldungspolitischen Regelwerk wäre der Zielsetzung der Maastrichter Budgetregeln, der Sicherung der Tragbarkeit der gesamtstaatlichen Schuldenposition, in nahezu idealer Weise Rechnung getragen. Zwar könnte es in konjunkturellen Krisenzeiten mit hohen Defiziten bei Bund und Ländern durchaus zu einer Überschreitung des Defizitkriteriums kommen. Der Zwang zum mittelfristigen Haushaltsausgleich für Bund und Länder sowie die kommunale Verschuldungsgrenze stellten aber die

Tragbarkeit der Haushaltsposition für jede föderale Ebene und damit den Gesamtstaat nachhaltig sicher. In der Praxis dürfte die vorgeschlagene Regelung vor allem daran scheitern, daß sich der Zeitraum, in dem Bund und Länder ihre aufgenommenen Kredite tilgen müssen, nicht allgemeingültig festlegen läßt. Was unter dem Begriff "mittelfristig" zu verstehen ist, bleibt situationsabhängig und damit rechtlich unbestimmbar. Bei Bund und Ländern würde daher die Neigung entstehen, den politisch unliebsamen Zwang zur Schuldentilgung unter Hinweis auf "konjunkturelle Sachzwänge" in die Zukunft zu verlagern und möglichst der nachfolgenden Regierung aufzubürden. Die Folge wäre eine eigentlich nicht beabsichtigte Schuldenkumulation bei Bund und Ländern. In der Praxis wird nach polit-ökonomischem Ermessen daher kaum auf die Vorgabe expliziter quantitativer Verschuldungsgrenzen für jede einzelne Haushaltsebene verzichtet werden können, um die Einhaltung der Maastrichter Budgetregeln sicherzustellen. Formen und Möglichkeiten einer solchen bundesstaatlichen Defizitkoordination werden im folgenden Kapitel untersucht.

5. Möglichkeiten einer Umsetzung der Maastrichter Budgetregeln in der Bundesrepublik Deutschland

Im letzten Kapitel der vorliegenden Arbeit werden konkrete Möglichkeiten zur Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile diskutiert. Die Umsetzung der Budgettrichtlinien vollzieht sich gedanklich in zwei Stufen. Erstens muß die Verschuldungsobergrenze bestimmt werden, die nicht überschritten werden darf, um die Einhaltung der gemeinschaftlichen Budgettrichtlinien nachhaltig zu gewährleisten (Zielerreichung im Außenverhältnis). Es wird gezeigt, daß zum Zwecke der Zielerreichung im Außenverhältnis der durch die Maastrichter Referenzwerte gesteckte Verschuldungsrahmen in Deutschland im Normalfall nicht voll ausgeschöpft werden darf. Mögliche Regelungen und Verfahren sind infolgedessen nur dann zur innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgettrichtlinien geeignet, wenn sie die Erfüllung dieser Bedingung sicherstellen. In einem zweiten Schritt ist diese Kreditobergrenze auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen bzw. die einzelnen Gebietskörperschaften aufzuteilen (Zielerreichung im Innenverhältnis). Die innerstaatliche Aufteilung der Verschuldungsobergrenze hat zwei grundlegenden Anforderungen zu genügen: Sie muß ökonomisch sinnvoll und gleichzeitig praktikabel sein sowie bestimmte Mindestkriterien erfüllen. Gegen den Hintergrund dieser Anforderungen werden sodann denkbare innerstaatliche Umsetzungsverfahren auf den Grad der Zielerreichung im Außen- und Innenverhältnis untersucht. Dabei werden zuerst die schuldenpolitischen Koordinationsmechanismen, die die bundesdeutsche Finanzverfassung bereit hält, mit den skizzierten Bedingungen an ein Umsetzungsverfahren konfrontiert und beurteilt. Danach werden andere mögliche Formen der innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgettrichtlinien, wie sie auch jüngst in der Literatur aufgegriffen worden sind,¹ diskutiert.

5.1. Anforderungen an innerstaatliche Umsetzungsverfahren

5.1.1. Zielerreichung im Außenverhältnis: Konsequenzen für die Höhe der öffentlichen Verschuldungsobergrenze

Art. 104c EGV und die dem Vertrag beigefügten Protokolle begrenzen das öffentliche Defizit (in Abgrenzung der VGR) und den öffentlichen Schuldenstand der einzelnen Mitgliedstaaten auf 3 Prozent bzw. 60 Prozent seines Bruttoinlandsproduktes. Diese Grenzwerte können ausgehend von der derzeitigen finanzpolitischen und wirtschaftlichen Lage in der Bundesrepublik Deutschland dauer-

¹ Vgl. hierzu insbesondere Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994) und Bundesministerium der Finanzen (1996).

haft nur eingehalten und Überschreitungen auf seltene Ausnahmefälle begrenzt werden, wenn die deutschen Gebietskörperschaften den durch die Maastricht-Kriterien vorgegebenen Neuverschuldungsspielraum² in wirtschaftlichen Normalzeiten nicht voll ausschöpfen.

5.1.1.1. Kreditobergrenze durch das Schuldenstandkriterium

Eine erste, haushaltswirtschaftliche Restriktion für die gesamtstaatliche Nettoneuverschuldung ergibt sich aus dem dynamischen Zusammenhang zwischen dem Bruttoschuldenstand der öffentlichen Hand und der öffentlichen Kreditaufnahme. Der Schuldenstand der öffentlichen Hand beläuft sich in der Bundesrepublik Deutschland Ende 1995 auf rd. 58,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes und unterschreitet damit nur knapp die gemeinschaftliche Obergrenze. Wie oben³ im einzelnen dargelegt, führt eine jährliche Nettoneuverschuldung in Höhe von 3 Prozent des BIP auf Dauer nur dann zu einer Schuldenstandquote von nicht mehr als 60 Prozent, wenn das nominale Bruttoinlandsprodukt jährlich mit einer Rate von mindestens 5 Prozent p.a. wächst. Diese Bedingung war beispielsweise im Durchschnitt der achtziger Jahre eingehalten worden. In den Jahren 1981 bis 1990 erreichte das durchschnittliche Wachstum des nominalen BIP in Deutschland 5,1 Prozent.⁴ Das reale Wirtschaftswachstum - gemessen am BIP in Preisen von 1985 - betrug während dieses Zeitraums im Durchschnitt allerdings nur rd. 2,2 Prozent p.a. Das nominelle Wirtschaftswachstum von gut 5 Prozent p.a. wurde folglich nur unter Inkaufnahme einer spürbaren Geldentwertung von rd. 3 Prozent p.a. erzielt. Angesichts der tiefgreifenden Strukturveränderungen, wie sie in der Bundesrepublik spätestens seit Beginn der neunziger Jahre zu beobachten sind, ist keineswegs sicher, daß das reale Wirtschaftswachstum in Deutschland auf absehbare Zeit das durchschnittliche Niveau der achtziger Jahre erreicht. Der Effekt rückläufiger bzw. stagnierender realer Wachstumsraten auf das nominale Wirtschaftswachstum muß c.p. also entweder durch höhere Inflationsraten kompensiert werden, oder die bundesdeutsche Schuldenstandquote übersteigt ange-

² Das öffentliche Defizit in Abgrenzung der VGR und die Nettokreditaufnahme der öffentlichen Hand sind nicht identisch. Es wurde bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen, daß sich Überlegungen zur Umsetzung der Maastricht-Kriterien auf die Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme beschränken können, sofern sichergestellt ist, daß Erlöse aus der Auflösung von öffentlichem Geldvermögen nicht zur laufenden Haushaltsfinanzierung verwendet werden [siehe oben Abschnitt 4.1.2.]. Dies wird als Bestandteil der Rahmenbedingungen für die innerstaatliche Umsetzung vorausgesetzt, wenn im folgenden ausschließlich auf die öffentliche Nettoneuverschuldung Bezug genommen wird.

³ Siehe Abschnitt 2.3.2..

⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994), Statistischer Anhang, S. 124.

sichts ihres bereits hohen Niveaus rasch den Maastrichter Grenzwert.⁵ Wird in der Bundesrepublik Deutschland - wie schon bisher und in Übereinstimmung mit dem Preisziel der WWU - auch weiterhin ein möglichst inflationsfreies Wirtschaftswachstum verfolgt, erfordert das gemeinschaftliche Schuldenstandkriterium demnach zwangsläufig, daß die jährliche öffentliche Kreditaufnahme deutlich unterhalb des zulässigen Rahmens von 3 Prozent des BIP bleibt. Hält man beispielsweise ein durchschnittliches reales Wirtschaftswachstum von 2 Prozent p.a. für erreichbar und eine Inflationsrate in gleicher Höhe für unvermeidbar, darf die öffentliche Nettoneuverschuldung maximal 2,4 Prozent des BIP betragen.⁶ Dieser Verschuldungsrahmen ist zusätzlich zu verringern, wenn die bundesdeutsche Schuldenstandquote mittelfristig gesenkt werden soll, um einen "Sicherheitsabstand" zur Maastrichter Obergrenze zu gewinnen.⁷

5.1.1.2. Konjunktureller Verschuldungspuffer

Die Höhe der öffentlichen Nettoneuverschuldung ist - sieht man einmal von Sondersituationen ab - in starkem Maße von der jeweiligen konjunkturellen Situation geprägt. Dies gilt - wie oben gezeigt wurde - besonders für Bund und Länder. Selbst wenn auf eine aktive antizyklische Budgetpolitik verzichtet wird, führt allein der Ausgleich konjunkturell bedingter Einnahmen- und Ausgabenschwankungen leicht zu öffentlichen Defiziten in einer Größenordnung von einem Prozent des BIP und mehr.⁸ Erfahrungsgemäß werden die konjunkturbedingt aufgelaufenen Schulden jedoch nicht getilgt, d.h. konjunkturell bedingte Defizite werden i.d.R. nicht durch die Bildung entsprechender Überschüsse in Boomzeiten kompensiert. Die Hinnahme konjunkturell bedingter Defizite führt deshalb für sich genommen schon zu stark steigenden Schuldenquoten.⁹ Die Maastrichter Schuldenstandgrenze kann deshalb mittelfristig nur eingehalten werden, wenn der durch die skizzierten schuldendynamischen Zusammenhänge bestimmte (engere) gesamtstaatliche Kreditrahmen in konjunkturellen Normalsituationen nicht voll

⁵ Ausgehend von der gegenwärtigen Schuldenstandquote von 58,5%, einem nominalen Wirtschaftswachstum von 4% p.a. und einer jährlichen öffentlichen Kreditaufnahme in Höhe von 3% des BIP, wird das Maastrichter Schuldenstandkriterium nach drei Jahren verletzt.

⁶ Siehe oben Abschnitt 2.3.2..

⁷ Vgl. auch Deutsche Bundesbank (1995d), S. 40.

⁸ Bei einer Steuerquote von 40% und einer Aufkommenselastizität des Steuersystems von eins belaufen sich die konjunkturellen Steuerausfälle bei einem Rückgang der Auslastung des Produktionspotentials um 3 Prozentpunkte auf etwa 1,2% des BIP. Siehe auch die Beispielrechnung oben im Abschnitt 4.4.3..

⁹ Vgl. Ehrlicher (1979), S. 38; Gandenberger (1983), S. 851; Wille (1984), S. 289.

ausgeschöpft wird.¹⁰ Bei einer asymmetrischen Finanzpolitik, die im Abschwung konjunkturelle Defizite hinnimmt und diese im folgenden Boom zwar zurückgeführt, aber keine korrespondierenden konjunkturellen Überschüsse bildet, beträgt - unter der idealtypischen Annahme, daß sich positive und negative Auslastungsschwankungen des Produktionspotentials mittelfristig ausgleichen - die konjunkturell bedingte durchschnittliche Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften über den Konjunkturzyklus hinweg die Hälfte der kumulierten konjunkturellen Defizite. Ein entsprechender "konjunktureller Verschuldungspuffer" müßte bei der innerstaatlichen Umsetzung der europarechtlichen Budgetkriterien berücksichtigt werden. Unterstellt man beispielsweise, daß der konjunkturell verursachte Kreditbedarf der Gebietskörperschaften in einer Größenordnung von 1,2 Prozent des BIP liegt, müßte - wenn die Maastrichter Kriterien nicht überschritten werden sollen - der gesamtstaatliche Kreditrahmen der Gebietskörperschaften für die wirtschaftliche Normalsituation von vornherein zusätzlich um mindestens 0,6 Prozentpunkte reduziert werden.¹¹

5.1.1.3. Verschuldungspuffer für temporäre Defizite der Sozialversicherungen

Die Sozialversicherungen, die neben den Gebietskörperschaften den wichtigsten Teil des Staatssektors nach der Definition des Maastricht-Vertrags bilden, bleiben aus den hier geführten Überlegungen zur Begrenzung und Verteilung des öffentlichen Kreditrahmens ausgeklammert. Dies ist mit Blick auf die Maastrichter Budgetkriterien - wie oben ausführlich dargelegt wurde - insofern unproblematisch, als Finanzierungslücken bei den Sozialversicherungen nicht dauerhaft auftreten, da sie von Gesetzes wegen durch Beitragsanpassungen geschlossen werden müssen oder sich - wie bei der Arbeitslosenversicherung - direkt im Bundeshaushalt und damit in der Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften niederschlagen. Bei kurzfristigen Defiziten der Sozialversicherungen ist dies freilich anders. Sie entstehen z.B., weil ein konjunktureller Abschwung zu einem vorübergehenden Rückgang der beitragspflichtigen Einkommen bzw. Anstieg der finanziellen Leistungen führt oder weil zwischen dem Entstehen struktureller Finanzierungslük-

¹⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 19; in diesem Zusammenhang erwähnenswert auch Gandenberger (1983), S. 861, der die staatliche Kreditaufnahme in konjunkturellen Normalsituationen nicht zuletzt deshalb ablehnt, weil sie den konjunkturellen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand - d.h. die Fähigkeit, konjunkturell bedingte Defizite hinzunehmen - (zusätzlich) einschränkt.

¹¹ Mit dem inzwischen auf europäischer Ebene verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumspakt hat sich die Bundesrepublik Deutschland sogar dazu verpflichtet, mittelfristig mindestens einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben, um auch in Rezessionszeiten die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrags nicht zu verletzen. Siehe oben Abschnitt 2.3.6.3..

ken und der Verabschiedung und Umsetzung korrigierender Beitrags- (und/oder Leistungs)anpassungen im politischen Prozeß eine gewisse Zeitspanne vergeht. Vorübergehende Defizite bei den Sozialversicherungen spiegeln sich nicht in einer erhöhten Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften wider, erhöhen aber gleichwohl das gesamtstaatliche Defizit in Abgrenzung der VGR, das nach dem Maastricht-Vertrag auf 3 Prozent des BIP zu begrenzen ist. Der darin liegenden Gefahr einer (kurzfristigen) Überschreitung des europarechtlichen Defizitkriteriums könnte dadurch begegnet werden, daß - wie im Falle konjunkturbedingter Defizite - für wirtschaftliche Normalsituationen ein zusätzlicher "Sicherheitsabschlag" von der Defizitgrenze des Maastricht-Vertrags bzw. der daraus resultierenden engeren innerstaatlichen Kreditobergrenze der Gebietskörperschaften für temporäre Defizite der Sozialversicherungen vorgenommen wird.¹² Auf keinen Fall aber dürfen die Überschüsse der Sozialversicherungen mit den Defiziten der Gebietskörperschaften verrechnet werden, um den Verschuldungsspielraum letzterer zu erhöhen.

5.1.1.4. Vorsorge für strukturelle Sondersituationen

Sondersituationen, z.B. Naturkatastrophen, abrupte und nachhaltige Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur oder (staats)politische Notstände, gehen i.d.R. mit einem plötzlichen erheblichen und kurzfristig nur über den Kreditmarkt zu deckenden Finanzbedarf der öffentlichen Hand einher. Der Rückgriff auf die Schuldenfinanzierung ist der öffentlichen Hand allerdings nicht mehr oder nur sehr beschränkt möglich, wenn die Verschuldungsgrenzen des Maastricht-Vertrags bereits weitgehend ausgeschöpft sind.¹³ Es scheint infolgedessen prinzipiell

¹² Siehe oben Abschnitt 4.1.1.. Die Höhe des erforderlichen Abschlags für vorübergehende Defizite der Parafisci hängt vor allem von der Konjunktursensitivität der Beiträge und der Sozialversicherungsausgaben ab. Die beitragspflichtigen Einkommen dürften im Konjunkturverlauf nicht stärker schwanken als das Volkseinkommen insgesamt. In Verbindung mit dem linearen bzw. regressiven Tarifverlauf kann daher eine Beitragsaufkommenselastizität von etwa eins unterstellt werden. Die Ausgaben der Sozialversicherungen dürften hingegen - insbesondere aufgrund der Leistungen der Arbeitslosenversicherung - relativ sehr viel stärker schwanken als das gesamtwirtschaftliche Einkommen. Als Ergebnis dieser beiden Effekte ist eine höhere "konjunkturelle Anfälligkeit" des Sozialversicherungssystems als des aus allgemeinen Steuermitteln finanzierten Systems der Staatsausgaben denkbar. Die verschuldungspolitische Vorsorge für vorübergehende (konjunkturelle) Sozialversicherungsdefizite müßte entsprechend relativ höher ausfallen als für konjunkturbedingte Steuerausfälle.

¹³ Dies bedeutet nicht, daß die Kreditaufnahme das einzige (kurzfristige) Anpassungsinstrument für strukturelle Sondersituationen ist. Insbesondere wenn nur einzelne Gebietskörperschaften bzw. nicht das gesamte Staatswesen in gleicher Weise von den Sondersituationen betroffen sind, kommen ebenso (befristete) Transferleistungen im Rahmen des horizontalen und/oder vertikalen Finanzausgleichs in Betracht.

erforderlich, zur Wahrung des politischen Handlungsspielraums kreditpolitische Vorsorge auch für strukturelle Sonder- und Notsituationen zu treffen und die öffentliche Kreditaufnahme in Normalzeiten um einen zusätzlichen Verschuldungspuffer zu reduzieren. Die exakte Quantifizierung der notwendigen Höhe eines solchen Puffers ist freilich unmöglich.¹⁴ In der Praxis wird man daher kaum umhin kommen, einen gewissen willkürlichen Verschuldungspuffer - etwa ein Zehntel des nach dem Maastricht Vertrag zulässigen Defizits oder 0,3 Prozent des BIP - anzusetzen.

5.1.1.5. **Zwischenergebnis: Verschuldungsgrenze nach Berücksichtigung der einzelnen "Puffer"**

Die Bundesrepublik Deutschland hatte Ende 1995 die im Maastricht-Vertrag gezogene Schuldenstandobergrenze weitgehend ausgeschöpft. Im Jahresverlauf 1996 dürften sowohl die Defizit- als auch die Schuldenstandgrenze überschritten werden. Sollen beide finanzpolitischen Kriterien des Maastricht-Vertrags dauerhaft eingehalten werden, muß die jährliche Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften daher deutlich hinter der europarechtlichen Defizitobergrenze von 3 Prozent des BIP zurückbleiben. Einfache schuldenarithmetische Zusammenhänge legen eine Obergrenze für die jährliche Nettoneuverschuldung des Gesamtstaates (Bund, Länder und Gemeinden) von höchstens 2 bis 2,5 Prozent des BIP nahe. Zusätzlich sind "Verschuldungspuffer" für konjunkturelle Defizite sowie mögliche wirtschafts- und staatspolitische Sondersituationen in Höhe von insgesamt etwa einem Prozentpunkt zu berücksichtigen. Ebenso könnte ein Puffer für temporäre Defizite der Sozialversicherungen vorgesehen werden. Er erscheint allerdings nicht zwingend erforderlich. Unter Berücksichtigung der genannten Faktoren sollte daher in wirtschaftlichen Normallagen die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften nicht mehr als 1 bis 1,5 Prozent des BIP betragen, um die Zielerreichung im Außenverhältnis sicherzustellen.¹⁵

¹⁴ Als Beispiele für derartige Sondersituationen und die damit verbundenen finanziellen Größenordnungen in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik Deutschland mögen der Golfkrieg und die Wiedervereinigung Deutschlands dienen. Im ersten Fall belief sich der resultierende kurzfristige Finanzbedarf auf "nur" 10 Mrd. DM, im letzteren erreichte er - gemessen an den Nettotransferzahlungen in das Beitrittsgebiet - allein in den Jahren 1991 und 1992 rd. 139 Mrd. DM bzw. 180 Mrd. DM [vgl. Deutsche Bundesbank (1992), S. 16]. Theoretisch müßte zur Quantifizierung des Verschuldungspuffers der erwartete Sonder-Kreditbedarf der öffentlichen Hand, definiert als die voraussichtliche Kreditaufnahme bei in allen denkbaren Sondersituationen gewichtet mit ihrer jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeit, ermittelt werden.

¹⁵ Dieser mit dem Maastricht-Vertrag im Einklang stehende gesamtstaatliche Kreditrahmen deckt sich in etwa mit der Größenordnung, die im "Stabilitätspakt für Europa" der Bun-

5.1.2. **Zielerreichung im Innenverhältnis: Kriterien für Verfahren zur Bestimmung und Aufteilung der gesamtstaatlichen Verschuldungsobergrenze auf die einzelnen föderalen Glieder**

Umsetzungsverfahren, die unter Berücksichtigung der eben genannten Faktoren die Festlegung und Einhaltung der Verschuldungsobergrenze sicherstellen, erfüllen die wesentlichen Voraussetzungen zur Einhaltung der gemeinschaftlichen Normen zur Haushaltsdisziplin im Außenverhältnis, d.h. gegenüber der Europäischen Union. Sie lassen jedoch offen, nach welchen Verfahren der gesamtstaatliche Kreditrahmen festgelegt und zwischen den Gebietskörperschaften gleicher und unterschiedlicher staatlicher Ebenen aufgeteilt werden soll. Im folgenden werden Anforderungen skizziert, die im innerstaatlichen Verhältnis an mögliche Umsetzungsverfahren zu stellen sind. Sie ergeben sich aus dem föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik und seinen Besonderheiten, aus methodischen Überlegungen sowie aus (haushalts-)politischen Praktikabilitätsabwägungen.¹⁶ Dabei ist es möglich, daß einzelne Postulate sich zum Teil überschneiden oder aber in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen.

5.1.2.1. **Anforderungen aufgrund des föderativen Prinzips**

Innerstaatliche Umsetzungsverfahren sollten erstens die Haushaltsautonomie der einzelnen Gebietskörperschaften nicht mehr als unbedingt notwendig einengen (Postulat der Minimierung des Autonomieverlustes). Diese Forderung leitet sich zum einen aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Überlegungen ab. Zum anderen ergibt sie sich aus den Grundprinzipien der ökonomischen Theorie des Föderalismus, die die weitgehende Selbständigkeit und Unabhängigkeit der staatlichen Glieder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung als eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung der allokativen Vorzüge der dezentralen politischen Entscheidungsfindung (Autonomieprinzip) betont.¹⁷ Das Prinzip der Minimierung des Autonomieverlustes ist vielschichtig. Es bezieht sich einmal auf die möglichen Umsetzungsmaßnahmen als solche. Durch sie induzierte Autonomieverluste sind auf das Notwendigste zu beschränken. So ist z.B. ein Aufteilungsverfahren, das die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften ausschließlich in quantitativer Hinsicht begrenzt, einer Regel vorzuziehen, die zusätzlich auch in die qualitative Verschuldungsentscheidung - wie Schuldforn,

desregierung [vgl. Bundesministerium der Finanzen (1995), S. 7 ff.] vorgesehen war und vom Wissenschaftlichen Beirat BMF (1994), S. 21, empfohlen wurde.

16 Vgl. zu den rechtlichen Problemen und Voraussetzungen einer innerstaatlichen Umsetzung z.B. Hahn (1992), S. 137-139; Weikart (1993), S. 13-14; Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 45-49; Hartmann (1994).

17 Vgl. Peffekoven (1993), S. 15; siehe oben Abschnitt 4.2.2..

Laufzeit usw. - eingreift. Die Forderung nach Minimierung des Autonomieverlustes zielt außerdem auf das Verhältnis der Gebietskörperschaftsebenen zueinander. Einerseits sollte ein Umsetzungsverfahren nicht dazu führen, daß eine staatliche Ebene direkten Einfluß auf die (schuldenpolitischen) Entscheidungen der übrigen föderalen Glieder erhält. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn der Bund den Ländern und Gemeinden einseitig Kreditobergrenzen vorschreiben könnte, um die Einhaltung der gemeinschaftlichen Budgetkriterien sicherzustellen. Andererseits ist unter dem Prinzip der Minimierung des Autonomieverlustes eine Differenzierung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen durchaus zu erwägen. Wie oben dargelegt wurde, sind Gemeinden - auch bzw. gerade in wirtschaftlichen Normalzeiten - in wesentlich stärkerem Umfang auf die Kreditaufnahme zur stetigen Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben angewiesen als die Länder oder gar der Bund. Die Einschränkung der staatlichen Kreditaufnahme zu gleichen Teilen auf die Schultern von Bund, Ländern und Gemeinden zu verteilen könnte daher bedeuten, die Eigenständigkeit der Gemeinden relativ sehr viel stärker zu beschneiden als die von Bund und Ländern.

Eine zweite wichtige Forderung ist, daß Gebietskörperschaften der gleichen staatlichen Ebene und mit annähernd gleichen Ausgangsvoraussetzungen durch die Aufteilungsregel im Verhältnis zueinander nicht diskriminiert werden (Postulat der horizontalen Gleichbehandlung). Sie ergibt sich aus allgemeinen Gerechtigkeitsüberlegungen, aber auch aus den ordnungspolitischen Prinzipien der Chancen- und Wettbewerbsgleichheit für die Gebietskörperschaften untereinander.

Die Aufteilungsmechanismen sollen drittens (extreme) Haushaltsnotlagen der föderalen Glieder vermeiden und die Tragbarkeit der Schuldenpositionen der einzelnen Gebietskörperschaften sichern (Postulat der Haushaltssicherung). Diese Anforderung leitet sich nicht zuletzt aus der bundesstaatlichen Solidarhaftung, die das föderale System der Bundesrepublik Deutschland kennzeichnet,¹⁸ und den davon ausgehenden Verschuldungsanreizen ab.¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Länderfinanzausgleich u.a. das Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme oder Zinsausgaben und den Gesamtausgaben oder (steuerliche) Gesamteinnahmen des jeweiligen Haushalts als geeignete Kennziffern für eine übermäßige Haushaltsbelastung durch Staatsverschuldung aner-

¹⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 17-18. Es überrascht, daß der Beirat dezidiert zwar die Notwendigkeit anspricht, die jeweilige Haushaltslage der Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien zu berücksichtigen, die konkreten Auswirkungen der von ihm vorgeschlagenen Verteilungsregeln auf die Haushaltslage aber allenfalls am Rande diskutiert.

¹⁹ Siehe dazu oben die Diskussion zur Rolle des No-bail-out-Prinzips, Abschnitt 2.2.2.2..

kannt.²⁰ Es wird in diesem Zusammenhang zu untersuchen sein, welchen Einfluß die verschiedenen Aufteilungsverfahren auf diese Haushaltskennziffern haben können.

5.1.2.2. Sachliche und methodische Anforderungen

Unter sachlichen Gesichtspunkten ist zu fordern, daß die Verfahren und Bezugsgrößen, an die die Bestimmung und Verteilung des öffentlichen Verschuldungsrahmens anknüpfen, in einem ökonomisch und verschuldungstheoretisch plausiblen Zusammenhang mit dem Tatbestand der Kreditaufnahme stehen. Die relevanten Größen sollen zudem statistisch eindeutig und zweckmäßig abzugrenzen sowie zeitnah erfaßbar sein (Postulat der sachlichen und methodischen Plausibilität).²¹

Darüber hinaus sollten die Ergebnisse des Aufteilungsverfahrens zumindest mittelfristig mit hinreichender Sicherheit und Genauigkeit abschätzbar sein, um den Gebietskörperschaften eine verlässliche Planungsgrundlage zu bieten (Postulat der Kalkulierbarkeit). Aus dem gleichen Grund sind Verfahren zu vermeiden, die von Periode zu Periode zu extremen Aufteilungsveränderungen für einzelne öffentliche Haushalte führen können. Andernfalls müßten in Anbetracht der generellen Starrheit der öffentlichen Ausgabenplanung z.B. die Gemeinden befürchten, einmal begonnene Investitionsprojekte in der folgenden Haushaltsperiode nicht mehr weiterführen zu können, weil die erforderlichen und bereits eingeplanten Kreditmittel unerwartet nicht zur Verfügung stehen.²²

²⁰ Vgl. BVerfGE 86, 148, II, S. 258-259. Auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion wurde jüngst die Zinslast als Orientierungsgröße für die Haushaltskonsolidierung wieder stärker in den Vordergrund gerückt. Vgl. Schmidt (1995).

²¹ Die Erfüllung der methodischen Anforderungen bildet insofern eine wichtige Voraussetzung für die Transparenz und eine geringe Strategieanfälligkeit des Verfahrens. Siehe nächster Abschnitt.

²² Das Postulat der Kalkulierbarkeit leitet sich auch aus den Verpflichtungen des Maastricht-Vertrags ab. Nach Art. 104c EGV überwacht die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten u.a. anhand der tatsächlichen oder geplanten Defizitquoten. Verlässliche Projektionen über den Kreditspielraum der öffentlichen Haushalte verhindern, daß in den mittelfristigen Finanzplanungen der Gebietskörperschaften die Verschuldungsmöglichkeiten entweder überschätzt oder unterschätzt werden. Im ersten Fall würden die geplanten Defizite ggf. eine unsolide Haushaltspolitik signalisieren, die sich aber nicht realisiert, weil die tatsächlichen Verschuldungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte geringer ausfallen als von ihnen angenommen. Im zweiten Fall würde die Finanzplanung womöglich eine mittelfristig solide Finanzpolitik zeigen, die aber die tatsächlichen Verschuldungspotentiale der Gebietskörperschaften unterzeichnet.

5.1.2.3. Politische Praktikabilitätsanforderungen

Die innerstaatliche Umsetzungsregel als solche sollte dauerhaft, d.h. im Zeitablauf und im politischen Prozeß stabil sein, um wiederholte Neuverhandlungen und langwierige Entscheidungsprozesse über die Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens auf die einzelnen Gebietskörperschaften zu vermeiden (Postulat der Verfahrensstabilität). Dies setzt zum einen voraus, daß der Verteilungsmodus einfach, eindeutig und transparent ausgestaltet ist und sich insofern als strategieunempfindlich erweist. Anreizstrukturen, die die finanzpolitischen Entscheidungsträger ermuntern, durch diskretionäre Maßnahmen oder Verzögerungstaktiken das Verteilungsergebnis zu ihren Gunsten zu beeinflussen, sollen möglichst gering sein. Gleichzeitig muß das jeweilige Umsetzungsverfahren zu eindeutigen politischen Verantwortungsstrukturen für die Einhaltung der Maastrichter Budgetnormen und nachprüfbaren Verpflichtungen für die einzelnen Gebietskörperschaften führen. Innerstaatliche "Verursacher" einer Überschreitung der Maastrichter Budgetnormen müssen identifiziert werden können. Dies ist nicht zuletzt auch deshalb notwendig, um die ggf. von der Europäischen Union gem. Art. 104a Abs. 11 verhängten Sanktionen innerstaatlich verursachergerecht "weiterleiten" zu können. Zum anderen muß der Verteilungsmodus flexibel genug sein, um (längerfristige) Strukturveränderungen, die - wie z.B. Verschiebungen im vertikalen Ausgaben- und Aufgabengefüge - Auswirkungen auf den Kreditbedarf der verschiedenen staatlichen Ebenen haben, berücksichtigen zu können.

5.2. Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgetrichtlinien durch bestehende schuldenpolitische Koordinationsmechanismen der Finanzverfassung

Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland hält verschiedene Instrumente bereit, die grundsätzlich zur innerstaatlichen Umsetzung der aus den Maastricht-Kriterien resultierenden Verpflichtungen herangezogen werden können. Zum einen existieren mit dem Finanzplanungsrat und dem Konjunkturrat gemeinsame Gremien von Bund und Ländern, die gesetzlich mit einer föderalen Koordinierung der Finanzpolitik betraut sind und denen insofern auch die Aufgabe der Festlegung und Aufteilung der Kreditobergrenze übertragen werden könnte. Zum anderen eröffnet das Instrument der Schuldendeckelverordnung gem. §§ 19 ff. StabG (scheinbar) die Möglichkeit, die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften zu beschneiden und so die Einhaltung der Maastrichter Budgetregeln durchzusetzen.

5.2.1. Umsetzung durch föderale Verhandlungen: Finanzplanungs- bzw. Konjunkturrat

Die Obergrenze für die öffentliche Neuverschuldung könnte - zumindest im Verhältnis zwischen dem Bund und den Bundesländern - regelmäßig im Rahmen eines gemeinsamen Verhandlungsprozesses bestimmt und auf die beteiligten Gebietskörperschaften aufgeteilt werden. In der Bundesrepublik Deutschland sind bereits verschiedene Gremien mit einer Koordinierung der Finanzpolitik von Bund und Ländern betraut, von denen sich - zumindest unter rechtlichen Aspekten - prinzipiell sowohl der Konjunkturrat als auch der Finanzplanungsrat für die innerstaatliche Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgetvorgaben eignen.²³ Auch der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union (Zustimmungsgesetz) vorgeschlagen, die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 104c EGV *"unter Beachtung des Artikels 109 Abs. 1 des Grundgesetzes und im Rahmen des bestehenden Koordinierungsinstrumentariums (Finanzplanungsrat) zu erfüllen."*²⁴ Die Formulierungen des endgültig verabschiedeten Zustimmungsgesetzes zum Maastricht-Vertrag lassen zwar grundsätzlich auch Spielraum für andere Formen der finanzpolitischen Abstimmung;²⁵ solche wurden bisher jedoch weder rechtlich noch institutionell verankert. Insofern stellen die traditionellen Koordinierungsgremien der bundesdeutschen Rechtsordnung - und hierbei insbesondere der Finanzplanungsrat - nicht nur mögliche, sondern zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch die einzig verfügbaren Instrumente zur innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgetvorgaben dar.

Unter systematischen und funktionellen Gesichtspunkten scheint der Finanzplanungsrat für die Aufgabe der innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien durchaus geeignet und dem Konjunkturrat überlegen.²⁶ Der Finanz-

23 Vgl. Hartmann (1994), S. 177; zur funktionellen Abgrenzung zwischen den verschiedenen "Räten" vgl. Stern/Münch/Hansmeyer (1972), S. 322-326. Als weitere föderale finanzpolitische Koordinierungsgremien sind z.B. der Ausschuß für Kreditfragen der öffentlichen Hand gem. §18 Abs. 3 StabG oder die Konferenz der (Länder-) Finanzminister zu nennen; einen Überblick über die bundesstaatliche finanzpolitische Koordinierung in der Bundesrepublik Deutschland gibt Giesecke (1982).

24 Deutscher Bundestag (1992), S. 116.

25 So heißt es in Art. 2 des Zustimmungsgesetzes [BGBl. 1992 I, S. 1251] entgegen den ursprünglichen Wünschen des Bundesrates allgemein, die Verpflichtungen aus Art. 104c EGV seien *"in den Haushalten von Bund und Ländern unter Beachtung des Art 109 Abs. 1 des Grundgesetzes [...] auf Grundlage einer Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu erfüllen."*

26 Diese im folgenden noch näher zu erläuternde Einschätzung deckt sich mit der staatspolitischen Praxis, daß Fragen von haushaltspolitischer Relevanz primär im Finanzplanungsrat zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmt werden [vgl. Piduch zu

planungsrat setzt sich unter dem Vorsitz des Bundesministers der Finanzen aus dem Bundesminister für Wirtschaft, den Finanzministern der Bundesländer sowie vier Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen (§ 51 Abs. 1 HGrG).²⁷ Seine Aufgabe ist es, Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzpläne des Bundes, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände abzugeben. Im einzelnen soll der Finanzplanungsrat dazu eine einheitliche Systematik der Finanzplanungen aufstellen, einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Annahmen für die Finanzplanungen und gemeinsame Schwerpunkte für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen genügende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ermitteln (§ 51 Abs. 2 HGrG). Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates sollen möglichst auch quantitative Zielwerte für die angestrebte Entwicklung einzelner haushaltspolitischer Größen - etwa der Ausgaben oder des hier im Mittelpunkt der Betrachtung stehenden Finanzierungsdefizits bzw. der Nettokreditaufnahme - enthalten, die sich sowohl auf den öffentlichen Gesamthaushalt als auch auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden beziehen.²⁸ Die Aufgabe der Festlegung der individuellen Verschuldungsgrenzen für die einzelnen staatlichen Ebenen gehört folglich zu einem der Kernbereiche der Beratungstätigkeit des Finanzplanungsrates.²⁹ Das Schwergewicht der Tätigkeiten des Finanzplanungsrates liegt zudem auf der Abstimmung der mittelfristigen Haushaltspolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Das Gremium trägt so dem Erfordernis der längerfristigen finanzpolitischen Vorschau und Planbarkeit Rechnung.³⁰ Der Finanzplanungsrat richtet seine Empfehlungen darüber hinaus an Bund, Länder und Gemeinden und damit direkt an die verantwortlichen öffentlichen Haushaltsträger.³¹

§51 HGrG, Rn. 27]. Auf den Konjunkturrat wird daher im folgenden nur soweit eingegangen, wie institutionelle Unterschiede zum Finanzplanungsrat die praktische Dominanz des letzteren in finanzpolitischen Fragen begründen können. Die im weiteren geäußerten Vorbehalte gegen eine föderale Verhandlungslösung zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien gelten für den Konjunkturrat und den Finanzplanungsrat fast gleichermaßen.

- 27 Die Bundesbank kann an den Beratungen des Finanzplanungsrates teilnehmen. Diese Möglichkeit hat sie bisher immer wahrgenommen [vgl. Piduch zu §51 HGrG, S. 19].
- 28 Vgl. Piduch zu § 51 HGrG, Rn. 24, 27.
- 29 Der Konjunkturrat berät in regelmäßigen Abständen alle Maßnahmen, die zu Erreichung der Ziele des Stabilitätsgesetzes erforderlich sind, sowie die Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Hand. Er ist u. a. bei Erlass einer sog. "Schuldendeckelungsverordnung" gem. §§ 19 und 20 StabG zu hören (§18 Abs. 2 StabG). Die föderale Aufteilung der gesamtstaatlichen Kreditobergrenze dürfte - anders als beim Finanzplanungsrat - eher zu den Randgebieten des Beratungsauftrags zählen.
- 30 Zur Bedeutung der mittelfristigen Finanzplanung bei der Haushaltskonsolidierung vgl. z.B. Wille (1984). Der Konjunkturrat betont hingegen stärker die kürzerfristigen, konjunkturellen Aspekte der Finanzpolitik.
- 31 Vgl. Kisker (1990), S. 273. Im Gegensatz dazu adressiert beispielsweise der Konjunkturrat seine Empfehlungen an den Bundesminister für Wirtschaft.

Ungeachtet der grundsätzlichen funktionellen Eignung des Finanzplanungsrates erheben sich allerdings schwerwiegende Zweifel an der Effizienz einer kooperativen, diskretionären Festlegung und Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten auf die föderalen Glieder in diesem Gremium. Zwar bietet ein derartiges Verfahren auf den ersten Blick den Vorteil, daß die jeweilige konjunkturelle Lage sowie Besonderheiten einzelner Gebietskörperschaften bzw. staatlicher Ebenen hinsichtlich des Kreditbedarfs - etwa der investive Nachholbedarf in den neuen Bundesländern, die Tragbarkeit der Haushaltslage oder Verschiebungen in der vertikalen Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit - bei der Festlegung und Aufteilung der Verschuldungsgrenze berücksichtigt werden können.³² Eine "konstitutionelle Schwäche des Finanzplanungsrates"³³ liegt jedoch in der Unverbindlichkeit seiner Empfehlungen. Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates besitzen höchstens eine "moralische" Bindungskraft". Diese erklärt sich lediglich aus der Tatsache, daß die Vertreter von Bund, Ländern und Gemeinden den Empfehlungen des Rates selbst zugestimmt haben.³⁴ Dessen ungeachtet wichen die Gebietskörperschaften in der Vergangenheit bisweilen sehr stark von den im Finanzplanungsrat verabredeten haushaltspolitischen Grundlinien ab.³⁵ Die Grundvoraussetzung für mögliche Umsetzungsverfahren, die Zielerreichung im Außenverhältnis, ist damit nicht gewährleistet. Zum Zwecke der Zielerreichung im Außenverhältnis müßte der Finanzplanungsrat - zumindest in der Frage der Festlegung und Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten - mit rechtlich bindender Entscheidungskraft ausgestattet werden, was allerdings verfassungsrechtlich nicht unproblematisch sein dürfte.³⁶

Eine weitere wesentliche Schwäche der schuldenpolitischen Koordinierung im Finanzplanungsrat liegt im Abstimmungsverfahren begründet. Gegenwärtig beschließt der Finanzplanungsrat seine Empfehlungen "grundsätzlich einstimmig" (§ 6 der Geschäftsordnung). Die Beschlußfähigkeit des Organs bei gegenläufigen Interessen (hinsichtlich der Aufteilung des Kreditrahmens) und bei unterschiedlichen parteipolitischen Grundsatzpositionen der Mitglieder ist unter diesen Umständen fast unvermeidbar.³⁷ Bereits in der Vergangenheit konnte der Finanzplanungsrat bei politisch heiklen Fragen - etwa bei der Abgabe von nach einzel-

32 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 29.

33 Schmidt/Wille (1970), S. 108.

34 Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer (1972), S. 323.

35 Vgl. Giesecke (1982), S. 220-221; Wille (1977), S. 448. Die Einschätzung von Piduch zu § 51 HGrG, Rn. 21: "Für die politische Praxis sind die Empfehlungen jedoch so gewichtig, daß sie nicht unbeachtet bleiben und ohne weiteres übergangen werden können." ist gemessen an den "Soll-" und den "Ist-" Ergebnissen der vergangenen Jahre daher wenig realistisch.

36 Vgl. Schmidt/Wille (1970), S. 111-116, zur Diskussion verschiedener Formen der verbindlichen finanzpolitischen Koordinierung im Bundesstaat.

37 Vgl. Wille (1979), S. 169.

nen Haushaltsebenen differenzierenden finanzpolitischen Grundannahmen - häufig keine Einigkeit erzielen.³⁸ Die Bilanz seiner Tätigkeit dürfte sich vermutlich noch ungünstiger gestalten, wenn die Beschlüsse rechtliche Bindungskraft besäßen und von größerer Tragweite für die einzelnen öffentlichen Haushalte wären. Soweit hinsichtlich der Festlegung und Aufteilung der Verschuldungsgrenze überhaupt Beschlüsse gefaßt würden, wäre in der Regel wohl eher mit einer Vollerschöpfung der Defizitobergrenzen als mit der eigentlich gebotenen Wahrung von Verschuldungsspielräumen zu rechnen. Darüber hinaus ermuntert das Einstimmigkeitserfordernis die Mitglieder des Rates geradezu, föderale Verteilungskämpfe durch eine Blockadehaltung bei der Umsetzung der Maastricht-Kriterien auszutragen und ihre Zustimmung zu einem bestimmten Aufteilungsmodus für den öffentlichen Kreditrahmen mit Forderungen nach einer eigenen Besserstellung im Finanzausgleich zu verbinden.³⁹ Der Bund hat aufgrund der politischen Verantwortung, die er gegenüber der europäischen Union für die Einhaltung der Maastrichter Budgetvorgaben durch die Bundesrepublik Deutschland trägt, hierbei jeweils die strategisch schlechtere Position und dürfte daher langfristig als Verlierer aus diesem immer wiederkehrenden Verhandlungsprozeß hervorgehen. Die Einführung des Prinzips des Mehrheitsentscheids in den Finanzplanungsrat⁴⁰ führt indes zu der nicht weniger schwierigen Frage nach der adäquaten Mehrheitsregel und der Stimmengewichtung im Rat. Letzteres betrifft zum einen das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, zum anderen das Verhältnis der Länder untereinander.⁴¹ Geklärt werden muß außerdem, ob und wie die Interessen der Vielzahl von Gemeinden bei einer rechtlich verbindlichen Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten ausreichend gewahrt werden können.⁴² Bei alledem darf jedoch nicht vergessen werden, daß Mehrheitsentscheide - gleichgültig nach welchen Regeln sie gefällt werden - die Anfälligkeit des föderalen Verhandlungs-

38 Vgl. Kisker (1990), S. 274; Giesecke (1982), S. 219-220; Wille (1977), S. 447-448; (1976), S. 95.

39 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 29.

40 So etwa der Vorschlag von Wille (1979), S. 169.

41 Eindeutige Ansatzpunkte für eine Stimmengewichtung lassen sich kaum finden. Unter dem Aspekt der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes (auch für die Einhaltung der Maastricht-Kriterien) wäre z.B. eine Sperrminorität für die Bundesregierung im Finanzplanungsrat zu erwägen. Aus dem Blickwinkel der bundesstaatlichen Haftungsgemeinschaft könnte den finanzstarken Gliedern, die im Beistandsfall in die Pflicht genommen werden, der größte Einfluß auf die innerstaatliche Kreditverteilung zugesprochen werden. (Staats)politische Überlegungen legen ggf. eine Stimmenverteilung wie im Bundesrat nahe.

42 Es scheint zumindest fraglich, ob vier Vertreter die Anliegen der Gemeinden sowohl gegenüber Bund und Ländern als auch im Verhältnis der Gemeinden untereinander ausreichend berücksichtigen können. Sinnvoller wäre es ggf., wenn die finanzpolitischen Interessen der Gemeinden durch ihre Länder im Finanzplanungsrat wahrgenommen und die Länder gesetzlich verpflichtet würden, einen Teil der ihnen zugewiesenen Verschuldungsmöglichkeiten an ihre Gemeinden weiterzureichen.

prozesses für Blockaden und taktisches Abstimmungsverhalten zwar verringern, kaum aber beseitigen können.

Schließlich ist die politisch-institutionelle Zusammensetzung des Finanzplanungsrates für eine (verbindliche) Schuldenkoordinierung zwischen den Gebietskörperschaften unzweckmäßig. Anders als auf Bundesebene sind auf Länderebene die Finanzminister nicht wesentlich mit der Budgetplanung befaßt. Diese obliegt i.d.R. den Staatskanzleien, die den Ministerpräsidenten der Länder unmittelbar unterstellt sind.⁴³ Für die Festlegung und Aufteilung der gesamtstaatlichen Verschuldungsmöglichkeiten sind die Ministerpräsidenten die politisch und sachlich kompetenteren Gesprächspartner. Es wäre daher sinnvoll und naheliegend, zumindest zum Zweck der politisch brisanten Aufgabe der Schuldenkoordinierung die Zusammensetzung des Finanzplanungsrats durch Einbeziehung der Ministerpräsidenten oder der jeweiligen Chefs der Staatskanzleien zu ändern.

5.2.2. Umsetzung durch die Schuldendeckelverordnung

Eine weitere Möglichkeit der innerstaatlichen Umsetzung könnte in den Eingriffsmöglichkeiten in die staatliche Schuldenwirtschaft liegen, die sich aus Art. 109 Abs. 4 GG i.V.m §§ 19 ff. StabG ergeben. § 19 StabG ermächtigt die Bundesregierung, zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die in den Haushaltsplänen und -sätzen veranschlagte Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften, öffentlichen Sondervermögen und Zweckverbände zu begrenzen. Dazu können zum einen Höchstbeträge und zum anderen (zusätzlich) qualitative Beschränkungen - etwa zu den Kreditbedingungen oder der Zeitfolge der Kreditaufnahme - vorgegeben werden (§ 20 Abs. 1 StabG). Die Kreditobergrenze muß für jede einzelne Stelle mindestens 80 Prozent der Summe betragen, die während der letzten fünf Haushaltsjahre vor Erlass der Schuldendeckelverordnung im Durchschnitt als Kredit aufgenommen wurde (§ 20 Abs. 2 StabG).⁴⁴

Ein geeignetes Instrument zur innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgetregeln bietet das Rechtsinstitut der Schuldendeckelverordnung nicht. Zwar ist die Rechtsverordnung für die betroffenen öffentlichen Haushalte - anders als etwaige Absprachen im Finanzplanungsrat - verbindlich. Die Einhaltung der Maastrichter Budgetkriterien läßt sich dadurch gleichwohl nicht sicherstellen.

⁴³ Vgl. Wille (1977), S. 448.

⁴⁴ Für Gemeinden, Gemeinde- und Zweckverbände gelten hierbei Sonderregelungen. Bei diesen darf die Kreditsumme auf 70% des Durchschnitts der letzten fünf Jahre gekürzt werden. Die dadurch freiwerdenden Beträge sind von den Ländern denjenigen Haushaltsträgern zuzuweisen, die besonders dringende Investitionsaufgaben zu erfüllen haben.

Erstens handelt es sich bei der Schuldendeckelverordnung um *"ein außerordentliches Mittel für besondere Situationen."*⁴⁵ Ihr Einsatz setzt eine (drohende) Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts voraus und ist längstens auf ein Jahr befristet (§ 20 Abs. 4 StabG). Die Verordnung ist zudem unverzüglich aufzuheben, sofern der Bundestag dies wünscht (§ 20 Abs. 5 StabG). Der Verordnungsweg gem. §§ 19 ff. StabG stellt daher - ungeachtet der Ermessensspielräume der politischen Entscheidungsträger bei der Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage - keinen gangbaren Weg zur wiederholten bzw. dauerhaften Begrenzung der öffentlichen Nettoneuverschuldung in wirtschaftlichen Normalzeiten auf ein mit den Maastricht-Kriterien zu vereinbarendes Maß dar.⁴⁶ Zweitens setzt die Zustimmungspflicht des Bundesrates zum Erlaß einer Schuldendeckelverordnung einen ähnlichen föderalen Verhandlungsprozeß voraus wie die innerstaatliche Umsetzung der Budgetkriterien im Finanzplanungsrat.⁴⁷ Die oben dazu geäußerten Vorbehalte gelten hier folglich gleichermaßen. Insbesondere muß befürchtet werden, daß sich Bund und Länder gerade in Zeiten leerer öffentlicher Kassen nicht auf eine Verordnung einigen können⁴⁸ bzw. daß eine Verständigung jeweils mit den skizzierten politischen Verwerfungen einhergeht. Die Effizienz der Schuldendeckelverordnung wird drittens auch dadurch beeinträchtigt, daß bestimmte staatliche Kreditnehmergruppen - etwa die Sondervermögen - ausgenommen werden können.⁴⁹ Ein vierter Kritikpunkt betrifft schließlich die Bestimmung der Kreditobergrenze für die betroffenen Haushalte auf Basis ihres durchschnittlichen Kreditbedarfs der letzten fünf Jahre (§ 20 StabG Abs. 2). Wie unten im einzelnen zu zeigen sein wird, hat die (proportionale) Aufteilung der gesamtstaatlichen Verschuldungsobergrenze im Verhältnis der bisherigen Neuver-

⁴⁵ Begründung der Bundesregierung, BRats-Drucks. 316/66, S. 15, zitiert nach Stern/Münch/Hansmeyer (1972), S. 335.

⁴⁶ Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Begrenzung der geplanten Defizite. Zwar kann durch eine Schuldendeckelverordnung die Ausschöpfung der im Haushaltsplan veranschlagten Kreditermächtigungen beschränkt werden. Die Ansätze der in den Haushaltsgesetzen vorgesehenen Kreditaufnahme selbst - und damit die Höhe der geplanten Defizite der Gebietskörperschaften - können mit diesem Instrument hingegen nicht beeinflusst werden [vgl. Hartmann (1994), S. 171].

⁴⁷ Im Vergleich zur Koordinierung im Finanzplanungsrat wird die Entscheidungsfindung im Bundesrat allerdings dadurch erleichtert, daß Beschlüsse mit der Mehrheit der (gewichteten) Stimmen gefaßt werden und eine Blockade des Gremiums durch einzelne Mitglieder nicht möglich ist.

⁴⁸ Anfang der siebziger Jahre wurden mehrere Schuldendeckelverordnungen erlassen. Die festgesetzten Kredithöchstbeträge wurden im Haushaltsvollzug von Bund, Ländern und Gemeinden z.T. deutlich unterschritten [vgl. Giesecke (1982), S. 223-224; Hansmeyer (1984), S. 157]. Diese Tatsache mag als Hinweis darauf dienen, daß § 19 StabG vor allem (oder: nur) dann zur Anwendung kam, wenn die Kreditbegrenzung aufgrund der guten Einnahmenentwicklung ohnehin keine nennenswerte Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsfreiheit der öffentlichen Haushalte bedeutete.

⁴⁹ Vgl. Stern/Münch/Hansmeyer (1972), S. 330; Hansmeyer (1984), S. 157.

schuldung der Gebietskörperschaften eine Reihe von Nachteilen, etwa die Zementierung der Verschuldungsrelationen zwischen den verschiedenen föderalen Gliedern.⁵⁰

5.2.3. Zwischenergebnis

Die bestehenden schuldenpolitischen Koordinierungsmechanismen der bundesdeutschen Finanzverfassung sind zur innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgetregeln offensichtlich ungeeignet. Der wesentliche Grund für die zu erwartende Zielverfehlung sowohl im Außen- als auch im Innenverhältnis liegt in der Tatsache, daß die Höhe der gesamtstaatlichen Kreditaufnahme zu einer "*taktischen Variablen*"⁵¹ in den Verhandlungen zwischen den föderalen Akteuren würde. Selbst wenn - oder besser: gerade wenn - das Ergebnis dieser Verhandlungen für die Beteiligten rechtlich bindend wäre, werden diese - notfalls auch unter Inkaufnahme einer Verletzung der gemeinschaftlichen Haushaltsregeln - kaum zu einer nennenswerten Begrenzung ihres eigenen finanzpolitischen Spielraumes ohne weitreichende Konzessionen bereit sein. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Bund gegenüber der Europäischen Union und möglicherweise auch nach Meinung der breiten Öffentlichkeit die (alleinige) politische Verantwortung für eine Überschreitung der Maastrichter Budgetkriterien trägt.

5.3. Alternative Formen der innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien

Die Entscheidung über die Höhe und Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens kann dem föderalen Verhandlungsprozeß prinzipiell auf dreierlei Wegen entzogen werden. Erstens könnte die Aufgabe der jährlichen Bestimmung (und Aufteilung) des gesamtstaatlichen Kreditrahmens allein dem Bund übertragen werden. Zweitens wäre eine unabhängige Schuldenaufsichtsbehörde nach dem Vorbild der Bundesbank denkbar, die den Gebietskörperschaften jährlich einen (insgesamt) verfügbaren öffentlichen Kreditrahmen vorgibt. Drittens könnte die Kreditobergrenze verfassungsrechtlich festgeschrieben werden.

5.3.1. Umsetzung durch ausschließliche Bundeskompetenz

Die Bestimmung der nach den Maastricht-Kriterien zulässigen öffentlichen Kreditaufnahme könnte ausschließlich dem Bund übertragen werden. Hierzu müßte

⁵⁰ Siehe unten Abschnitt 5.4.1.1.4..

⁵¹ Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 29.

diesem praktisch die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Gesamthöhe der jährlichen öffentlichen Nettokreditaufnahme eingeräumt werden.⁵² Die Aufteilung der durch Bundesrecht gesteckten globalen Verschuldungsmöglichkeiten könnte in einem zweiten Schritt entweder wiederum durch diskretionäre Bundesvorgabe vorgenommen werden oder nach vorab bestimmten Verfahren oder Schlüsselgrößen, auf die der Bund keinen (unmittelbaren) Einfluß hat, erfolgen.⁵³

Diese Form der Schuldenbegrenzung trüge zum einen der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes gegenüber der Europäischen Union für die Einhaltung der Maastrichter Budgetregeln durch die Bundesrepublik Deutschland Rechnung. Zum anderen ließe sie prinzipiell Spielraum für situationsgerechte Verschuldungsentscheidungen. In Rezessionszeiten könnte der Bund beispielsweise den globalen öffentlichen Neuverschuldungsrahmen erweitern, um den Gebietskörperschaften insgesamt eine höhere Kreditaufnahme zum Ausgleich konjunktureller Einnahmenverluste zu ermöglichen. Anders als bei einer vollständigen Zentralisierung der Verschuldungskompetenzen beim Bund behielten die Länder ihre (konjunkturellen) Verschuldungsmöglichkeiten, so daß sich ein vertikaler konjunktureller Finanzausgleich erübrigte.

Die bundesstaatliche Umsetzung der Maastricht-Kriterien durch einfaches Bundesgesetz führt allerdings zu einem deutlichem Autonomieverlust für Länder und Gemeinden. Dies gilt selbst dann, wenn nur der globale Kreditrahmen der (diskretionären) Regelungskompetenz des Bundes unterläge und die anschließende Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten auf die einzelnen Gebietskörperschaften nach vorab festgelegten Regeln erfolgte. Der Bund wäre formal zwar in die von ihm bestimmte Kreditgrenze eingebunden. Er könnte jedoch über die Steuerung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens erheblichen Einfluß auf die Haushaltsgestaltung der nachgeordneten Gebietskörperschaften nehmen und zudem faktisch den notwendigen haushaltspolitischen Druck erzeugen, um die Länder (und Gemeinden) etwa im Bundesrat zu politischen Zugeständnissen und Verhalten im Interesse der Bundesebene zu zwingen. Die politische "Erpressbarkeit" der nachgeordneten staatlichen Ebenen vergrößerte sich dadurch, daß sich der Bund aufgrund seiner vergleichsweise großen Steuerautonomie durch Erhebung einer Ergänzungsabgabe zumindest vorübergehend des fiskalischen Zwangs der erlassenen Kreditbegrenzung entledigen kann. Das (finanz)politische Übergewicht des Bundes, das gegenwärtig auf der faktischen Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenz über die wichtigsten Steuern beruht, würde erheblich

52 Ähnlich auch Grosseckler (1994), S. 3.

53 Siehe dazu unten Abschnitt 5.4..

vergrößert.⁵⁴ Im Ergebnis bliebe die öffentliche Verschuldung - wenn auch nicht so offensichtlich wie bei der Bestimmung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens in einem bundesstaatlichen Verhandlungsprozeß - eine taktische Variable im föderalen Verteilungsstreit. Gerade wegen der nicht auszuschließenden willkürlichen und intransparenten Festlegung der globalen Verschuldungsgrenze durch den Bund würde dieses Verfahren der innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Haushaltsregeln bzw. dessen Ergebnisse zudem kaum von den übrigen föderalen Gliedern akzeptiert.

Die Zentralisierung der Entscheidung über die Höhe der öffentlichen Gesamtverschuldung auf den Bund gewährleistet überdies nicht zwingend einen sparsamen und vorsichtigen Umgang mit dem Schuldeninstrument oder die Einhaltung der Maastrichter Budgetkriterien (Zielerreichung im Außenverhältnis). Politische Opportunitätsüberlegungen und wahltaktische Erwägungen, die die Vollausschöpfung oder gar die Überschreitung des gemeinschaftlichen Kreditrahmens begünstigen, verlieren ihre Bedeutung nicht dadurch, daß der Bund autonom die öffentliche Kreditaufnahme bestimmt. Das polit-ökonomische Kalkül der Staatsverschuldung betrifft zudem nicht notwendigerweise nur solche Ereignisse, die - wie z.B. Bundestagswahlen - die Bundesebene unmittelbar betreffen. Schuldenfinanzierte "Wahlgeschenke" des Bundes eignen sich vielmehr auch dazu, (partei-)politische Verbündete in den Ländern zu stützen und sich damit die genehme Bundesratsmehrheit zu sichern.⁵⁵ Die Anlässe des polit-ökonomischen Mißbrauchs des Schuldeninstruments und infolgedessen die Neigung zu übermäßigen öffentlichen Defiziten werden durch eine zentralstaatliche Festlegung des öffentlichen Kreditrahmens folglich nicht geringer. Die Bestimmung des gesamtstaatlichen Verschuldungsrahmens in ausschließlicher Bundeskompetenz stellt somit im Ergebnis keine überzeugende Lösung zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgetregeln dar.

5.3.2. Umsetzung durch eine unabhängige Schuldenbehörde

Zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Haushaltsregeln könnte - etwa nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank - eine unabhängige Schuldenbehörde mit dem gesetzlichen Auftrag gegründet werden, durch die Vorgabe expliziter Verschul-

⁵⁴ Grosseckler (1994), S. 3, spricht in diesem Zusammenhang treffend von einem "Dominanz-system".

⁵⁵ Man denke in diesem Zusammenhang an die Verlockung für die Bundesregierung, den Ausgang des "Super"-Wahljahres 1994, bei dem für die Bonner Regierungskoalition sowohl die Bundestags- als auch die Bundesratsmehrheit auf dem Spiel stand, durch eine großzügige, kreditfinanzierte Haushaltspolitik oder zumindest durch eine Verminderung des Konsolidierungsdrucks positiv zu beeinflussen.

dungsobergrenzen für den Gesamtstaat oder die einzelnen öffentlichen Haushalte die Einhaltung der Maastrichter Budgetkriterien sicherzustellen.⁵⁶ Das Mandat der Schuldenbehörde hätte sich allein auf Fragen der Höhe der öffentlichen Verschuldung der Gebietskörperschaften zu beschränken; eine darüber hinausgehende Bewertung und Gestaltung der Finanzpolitik, etwa hinsichtlich der Ausgaben- und Einnahmenstruktur, der Steuerpolitik oder der Größe des Staatssektors, wäre der Schuldenbehörde verboten und bliebe ausschließlich den Parlamenten vorbehalten. Soweit mit ihrem gesetzlichen Auftrag vereinbar, hätte die Schuldenbehörde zudem die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen. Bei der Vorgabe von Verschuldungsobergrenzen für den Gesamtstaat bedürfte es zusätzlich bestimmter Regeln und Verfahren, nach denen das vorgegebene, zulässige gesamtstaatliche Defizit auf die einzelnen Haushaltsträger verteilt wird.

Die Verschuldungsgrenzen wären von der Schuldenbehörde jeweils für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bekanntzugeben und zu begründen. Für die laufende sowie die unmittelbar bevorstehende Haushaltsperiode wären diese Obergrenzen rechtlich verbindlich und könnten weder von der Regierung noch vom Parlament oder der Schuldenbehörde selbst abgeändert werden.⁵⁷ Für die darauffolgenden Haushaltsjahre hätten die Grenzwerte hingegen vorläufigen, indikativen Charakter, um den Gebietskörperschaften eine Orientierung für die eigene Haushaltsplanung zu geben. Die mittelfristigen Verschuldungsgrenzen würden im Zuge der Fortschreibung des Finanzplans laufend aktualisiert und gewannen so mit zunehmender Nähe zur Gegenwart an Bestimmtheit und Verbindlichkeit. Die Schuldenbehörde würde für die einzelnen öffentlichen Haushalte die Einhaltung der für das laufende Haushaltsjahr vorgegebenen Schuldengrenze überwachen. Bei einer drohenden Überschreitung träte - soweit geeignete Gegenmaßnahmen von der jeweiligen Regierung nicht ergriffen würden - eine automatische Ausgabensperre für das restliche Haushaltsjahr in Kraft.

Die Festlegung der öffentlichen Kreditobergrenze durch ein unabhängiges Expertengremium böte den Vorteil, daß das Ausmaß der öffentlichen Verschuldung losgelöst von kurzfristigen polit-ökonomischen Erwägungen und föderalen Verteilungskämpfen bestimmt würde. Das Schuldeninstrument könnte so - unter ge-

⁵⁶ Vgl. hierzu den detaillierten Vorschlag bei Hagen/Harden (1994), S. 357-361; bereits früher Wissenschaftlicher Beirat BMF (1984), S. 49-50. Weniger weitgehend Funke (1995), S. 450-457, der eine Schuldenbehörde vorschlägt, deren Aufgabe in der Information und Aufklärung der Öffentlichkeit und der politischen Entscheidungsträger sowie in der nur unverbindlichen Koordinierung der Verschuldungspolitik der Gebietskörperschaften besteht.

⁵⁷ Eine Ausnahme hiervon gälte nur bei Naturkatastrophen oder im Verteidigungsfall. Vgl. Hagen/Harden (1994), S. 359.

bührender Würdigung seiner mittel- und langfristigen Auswirkung auf die Defizit- und Schuldenquote des Gesamtstaates - flexibel und je nach den ökonomischen Rahmenbedingungen situationsgerecht eingesetzt werden. Die öffentliche Erläuterung der Bestimmungsfaktoren für die Kreditobergrenze sowie die mittelfristige "Defizitvorschau" der Schuldenbehörde würden zudem ein Mindestmaß an Transparenz und Kalkulierbarkeit für die beteiligten Gebietskörperschaften sichern. Außerdem bewirkte die Übertragung der Bestimmung einer gesamtstaatlichen Kreditobergrenze auf eine unabhängige Behörde keine unmittelbare Verschiebung im föderalen Kompetenzgefüge. Der Autonomieverlust verteilte sich relativ gleichmäßig auf die föderalen Glieder. Neue Entscheidungsabhängigkeiten und Kompetenzverflechtungen, insbesondere zwischen Bund und Ländern, würden nicht begründet.

Der Erfolg einer Schuldenbehörde als Instrument der Staatsschuldenbegrenzung hängt entscheidend vom Grad ihrer politischen Unabhängigkeit und damit von ihrem "institutionellen Design" ab. Eine gesetzlich verankerte, generelle Weisungsunabhängigkeit für Mitglieder der Schuldenbehörde sowie geeignete Regelungen zu z.B. Berufungsmodus, Amtsdauer und Vergütung derselben, können eine hohes Maß an Autonomie zumindest formal gewährleisten.⁵⁸ Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß verbindliche Vorgaben zur Kreditaufnahme der öffentlichen Hand im politischen Raum allgemein als wesentlich schwererer Eingriff in die Hoheitsrechte der Parlamente verstanden werden als etwa die Übertragung der geldpolitischen Verantwortung auf eine autonome Notenbank. Eine formal unabhängige Schuldenbehörde dürfte daher auf Dauer einem erheblich größeren politischen Druck ausgesetzt sein als etwa eine unabhängige Zentralbank. Eine gute Angriffsfläche bietet die Schuldenbehörde hierfür u.a. auch deshalb, weil gesicherte Aussagen über das optimale Ausmaß der öffentlichen Verschuldung bisher nicht getroffen werden können und vor diesem Hintergrund auch die Maastrichter Referenzkriterien als mehr oder weniger willkürlich und damit anfechtbar gelten.⁵⁹ Zudem lassen die gemeinschaftlichen Budgetregeln selbst beträchtliche, politisch nutzbare Ermessensspielräume bei der Beurteilung und Festlegung der öffentlichen Kreditaufnahme.⁶⁰ Allerdings könnte die grundsätzlich ablehnende Haltung eines Großteils der Bevölkerung gegen staatliche Kreditaufnahme⁶¹ den "obersten Schuldenwächtern" den nötigen öffentlichen Rückhalt und damit Schutz vor politischen Anfechtungen verschaffen.

58 Vgl. Hagen/Harden (1994), S. 358-359.

59 Siehe oben Abschnitt 2.3..

60 Denkbar - wenngleich wenig wahrscheinlich - ist auch der Fall, daß die von der nationalen Schuldenbehörde vorgegebene und von den Gebietskörperschaften ausgeschöpfte Verschuldungsgrenze von der Gemeinschaft als übermäßiges Defizit charakterisiert und mit Sanktionen belegt wird.

61 Vgl. Horstmann/Schneider (1994).

Ein Nachgeben der Schuldenbehörde gegenüber politischen Einflußnahmen ist - bei geeigneten institutionellen Rahmenbedingungen - deshalb keineswegs vorprogrammiert. Ihre Errichtung könnte daher - trotz einiger Unwägbarkeiten - durchaus als ein möglicher Baustein für die innerstaatliche Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgetregeln in Erwägung gezogen werden.

5.3.3. Umsetzung durch Verfassungsregel

Als Alternative zu den zuvor genannten Fällen ist an eine direkte verfassungsrechtliche Regelbindung der finanzpolitischen Entscheidungsträger zu denken. In diesem Fall wäre die mit den Maastricht-Kriterien dauerhaft zu vereinbarende staatliche Kreditobergrenze quasi als finanzverfassungsrechtlicher Überbau für die Bundesrepublik Deutschland numerisch im Grundgesetz festzuschreiben.⁶² Ausnahmen von der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze wären ausdrücklich auf wenige Fälle, z.B. den Verteidigungsfall oder Naturkatastrophen, zu beschränken oder an verfassungsändernde Mehrheiten zu binden. Der grundgesetzlich festgeschriebene gesamtstaatliche Kreditrahmen wäre jährlich nach einer vorab festgelegten Regel verbindlich auf Bund, Länder (und Gemeinden) aufzuteilen.⁶³ Zur Überwachung der den föderalen Gliedern zugewiesenen Kreditobergrenzen wäre die haushaltsrechtliche Kontrolle insbesondere der Parlamente und der Rechnungshöfe des Bundes sowie der Länder zu erweitern. So könnte für den Fall einer drohenden Verletzung der Kreditgrenzen vorgesehen werden, daß ein geringes Parlamentsquorum die jeweilige Regierung zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen auffordern und - soweit die von ihr eingeleiteten Maßnahmen ausbleiben bzw. nicht zum Erfolg verhelfen - beim zuständigen Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Ausgabenkürzung bzw. Ausgaben Sperre beantragen kann. Zusätzlich ist ein Sanktionsautomatismus für die "unsoliden" föderalen Glieder, wie er für die Teilnehmerländer der WWU vorgeschlagen wurde, zu erwägen.⁶⁴ Dieser käme immer dann zur Anwendung, wenn die Opposition die

⁶² Unter numerischer Festschreibung ist hier - wie im Maastricht Vertrag - die Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme auf einen bestimmten Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes zu verstehen. Die Forderung, die Referenzwerte des Maastricht-Vertrags als (zusätzlichen) Schuldendeckel in das Grundgesetz aufzunehmen, wurde jüngst auch in politischen Kreisen laut. Vgl. o. V. (1995c), S. 17.

⁶³ Siehe dazu nächster Abschnitt. Es ist denkbar, numerische Kreditobergrenzen, die in ihrer Summe der nach dem Maastricht-Vertrag zulässigen gesamtstaatlichen Verschuldungsgrenze entsprechen, in die Verfassungen sowohl des Bundes als auch der einzelnen Länder direkt aufzunehmen. Angesichts der Notwendigkeit verfassungsändernder Mehrheiten in insgesamt 17 Parlamenten verspricht dies jedoch, ein äußerst langwieriges Unterfangen zu werden.

⁶⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1995), S. 9-10; siehe oben Abschnitt 2.3.6.3.. Denkbar wären demnach z.B. Geldbußen in Höhe (eines bestimmten Prozentsatzes) des

Überschreitung der Kreditgrenze mitträgt und entsprechend auf die Einleitung eines Ausgabenstopps verzichtet.⁶⁵

Eine verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist im Vergleich zu einer unabhängigen Schuldenbehörde die einfachere, kostengünstigere institutionelle Lösung. Sie bewirkt per se keine Verschiebung im föderalen Kräftegleichgewicht. Die verfassungsrechtliche Festschreibung der Kreditobergrenze gewährleistet zudem - bei gegebenen Aufteilungsverfahren - ein hohes Maß an Transparenz und Kalkulierbarkeit für die einzelnen öffentlichen Haushalte. Sie genießt darüber hinaus bei Politikern und in der Öffentlichkeit möglicherweise eine größere Akzeptanz als die Kreditvorgaben einer unabhängigen Schuldenbehörde. Die finanzpolitischen Entscheidungsträger hätten bei einer Verletzung der Kreditgrenze nicht nur mit den unmittelbaren Rechtsfolgen - etwa einer Ausgabensperre - zu rechnen, sie wären darüber hinaus auch mit dem schwerwiegenden Vorwurf des Verfassungsverstoßes konfrontiert. Gleichzeitig dürfte die Existenz einer Verfassungsnorm im politischen Raum auch weitaus seltener zur Disposition gestellt werden als die einer unabhängigen Schuldenbehörde. Die politischen Akteure werden viel eher bereit sein, eine Beschränkung ihres Handlungsspielraums durch eine Verfassungsregel zu akzeptieren als durch eine Institution, die - unabhängig von ihrer konkreten institutionellen und rechtlichen Ausgestaltung - immer dem Vorwurf unzureichender demokratischer Kontrolle oder gar der Parteilichkeit für die eine oder andere politische Seite ausgesetzt sein dürfte. Selbst bei gleicher rechtlicher Verbindlichkeit ist die politische und moralische Bindungskraft einer verfassungsrechtlichen Kreditgrenze daher ungleich höher einzustufen als die Vorgaben einer unabhängigen Schuldenbehörde. Die Überwachung der Schuldengrenze durch die parlamentarische Opposition mag allerdings häufig nicht nur von sachlichen Erwägungen, sondern auch von politischen und wahltaktischen Überlegungen geprägt sein. Das Urteil einer unabhängigen Schuldenbehörde ist hier ggf. glaubwürdiger. Mit Blick auf die notwendige Informationsbeschaffung und -auswertung kann sie ihre Aufgabe möglicherweise zugleich effizienter versehen.⁶⁶

Betrages, um den eine Gebietskörperschaft seine Kreditmöglichkeiten überschreitet. Der Betrag könnte - ähnlich dem Sanktionsverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspaktes - stillgelegt und bei Rückführung der Defizite an den betreffenden öffentlichen Haushalt zurückgegeben werden. Alternativ könnten die Bußgelder auch an die übrigen föderalen Glieder verteilt werden, was den Anreiz zur Durchsetzung der Sanktionen nicht unwesentlich vergrößern dürfte.

- 65 Die Sanktionsmaßnahmen sollten auf Vorschlag der Bundesregierung und mit Zustimmung des Bundesrates in Einzelfällen für diejenigen Gebietskörperschaften ausgesetzt werden können, die aufgrund unverschuldeter Einflüsse zur Überschreitung ihres Kreditrahmens gezwungen sind.
- 66 Es ist freilich möglich, die Obergrenze für die staatliche Kreditaufnahme einerseits verfassungsmäßig festzuschreiben, die Überwachung der Einhaltung dieser Grenze andererseits aber einer sachverständigen, unabhängigen Behörde zu übertragen. Damit würde

Aus ökonomischer Sicht ist - wie beim Maastricht-Vertrag auch - vor allem die unzureichende wirtschaftstheoretische und empirische Absicherung der numerischen Verfassungsgrenze für die öffentliche Kreditaufnahme problematisch. Zudem kann eine starre Regelbindung für die öffentliche Nettoneuverschuldung eine konjunkturgerechte Nutzung des Schuldeninstruments erschweren oder gar eine prozyklisch wirkende Finanzpolitik auslösen. Anders als bei den bisher geltenden Verschuldungsregeln von Bund und Ländern darf die verfassungsmäßige Kreditobergrenze auch bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht überschritten werden.⁶⁷ Denn nur so kann vermieden werden, daß vermeintliche Gefährdungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Deckmantel für die Überschreitung der Kreditgrenzen mißbraucht werden.⁶⁸ Dies wäre insbesondere dann nicht auszuschließen, wenn die Feststellung einer solchen Störung im individuellen Ermessen der jeweiligen Haushaltsträger läge. Eine verfassungsrechtliche Schuldenbegrenzung verlöre unter diesen Umständen ihren Sinn. Es besteht dann allerdings die Gefahr, daß die Finanzpolitik ihren Verschuldungsrahmen in wirtschaftlichen Normalzeiten gleichwohl voll in Anspruch nimmt und bei einem Abschwung auf die finanzpolitische "Notbremse" drückt, um die rechtlichen Folgen einer Überschreitung der Kreditgrenze zu vermeiden. Die verfassungsmäßige Kreditgrenze führte in diesem Fall zu einem prozyklischen Verhalten der öffentlichen Hand (Parallelpolitik). Gleichwohl bietet die Festschreibung einer numerischen Kreditobergrenze im Grundgesetz in Verbindung mit erweiterten parlamentarischen bzw. haushaltsrechtlichen Kontrollinstrumenten eine weitere Möglichkeit, die Einhaltung der Maastrichter Budgetkriterien durch die Bundesrepublik Deutschland zu sichern. Im Vergleich zur Gründung einer unabhängigen Schuldenbehörde zeichnet sich die verfassungsrechtliche Lösung durch eine größere Einfachheit und politische Akzeptanz aus.

letztlich das gemeinschaftliche Verfahren der Haushaltskontrolle auf die bundesdeutschen Verhältnisse übertragen. Auf Gemeinschaftsebene sind die Höchstwerte für Defizit und Schuldenstand der Mitgliedstaaten durch den Maastricht-Vertrag festgelegt. Ihre Einhaltung wird von der Kommission überwacht

67 Auf den oben skizzierten "Sicherheitsabschlag" für konjunkturell bedingte Defizite muß bei der Festlegung des verfassungsrechtlichen Kreditrahmens freilich verzichtet werden. Der Verschuldungspuffer soll in Rezessionszeiten zur Verfügung stehen, was aber - wenn er zuvor von der Verfassungsgrenze abgesetzt würde - zwangsläufig zu ihrer Überschreitung führen würde.

68 Folkers (1984), S. 174, schlägt in diesem Zusammenhang vor, bei einer Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine Überschreitung des grundgesetzlichen Kreditrahmens mit Zustimmung der verfassungsgebenden Parlamentsmehrheit zuzulassen. Die Mißbrauchsmöglichkeit würde dadurch ebenfalls stark eingeschränkt.

5.4. Möglichkeiten der Aufteilung der gesamtstaatlichen Verschuldungsgrenze im föderativen Staat

Die diskretionären schuldenpolitischen Vorgaben des Bundes oder der Schuldenbehörde können sich - wie erwähnt - entweder direkt an die einzelnen öffentlichen Haushalte oder global an den öffentlichen Gesamthaushalt richten. Im letzteren Fall sowie bei einer verfassungsmäßigen Festschreibung einer gesamtstaatlichen Kreditobergrenze ist in einer zweiten Stufe der innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgetnormen der gesamtstaatliche Kreditrahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften zu verteilen. Neben der Aufteilung im Rahmen eines föderalen Verhandlungsprozesses, auf den an dieser Stelle nicht erneut eingegangen wird,⁶⁹ bieten sich hier grundsätzlich zwei Möglichkeiten zur bundesstaatlichen Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens. Zum einen können den einzelnen Gebietskörperschaften Verschuldungsmöglichkeiten nach Maßgabe bestimmter Schlüsselgrößen - etwa den verfügbaren Einnahmen oder der Einwohnerzahl - zugewiesen werden. Zum anderen könnte die Allokation der Verschuldungsmöglichkeiten auf die föderalen Glieder im Rahmen eines Wettbewerbs- bzw. Marktprozesses erfolgen. Im folgenden werden die verschiedenen Möglichkeiten insbesondere mit Blick auf den zur Zielerreichung im Innenverhältnis formulierten Kriterienkatalog diskutiert.

5.4.1. Aufteilung nach Schlüsselgrößen

Finanzielle Rechte und Lasten werden in der Bundesrepublik Deutschland häufig nach vorab definierten Schlüsselgrößen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen oder einzelnen Gebietskörperschaften aufgeteilt.⁷⁰ Ein solches regelgebundenes Verfahren kann auch bei der Zuweisung der föderalen Verschuldungsobergrenzen auf die einzelnen Gebietskörperschaften angewendet werden. Es umfaßt in diesem Fall zwei Teilschritte. Zuerst ist der öffentliche Kreditrahmen vertikal zwi-

⁶⁹ Die Vorbehalte gegen die föderale Verhandlungslösung gelten gleichermaßen für die Festlegung und die Aufteilung der gesamtstaatlichen Kreditobergrenze. Siehe oben Abschnitt 5.2.1..

⁷⁰ Man denke in diesem Zusammenhang z.B. an die frühere Anknüpfung der Finanzierungsmöglichkeiten der Länder bei der Bundesbank (Kassenkreditrahmen), die horizontale Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen den Ländern oder auch an die Zuweisung von Asylbewerbern auf Länder und Gemeinden nach Maßgabe der Einwohnerzahlen der jeweiligen Gebietskörperschaften. Ebenso werden Ausgleichsberechtigungen und -verpflichtungen im Rahmen des Länder- und Kommunalen Finanzausgleichs anhand von bestimmten, auf die Einwohnerzahl bezogenen finanzwirtschaftlichen Schlüsselgrößen berechnet.

schen Bund und der Ländergesamtheit, anschließend horizontal zwischen den einzelnen Bundesländern aufzuteilen.⁷¹

Im folgenden werden zunächst verschiedene Haushaltskennzahlen als Verteilungsschlüssel diskutiert. Haushaltskennziffern können grundsätzlich sowohl zur vertikalen als auch zur horizontalen Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten verwendet werden. Um zufalls- oder konjunkturbedingte Schwankungen zu glätten, wären sie als mehrjähriger Durchschnitt zu ermitteln. Anschließend wird kurz auf solche Verteilungsschlüssel eingegangen, die sich entweder nur zur vertikalen oder nur zur horizontalen Zuteilung eignen. Zu ersteren gehören fixe Verteilungsrelationen, zu letzteren das Bruttoinlandsprodukt und die Einwohnerzahlen der einzelnen Bundesländer.

5.4.1.1. Aufteilung der gesamtstaatlichen Verschuldungsobergrenze nach Haushaltsvolumina

Haushaltsgrößen, die als Schlüssel für die Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten dienen, sollten die unterschiedliche Finanzlage und den divergierenden Kreditbedarf der einzelnen Gebietskörperschaften widerspiegeln. Hierzu bieten sich die Einnahmen, die Ausgaben, die öffentlichen Investitionen und die Verschuldung der jeweiligen öffentlichen Haushalte an.

5.4.1.1.1. Einnahmenvolumina als Verteilungsschlüssel

Die Einnahmen gelten allgemein als (grober) Indikator für die Finanzkraft der Gebietskörperschaften und damit für ihre Schuldendienstfähigkeit.⁷² Es scheint insofern insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Haushaltssicherung naheliegend, die Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten auf Bund und die Ländergesamtheit bzw. die einzelnen Länder an das Verhältnis der Einnahmen (ohne Mittel aus der Kreditaufnahme) der staatlichen Glieder anzuknüpfen.⁷³ Die Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten nach Maßgabe der Einnahmen führt

⁷¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 29. Die Gemeinden werden hierbei als Bestandteil ihrer Länder betrachtet. Ihre Kreditaufnahme ist folglich auf die jeweiligen Länderquoten anzurechnen.

⁷² So auch der Wissenschaftliche Beirat BMF (1994), S. 31. Die Funktion der staatlichen Einnahmen als Finanzkraftindikator darf allerdings nicht überschätzt werden. Beispielsweise sind Einnahmenkenngrößen i.d.R. vergangenheitsbezogen und somit von nur beschränkter Aussagekraft über die zukünftige Schuldendienstfähigkeit einer Gebietskörperschaft. Sie geben zudem wenig Auskunft über die bestehende Steueranspannung und eventuell noch bestehende Einnahmepotentiale.

⁷³ Die Einnahmen der Gemeinden wären zu diesem Zweck den Ländern zuzurechnen.

dazu, daß sich die Zins-Einnahmenquoten⁷⁴ der verschiedenen staatlichen Ebenen bzw. der einzelnen Gebietskörperschaften tendenziell dem Niveau annähern, das sich - bei unterstellter Vollausschöpfung der nach dem Maastricht-Vertrag zulässigen Verschuldungsgrenzen - für den Gesamtstaat ergibt. Extreme Unterschiede in den Zins-Einnahmenrelationen der staatlichen Glieder, die eine haushaltspolitische Notlage signalisieren und die Beistandspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft auszulösen vermögen, können so vermieden bzw. im Zeitablauf abgebaut werden.

Aus der Sicht der Staatsschuldentheorie⁷⁵ ist das Einnahmenvolumen als solches freilich kein Rechtfertigungsgrund für die öffentliche Kreditaufnahme. Wie oben im einzelnen dargelegt, können allenfalls Einnahmenschwankungen eine Notwendigkeit zur Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften begründen, um nachteilige stabilitätspolitische oder allokativen Wirkungen einer (abrupten) Anpassung der Ausgaben zu vermeiden. Die Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens nach Maßgabe der Einnahmen hat aber gerade den Nachteil, daß temporäre Einnahmerückgänge c.p. zu einer Verringerung der Verschuldungsmöglichkeiten der betroffenen staatlichen Ebenen bzw. öffentlichen Haushalte führen. Gebietskörperschaften, deren Einnahmen beispielsweise im Konjunkturverlauf vergleichsweise stark zurückgehen, verlieren just in dem Augenblick Verschuldungspotentiale, in dem sie zum Ausgleich der vorübergehenden Einnahmefälle in besonderem Maße darauf angewiesen sind.⁷⁶ Dieser Nachteil verliert allerdings insoweit an Bedeutung, wie Schwankungen der Schlüsselgröße durch eine mehrjährige Durchschnittsbildung geglättet werden.⁷⁷

Erhebliche Probleme dürfte in der Praxis die Abgrenzung der relevanten Einnahmen bereiten. Unter dem Gesichtspunkt der Finanzkraft und Schuldendienstfähigkeit der Gebietskörperschaften sollten nur solche Einnahmen eine Verschuldungsmöglichkeit begründen, die den Gebietskörperschaften nachhaltig für Zins-

74 Die Zins-Einnahmenquote bezeichnet das Verhältnis zwischen den Zinsausgaben und den (Steuer-) Einnahmen der öffentlichen Haushalte.

75 Siehe oben Abschnitt 4.2.1..

76 Es handelt sich hierbei vor allem um einen allokativen politischen Nachteil. Aus stabilitätspolitischer Perspektive ist die Auswirkung des Konjunkturverlaufs auf die föderale Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten unerheblich, weil der konjunkturpolitisch relevante aggregierte Kreditrahmen der öffentlichen Hand in seiner Höhe nicht durch die innerstaatliche Aufteilungsregel beeinflusst wird.

77 Die Schlüsselgröße wird infolge der Durchschnittsbildung die tatsächlichen Einnahmenschwankungen zudem mit einer zeitlichen Verzögerung (abgeschwächt) nachzeichnen. Dadurch stehen dem jeweiligen öffentlichen Haushalt die Verschuldungsmöglichkeiten tendenziell noch in unveränderter Höhe zur Verfügung, wenn die tatsächlichen Einnahmen zu sinken beginnen, und gehen möglicherweise erst dann zurück, wenn die tatsächlichen Einnahmen schon wieder steigen.

und Tilgungsleistungen zur Verfügung stehen. Diese Anforderungen dürften die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Einnahmen der öffentlichen Haushalte weitestgehend erfüllen. Bei weitem nicht so eindeutig sind die Sachverhalte bei den Finanzzuweisungen zwischen den Gebietskörperschaften. Hier ist zu entscheiden, ob sie bei der empfangenden oder gewährenden Haushaltsebene als Einnahmen anzusetzen sind.⁷⁸ Zuweisungen sollten dem empfangenden Haushalt nur dann zugerechnet werden, wenn sie diesem für Zins- und Tilgungsleistungen dauerhaft zur Verfügung stehen. Eine differenzierte Behandlung scheint erforderlich, wobei sich im Einzelfall durchaus (politisch nutzbare) Ermessensspielräume ergeben. Fehlbetragsergänzungszuweisungen des Bundes z.B., die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs an die neuen Bundesländer geleistet werden, stehen den nachgeordneten Gebietskörperschaften grundsätzlich langfristig zur Verfügung. Sie erfüllen insofern das Kriterium der Nachhaltigkeit und wären dem Einnahmenvolumen der empfangenden Gebietskörperschaften zuzurechnen.⁷⁹ Hingegen werden andere Finanztransfers - etwa zweckgebundene Zuschüsse für bestimmte Investitionsvorhaben - u.U. nur in Einzelfällen und befristet gewährt. Sie erhöhen die finanzielle Leistungsfähigkeit der empfangenden öffentlichen Haushalte nicht dauerhaft. Mit dem Prinzip der Haushaltssicherung völlig unvereinbar wäre es, Sanierungsbeiträge, wie sie der Bund derzeit an Bremen und das Saarland leistet, bei den empfangenden Gebietskörperschaften als das Verschuldungspotential erhöhende Einnahmen anzusetzen. Ähnliches gilt für Erlöse aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen sowie Darlehensrückflüsse. Bei bilanzieller Betrachtung des öffentlichen Sektors ist es zumindest bedenklich, wenn Gebietskörperschaften, die auf der einen Seite überproportional öffentliches Geld- und Sachvermögen auflösen, auf der anderen Seite relativ höhere Verschuldungsmöglichkeiten eingeräumt bekommen.

Die bei der Bestimmung des nachhaltigen Einnahmenvolumens gegebenen Ermessensspielräume eröffnen daher - zumindest zum Zeitpunkt der Festlegung der Aufteilungsregel - Konfliktpotentiale für die beteiligten staatlichen Ebenen und Gebietskörperschaften. Hinzu kommt, daß der Bund die Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens durch die (formale) Befristung der Finanzhilfen oder ihre verstärkte Bindung an Sondertatbestände prinzipiell zu seinen Gunsten beeinflussen kann. Veränderungen im System der vertikalen Einnahmenverteilung, etwa die Neufestlegung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer

⁷⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 31.

⁷⁹ Die Fehlbetragsergänzungszuweisungen verringern sich zwar prinzipiell in dem Maße, wie sich die finanzielle Lage der neuen Bundesländer verbessert bzw. sich an die der alten Bundesländer angleicht. Sie werden dann quasi durch eigene Einnahmen der Bundesländer ersetzt und sind daher Ausdruck einer finanziellen Mindestausstattung, die den nachgeordneten staatlichen Ebenen - gleich aus welcher Quelle - dauerhaft zur Verfügung stehen soll.

(Art. 106 Abs. 3, 4 GG) oder die Erhebung einer Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer (Art. 106 Abs. 1 GG), führen außerdem zu einer unmittelbaren Umverteilung der föderalen Verschuldungsmöglichkeiten. Die föderalen Auseinandersetzungen bei solchen Vorhaben werden dadurch verschärft.⁸⁰

5.4.1.1.2. **Ausgabenvolumina als Verteilungsschlüssel**

Eine innerstaatliche Aufteilung der öffentlichen Verschuldungsmöglichkeiten im Verhältnis der (Gesamt-)Ausgaben der Gebietskörperschaften bzw. Haushaltsebenen ließe sich mit der Tatsache begründen, daß die Ausgaben einen (groben) Anhaltspunkt für den jeweiligen öffentlichen Finanz- und damit Kreditbedarf bieten.⁸¹ Aus staatsschuldentheoretischer Sicht ist die Verknüpfung zwischen Kreditobergrenze und Ausgabevolumen allerdings nicht zwingend. Selbst wenn die Ausgaben der föderalen Glieder als ungefähre Indikator für den öffentlichen Bedarf herangezogen werden können, rechtfertigt letzterer nicht automatisch einen (proportionalen) öffentlichen Kreditbedarf und damit einen entsprechenden Kreditrahmen. Nach der Theorie des öffentlichen Kredits können höchstens einzelne Ausgabenkategorien - im wesentlichen Investitionsausgaben - einen öffentlichen Kreditbedarf begründen.⁸² Es wäre jedoch nicht mit den verschuldungstheoretischen Rechtfertigungstatbeständen für die öffentliche Kreditaufnahme vereinbar, wenn sich beispielsweise der Verschuldungsrahmen des Bundes zu Lasten der nachgeordneten Gebietskörperschaften ausweitete, weil das Ausgabenvolumen der Zentralebene infolge zunehmender Sozial- und Transferleistungen dauerhaft steigt. Eine Verknüpfung der föderalen Kreditobergrenzen mit den (Gesamt-) Ausgaben der Gebietskörperschaften ließe sich - unter allokatiospolitischen Gesichtspunkten - allenfalls vertreten, wenn die staatlichen Ausgaben der einzelnen öffentlichen Haushalte ausgeprägten Schwankungen unterliegen und eine abrupte haushaltspolitische Anpassung durch Steuervariationen und die damit verbundenen finanzpolitischen Friktionen vermieden werden sollen. In diesem Fall bietet die Aufteilung des gesamtstaatlichen Verschuldungsrahmens im Verhältnis der Ausgaben prinzipiell den Vorteil, daß diejenigen Gebietskörperschaften,

⁸⁰ Veränderungen im System der föderalen Verschuldungsmöglichkeiten im Zuge einer Änderung der vertikalen Einnahmenverteilung sind zwar gerade unter dem Aspekt der Haushaltssicherung systematisch und wünschenswert. Für die politischen Entscheidungsträger bedeutet dies freilich einen doppelten Verlust an Handlungsspielraum. So gingen z.B. bei einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils des Bundes den Ländern nicht nur dauerhaft Einnahmen verloren, sondern über den verringerten Kreditrahmen hinaus auch die Möglichkeit, diese Einnahmenverluste zumindest vorübergehend durch eine erhöhte öffentliche Kreditaufnahme zu kompensieren.

⁸¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 30.

⁸² Siehe oben Abschnitt 4.5. sowie nächster Abschnitt.

deren Ausgaben aus konjunkturellen oder anderen Gründen temporär relativ stark steigen, im Verhältnis zu den übrigen öffentlichen Haushalten einen erweiterten Kreditrahmen zugewiesen bekommen. Umgekehrt schrumpfen die Verschuldungsmöglichkeiten derjenigen staatlichen Ebenen, deren Ausgaben sich z.B. im konjunkturellen Aufschwung automatisch stärker zurückbilden, im Vergleich zu den Kreditobergrenzen der übrigen föderalen Glieder. Dieser Mechanismus käme vor allem dem Bund zugute, dessen Ausgaben infolge der Zuschüsse zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung in höherem Maße konjunkturellen Schwankungen unterworfen sind als die Ausgaben der Länder und Gemeinden.^{83,84} Soweit die Schlüsselgröße infolge der mehrperiodigen Durchschnittsbildung die tatsächliche Ausgabenentwicklung aber nicht oder nur mit einer gewissen Zeitverzögerung nachzeichnet, relativiert sich jedoch der allokative Vorteil der Aufteilungsregel stark. Das relativ größere Kreditpotential steht der betroffenen Gebietskörperschaft in diesem Fall womöglich erst dann zu Verfügung, wenn die tatsächlichen Ausgaben schon wieder sinken.

Eine Aufteilung der föderalen Verschuldungsmöglichkeiten nach Maßgabe der Ausgaben der Gebietskörperschaftsebenen steht in mehrfachem Konflikt mit dem Prinzip der Haushaltssicherung. Erstens erhalten föderale Glieder, deren Ausgaben in der Vergangenheit bzw. in der Basisperiode im Vergleich zu den Einnahmen relativ hoch waren, einen - wiederum gemessen an ihren Einnahmen - überproportionalen Anteil am gesamtstaatlichen Verschuldungsrahmen zugewiesen. Die Kreditobergrenzen der Gebietskörperschaften, die in der Vergangenheit hingegen eine restriktive Haushaltspolitik verfolgten, fallen demgegenüber verhältnismäßig gering aus. Infolge der Ungleichverteilung der Verschuldungsmöglichkeiten kann es im Zeitablauf zu deutlichen Unterschieden in der relativen Zinsbelastung der Gebietskörperschaften kommen, die in Extremfällen womöglich den finanziellen Beistand der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft erfordern. Die hoch verschuldeten föderalen Glieder können in diesem Fall sogar für sich in Anspruch nehmen, in eine Haushaltsnotlage geraten zu sein, ohne die zugewiesenen Kreditobergrenzen überschritten zu haben. Zweitens begünstigt die Verwendung der öffentlichen Ausgaben als Schlüsselgröße die Vollausschöpfung der den einzelnen staatlichen Gliedern zugeteilten Verschuldungsmöglichkeiten (und

83 Wie bereits angemerkt, ist dieser Effekt stabilitätspolitisch ohne Bedeutung. Die relative Ausweitung der Verschuldungspotentiale des Bundes geht zu Lasten der nachgeordneten Gebietskörperschaften. Die konjunkturpolitisch relevante aggregierte Kreditaufnahme der öffentlichen Hand bleibt in der Höhe unverändert.

84 Dies setzt freilich voraus, daß der Bund zunächst über freie Finanzierungsmittel - z.B. unausgenützte Teile seiner "Kreditlinie" - verfügt, um einen vorübergehenden Ausgabenanstieg überhaupt zulassen zu können. Andernfalls wird ein vorübergehend höherer Finanzbedarf nicht in einem höheren Ausgabenvolumen sichtbar und kann damit zu keiner höheren Zuteilung von Verschuldungsmöglichkeiten führen.

damit auch der gesamtstaatlichen Kreditobergrenze).⁸⁵ Bei gegebenem Einnahmenniveau verringert sich das Ausgabenvolumen derjenigen Gebietskörperschaften, die (zeitweise) auf die volle Inanspruchnahme ihrer Verschuldungspotentiale verzichten. Den "sparsamen" Gebietskörperschaften gehen bei einer Kopplung der Kreditobergrenze an die Höhe der öffentlichen Ausgaben also dauerhaft Verschuldungsmöglichkeiten und Ausgabenpotentiale an die verschuldungsfreudigen öffentlichen Haushalte verloren. Der Anreiz zu solider Haushaltsführung und gebotener Haushaltskonsolidierung wird vermindert.

Diese Schwächen lassen sich z.T. durch die Verwendung eines engeren Ausgabenbegriffs mildern. Hier ist insbesondere an die Primärausgaben (Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben) zu denken.⁸⁶ Dieser Verteilungsschlüssel hat zum einen den Vorteil, daß Zinslasten aus in der Vergangenheit aufgenommenen Krediten die Verschuldungsmöglichkeiten verringern. Die Primärausgaben und damit der Verschuldungsrahmen einer Gebietskörperschaft oder staatlichen Ebene sind bei gegebenen Gesamtausgaben c.p. umso kleiner, je stärker sie sich in der Vergangenheit verschuldet hat. Unsolide staatliche Glieder mit einem relativ hohem Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben werden dadurch quasi automatisch zur Konsolidierung gezwungen. Zum anderen wird durch die Verwendung der Primärausgaben als Verteilungsschlüssel die Tendenz zur vollen Ausschöpfung der zugewiesenen Kreditobergrenzen vermindert. Die einzelnen öffentlichen Haushalte gewinnen auf lange Frist in dem Maße Verschuldungsspielräume zurück, wie sie durch fortgesetzte Haushaltskonsolidierung den Anteil der Zinsausgaben an ihren Gesamtausgaben im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften zurückführen können. Verschuldungspotentiale müssen folglich nicht notwendigerweise deshalb auf Dauer verloren sein, weil eine staatliche Ebene eine im Vergleich zu den übrigen föderalen Gliedern restriktive Haushaltspolitik verfolgt.

Die praktische Ermittlung des relevanten Ausgabenvolumens gestaltet sich ebenfalls schwierig. Zwar kann - anders als bei den oben diskutierten Einnahmenaggregaten - auf eine differenzierte Behandlung der Finanzzuweisungen verzichtet werden. Unter Bedarfsgesichtspunkten, auf die die Zuweisung der Verschuldungsobergrenzen nach Ausgabenvolumen abstellt, sind Finanzzuweisungen und

⁸⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 30.

⁸⁶ Zur Ermittlung der Primärausgaben der staatlichen Ebenen ist es erforderlich, Zinszahlungen zwischen den Ländern und Gemeinden durch Konsolidierung zu eliminieren. Der damit verbundene statistische Aufwand dürfte erheblich sein. Zinserträge, die den Gebietskörperschaftsebenen von Dritten zufließen, z.B. durch staatliche Kreditvergabe an den Unternehmenssektor, könnten mit den öffentlichen Zinsaufwendungen verrechnet werden, um die Netto-Zinsausgaben der öffentlichen Hand zu ermitteln. Der statistische Aufwand erhöhte sich dann aber zusätzlich.

-zuschüsse den gewährenden Gebietskörperschaften zuzurechnen und von den Ausgaben der empfangenden Haushalte abzuziehen.⁸⁷ Strategisch nutzbare Abgrenzungsspielräume ergeben sich jedoch beispielsweise hinsichtlich der Frage, ob und inwieweit Ausgaben bestimmter öffentlicher Sonder- und Nebenhaushalte oder kommunaler Versorgungseinrichtungen den Ausgaben der Gebietskörperschaften zuzurechnen sind. Die Zinsausgaben der staatlichen Ebenen werden - insbesondere wenn die Kreditaufnahme durch einen Schattenhaushalt erfolgt - als Zuschuß an den kreditnehmenden Sonderhaushalt ausgewiesen und sind infolgedessen häufig nicht unmittelbar als solche erkennbar.

5.4.1.1.3. Öffentliche Investitionsausgaben als Verteilungsschlüssel

Die Verschuldungsmöglichkeiten könnten ferner im Verhältnis der öffentlichen Investitionsausgaben auf die Gebietskörperschaften verteilt werden.⁸⁸ Der Verteilungsschlüssel folgt damit dem Grundgedanken des Prinzips der intertemporalen Lastenverteilung und knüpft inhaltlich an die bestehenden gesetzlichen Verschuldungsobergrenzen für Bund, Länder und Gemeinden an. Wie oben ausführlich dargelegt, ist die öffentliche Kreditaufnahme unter dem Gesichtspunkt der intertemporalen Gerechtigkeit nur bei größeren Schwankungen der öffentlichen Investitionsausgaben angezeigt. Solche sind vornehmlich bei den Gemeinden zu erwarten. Bei Bund und Ländern hingegen entwickeln sich die Investitionen - von Sondersituationen einmal abgesehen - recht kontinuierlich. Nennenswerte Verschuldungsmöglichkeiten sind für diese Gebietskörperschaften nach dem Prinzip der intertemporalen Allokation nicht zu rechtfertigen. Bei der Verteilung der föderalen Kreditobergrenzen im Verhältnis der Investitionsausgaben würden daher der Bund und die Länder - gemessen an ihrem tatsächlichen "intergenerativen" Kreditbedarf - überproportional am gesamtstaatlichen Kreditrahmen partizipieren. Die Gemeinden, den die öffentlichen Verschuldungsmöglichkeiten unter dem Gesichtspunkt der intergenerativen Lastenverschiebung zustehen sollten, werden benachteiligt.⁸⁹ Außerdem schlagen sich stark steigende öffentliche Investitionen einer Gebietskörperschaft oder staatlichen Ebene erst mit einer gewissen zeit-

⁸⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 30.

⁸⁸ Investitionszuweisungen und -zuschüsse zwischen den Gebietskörperschaften wären jeweils den Investitionsausgaben der gewährenden öffentlichen Haushalte zuzurechnen und bei den empfangenden staatlichen Ebenen bzw. Gebietskörperschaften abzuziehen.

⁸⁹ Ein Ausweg könnte darin bestehen, die Investitionsausgaben der Gemeinden zu veredeln, indem man sie beispielsweise mit zwei- oder dreifachem Gewicht in das Ausgabenaggregat der nachgeordneten Gebietskörperschaften einrechnet. Diese Gewichtung müßte anschließend freilich auch bei der Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten im Verhältnis zwischen den Ländern und ihren Gemeinden beibehalten werden.

lichen Verzögerung in der Schlüsselgröße nieder.⁹⁰ Im Augenblick der schubartigen Erhöhung der investiven Ausgaben stehen die benötigten Kreditmittel u.U. also gar nicht zur Verfügung.

Die Verknüpfung der öffentlichen Kreditaufnahme mit den Investitionsausgaben ist darüber hinaus auch mit Blick auf die Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte nicht unproblematisch.⁹¹ Ein leistungsfähiger öffentlicher Kapitalstock ist zwar eine wichtige Bedingung für Wirtschaftswachstum und damit verbunden für höhere Steuereinnahmen in der Zukunft. Die Produktivitätswirkungen der öffentlichen Investitionen sind aber im Einzelfall kaum verlässlich abzuschätzen. Sie hängen u.a. auch stark von deren adäquaten Abgrenzung ab, die sich allerdings als sehr schwierig gestaltet und deshalb besonders strategieanfällig ist.⁹² Weiterhin ist es keineswegs sicher, daß es der die öffentlichen Investitionen finanzierenden Gebietskörperschaft(sebene) überhaupt gelingt, die Produktivitätszuwächse in erforderlichem Maße abzuschöpfen.⁹³ Hinzu kommt, daß die haushaltspolitischen Vorlasten aus der Kreditaufnahme in der Vergangenheit bei einer Verteilung der Kreditobergrenzen nach Maßgabe der öffentlichen Investitionen nicht berücksichtigt werden. Die oben vorgeschlagene Möglichkeit, die öffentlichen Zinsausgaben von den Investitionsausgaben abzusetzen und die Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten im Verhältnis der verbleibenden Differenz vorzunehmen, bietet hier keinen Ausweg. Zum einen handelt es sich bei den "Investitionsausgaben abzüglich der Zinsausgaben" um ein ökonomisch wenig aussagekräftiges Aggregat. Zum anderen ist nicht ausgeschlossen, daß der Zinsendienst bei einzelnen Gebietskörperschaften bzw. staatlichen Ebenen die investiven Ausgaben übersteigt, so daß man Verteilungskennziffern mit unterschiedlichen Vorzeichen erhielte. Eine Verteilung der Verschuldungskompetenzen anhand der Schlüsselgrößen "Investitionen bereinigt um Zinsausgaben" ist dann nicht mehr sinnvoll.

90 Das Ausmaß der Verzögerung ist abhängig von der Art der statistischen Ermittlung des Verteilungsschlüssels.

91 Siehe oben Abschnitt 2.3.5..

92 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat BMF (1980), S. 31 ff.; siehe oben Abschnitt 3.2.2..

93 Die einzelnen föderalen Glieder profitieren von den durch ihre Investitionstätigkeit induzierten Produktivitätszuwächsen beispielsweise dann wenig, wenn sich die Produktivitätswirkungen weit über ihre Hoheitsgebiete hinaus entfalten würden (externe Effekte) oder wenn sie nicht über Steuerquellen verfügen, in denen sich die erhöhte Produktivität unmittelbar niederschlägt. Letzteres wäre z.B. der Fall, wenn eine Gebietskörperschaftsebene nur eine Kopfsteuer (poll-tax) oder einzelne spezielle Verbrauchsteuern erheben könnte.

5.4.1.1.4. Bisherige Nettokreditaufnahme oder Schuldenstand als Verteilungsschlüssel

Eine weitere Verteilungsgröße für die Verschuldungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften ist das Verhältnis ihrer Schuldenstände oder das ihrer (jüngsten) Nettokreditaufnahmen. Diesen Verteilungsschlüsseln liegt der Gedanke zugrunde, daß staatliche Ebenen bzw. Haushalte, die in der Vergangenheit einen hohen Kreditbedarf zur Erfüllung ihrer Aufgaben hatten, auch in Zukunft in hohem Maße auf das Verschuldungsinstrument angewiesen sein werden.⁹⁴ Ihr Vorteil ist, daß die Haushaltsgrößen Nettokreditaufnahme und Schuldenstand relativ eindeutig abzugrenzen und wenig strategieanfällig sind. Es bestehen zwar durchaus Möglichkeiten der Beeinflussung der relevanten Kennziffern, etwa durch die Übernahme von Verbindlichkeiten öffentlicher Institutionen in die staatlichen Haushalte. Dem wirkt aber das nachhaltige Eigeninteresse der politischen Entscheidungsträger entgegen, die finanzielle Lage der von ihnen zu verantwortenden öffentlichen Haushalte zumindest nicht schlechter darzustellen, als sie in Wirklichkeit ist. Die Gefahr einer ausgiebigen Nutzung denkbarer Ermessens- und Abgrenzungsspielräume scheint daher bei Schlüsselgrößen, die an das bisherige Verschuldungsverhalten anknüpfen, ungleich geringer.

Die Schlüsselgrößen Nettokreditaufnahme und Schuldenstand haben allerdings den großen Nachteil, daß die föderalen Verschuldungsrelationen der Vergangenheit unmittelbar fortgeschrieben werden. Die beiden Verteilungsschlüssel unterscheiden sich im wesentlichen nur durch die Länge des Zeitraums, auf dessen Basis die Fortschreibung erfolgt. Während bei Verwendung des Schuldenstands die gesamte schuldenpolitische Historie der Gebietskörperschaften in die Verteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens einfließt, wird beim Verteilungsschlüssel Nettokreditaufnahme - sofern er als gleitender Durchschnitt der letzten Jahre berechnet wird - lediglich das Verschuldungsverhalten der jüngeren Vergangenheit berücksichtigt. Die Nettokreditaufnahme als Verteilungsschlüssel weist insofern den Vorzug einer vergleichsweise größeren Gegenwartsnähe und Aktualität auf.⁹⁵ Die Fortschreibung der Verschuldungsrelationen in die Zukunft ist aber insbesondere dann wenig überzeugend, wenn die Verschuldungsrelationen der

⁹⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1996), S. 7; Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 31.

⁹⁵ Dieser Vorzug im Vergleich zum Schuldenstand wird besonders deutlich, wenn man an die neuen Bundesländer denkt. Aufgrund ihrer erst kurzen "schuldenpolitischen Geschichte" haben die neuen Länder einen im Vergleich zu den alten Bundesländern (noch) relativ geringen Schuldenstand. Die Schlüsselgröße würde daher ihren tatsächlichen "Kreditbedarf", der sich seit ihrer (Wieder)gründung als außerordentlich hoch erwies und in der Nettokreditaufnahme auch zum Ausdruck kommt, stark unterzeichnen [siehe auch unten Abschnitt 5.4.1.5.2., Tabelle 9].

Vergangenheit ökonomisch fragwürdig waren - etwa weil der Bund im Verhältnis zu den Ländern und Gemeinden einen relativ größeren Teil des gesamtstaatlichen Defizits in Anspruch nahm als unter staatschuldentheoretischen Überlegungen gerechtfertigt - oder durch Sondereinflüsse wie z.B. die deutsche Wiedervereinigung verzerrt wurden. Dies wird u.a. auch daran deutlich, daß sich das Verhältnis der Verschuldung von Bund und Länder im Zeitablauf z.T. stark veränderte.⁹⁶ Die Verwendung von Verteilungsschlüsseln, die auf den Verschuldungsgrößen eines (willkürlich) bestimmten Zeitraums in der Vergangenheit basieren, bedeutet daher einen deutlichen Verlust an Flexibilität in den föderalen Finanzbeziehungen zwischen den staatlichen Ebenen.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Haushaltssicherung sprechen wichtige Gründe gegen die Verwendung von Verschuldungskennziffern als Schlüsselgrößen. Erstens wird den hoch verschuldeten föderalen Gliedern c.p. ein vergleichsweise hoher Kreditspielraum zugewiesen, obgleich ihre Neuverschuldungsmöglichkeiten zum Zwecke der Haushaltssicherung eher zu begrenzen wären. Die zukünftigen Verschuldungsspielräume einer einzelnen Gebietskörperschaft oder auch einer Ebene orientieren sich somit womöglich an einem Niveau, das auf Dauer nicht tragbar ist. Zweitens begünstigen die Verteilungsschlüssel - wie die Anknüpfung an die Gesamtausgaben - die volle Ausnutzung der Verschuldungsgrenzen. Solides Haushaltsgebarren wird bestraft, weil den "sparsamen" Gebietskörperschaften mit geringer Kreditaufnahme dauerhaft Verschuldungspotentiale verloren gehen. Drittens führen Veränderungen in der vertikalen Einnahmenverteilung und damit der Finanzkraft der staatlichen Ebenen nicht automatisch zu einer Änderung der Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten. Würde beispielsweise das Umsatzsteueraufkommen zwischen Bund und Ländern zugunsten des Bundes neu aufgeteilt, bliebe der Anteil der Bundesländer (und Gemeinden) am gesamtstaatlichen Kreditrahmen unverändert, obgleich ihre Einnahmen c.p. sinken. Angesichts der skizzierten Anreize, die Kreditobergrenzen stets voll auszuschöpfen, könnte sich die finanzielle Situation der nachgeordneten Gebietskörperschaften nachhaltig verschlechtern, so daß der Bund im Extremfall eines Tages zur finanziellen Hilfestellung gezwungen ist.

5.4.1.2. Besondere Schlüssel zur vertikalen Aufteilung: Feste Verteilungsrelationen

Die diskutierten Haushaltsvolumina sind allesamt unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht optimal. Gleichzeitig weisen sie eine mehr oder weniger große Strategiefanfälligkeit auf. Unter der Prämisse, daß es keine "ökonomische Ideal-

⁹⁶ Siehe oben Abschnitt 3.3., Tabelle 2; vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 31.

lösung" gibt, wäre ein Schlüssel wünschenswert, der zumindest relativ strategieunempfindlich ist. Dies ist der Fall, wenn die Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten - zumindest im Verhältnis zwischen der Zentralebene und den nachgeordneten Gebietskörperschaften⁹⁷ - anhand fester Verteilungsrelationen erfolgte. Der entscheidende Vorteil fixer Verteilungsrelationen liegt neben der geringen Strategieanfälligkeit in der Einfachheit und Transparenz des Verfahrens.⁹⁸ Die regelmäßige, mit statistischen Erhebungs- und Abgrenzungsunsicherheiten verbundene Ermittlung bestimmter haushaltspolitischer Schlüsselgrößen ist nicht erforderlich. Gleichzeitig liefert die vertikale Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens nach festen Proportionen keinen besonderen Anreiz, die zugewiesenen Verschuldungsgrenzen voll auszuschöpfen. Die staatlichen Ebenen können ihre Verschuldungspolitik nach den haushaltspolitischen Erfordernissen ausrichten, ohne durch ihre Konsolidierungsbemühungen zukünftige Kreditspielräume preisgeben zu müssen.

Die Bestimmung einer sachgerechten fixen Aufteilungsrelation ist indes nicht leicht. Mögliche Orientierungspunkte hierfür bieten die Ausprägungen der oben genannten Haushaltskennziffern zu einem bestimmten Basiszeitpunkt.⁹⁹ Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch, feste Verteilungsrelationen aus dem gewichteten Durchschnitt mehrerer Haushaltskennziffern abzuleiten.¹⁰⁰ Gleichwohl beinhalten feste Verteilungsrelationen immer ein Stück Willkür. Dies gilt umso mehr, je weiter der Zeitpunkt der Festlegung der Verteilungsrelation zurückliegt und umso weiter sich die aktuellen Ausprägungen der gewählten Schlüsselkriterien

⁹⁷ Es ist zwar prinzipiell möglich, die Kreditobergrenzen auch horizontal in festen Verhältnissen auf die einzelnen Bundesländer aufzuteilen. Dazu müßte einmalig festgelegt werden, wieviel Prozent einem einzelnen Bundesland am Kreditrahmen der Ländergesamtheit zustehen soll. Bei sechzehn Gliedstaaten, die sich zudem stark unterscheiden, ist dies doch keine praktikable Alternative.

⁹⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1996), S. 5-6. Dieser Vorteil ist für den Wissenschaftlichen Beirat (1994), S. 31, hinreichend, die Verwendung fester Verteilungsrelationen zur Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens zwischen dem Bund einerseits und den Ländern einschließlich ihrer Gemeinden andererseits zu empfehlen.

⁹⁹ Zu den Verteilungsrelationen, die sich nach den verschiedenen Schlüsselgrößen auf der Basis des Zeitraums 1992-1994 ergeben würden, siehe unten Tabelle 8. Danach wären die festen Aufteilungsrelationen auf Bund und nachgeordnete Gebietskörperschaften etwa im Bereich 40 : 60 anzusiedeln.

¹⁰⁰ Beispielsweise könnte der Verteilungsschlüssel im Verhältnis der Summe der Einnahmen und Investitionsausgaben des Bundes einerseits und der Länder und Gemeinden andererseits fixiert werden. Die Investitionen der Kommunen könnten dabei mit einem Faktor von größer eins einfließen. Ein derartiger kombinierter Schlüssel würde zum einen an den Gedanken der Haushaltssicherung anknüpfen, zum anderen dem besonderen Kreditbedarf der Kommunen aufgrund ihrer Investitionstätigkeit Rechnung tragen. Je komplizierter allerdings die Ermittlung der kombinierten Schlüsselzahl wird, desto größer ist der Verlust an den originären Vorteilen einer festen Verteilungsrelation.

von ihrer festgeschriebenen Basis entfernt haben. Die ökonomische Plausibilität fester Verteilungsrelationen kann sich im Zeitablauf insofern stark vermindern. Darüber hinaus kann es bei festen Verteilungsrelationen zu Konflikten mit dem Prinzip der Haushaltssicherung kommen, wenn die den staatlichen Ebenen zugestandenem Verschuldungsmöglichkeiten auf Dauer nicht in Einklang mit ihrer Einnahmen- bzw. Finanzkraftentwicklung stehen.

5.4.1.3. Besondere Schlüssel zur horizontalen Aufteilung

Als Schlüssel für die Zuteilung der Verschuldungsgrenzen auf die einzelnen Bundesländer kommen zusätzlich zu den zuvor diskutierten Haushaltsvolumina das Bruttoinlandsprodukt der Gliedstaaten sowie deren Bevölkerungszahl in Betracht. Diese beiden Kennziffern sind ausschließlich zur horizontalen, nicht aber auch zur vertikalen Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten geeignet.

5.4.1.3.1. Das Bruttoinlandsprodukt als horizontaler Verteilungsschlüssel

Der Maastricht-Vertrag knüpft die Verschuldungsobergrenzen der Mitgliedstaaten an die Höhe der jeweiligen Bruttoinlandsprodukte. Es ist daher naheliegend, dieses Verfahren auf die Bundesrepublik Deutschland zu übertragen und die horizontale Aufteilung der föderalen Verschuldungsmöglichkeiten danach vorzunehmen. Der Anteil der einzelnen Bundesländer einschließlich ihrer Gemeinden an dem den Ländern insgesamt zustehenden Nettoneuverschuldungsrahmen wäre in diesem Fall im Verhältnis der regionalen Bruttoinlandsprodukte aufzuteilen. Das Bruttoinlandsprodukt ist umfassender Ausdruck der Wirtschaftskraft einer Region bzw. eines Landes. Es stellt zugleich die Basis für die Tragbarkeit der öffentlichen Schuldenposition dar.¹⁰¹ Das Bruttoinlandsprodukt bildet damit unter ökonomischen Aspekten eine sinnvolle Schlüsselgröße für die Aufteilung der Verschuldungsobergrenzen.¹⁰²

Die ökonomische Plausibilität dieses Verteilungsschlüssels wird allerdings durch die Eigenheiten der bundesdeutschen Finanzverfassung eingeschränkt. Der Maastricht-Vertrag und das ihm zugrunde liegende Tragbarkeitskonzept für die Verschuldungsregeln geht davon aus, daß die Mitgliedstaaten - im Rahmen allgemeiner ökonomischer und politischer Grenzen - uneingeschränkten fiskalischen Zugriff auf ihre nationale Wirtschaftsleistung haben. Die deutschen Bundesländer können - anders als die Mitgliedstaaten der Europäischen Union - nicht selbständig durch Steuererhebung auf die Wirtschaftsleistung in ihrem Hoheitsgebiet zu-

¹⁰¹ Siehe oben Abschnitt 2.3.1..

¹⁰² Anderer Ansicht ist das Bundesministerium der Finanzen (1996), S. 6.

greifen. Nach der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland liegt das Recht zur Steuergesetzgebung de facto ausschließlich beim Bund. Ein Rückgriff der Länder auf ihre regionale Wirtschaftskraft bedarf insofern immer des Tätigwerdens des Bundes. Auch bewirkt das System des horizontalen Länderfinanzausgleichs eine beträchtliche Nivellierung der Pro-Kopf-Einnahmen der Länder. Die Finanzausstattung der einzelnen Bundesländer spiegelt daher ihre Wirtschaftsleistung nur unvollkommen wider: Sie liegt bei gegebenem Steuerrecht in den ausgleichsberechtigten Ländern über, in den ausgleichspflichtigen unter denjenigen, die sich jeweils aus der tatsächlichen Wirtschaftskraft ergibt. Durch die besonderen bundesstaatlichen Rahmenbedingungen entsteht aus der Sicht der Bundesländer also eine gewisse Diskrepanz zwischen regionaler Wirtschaftskraft und tatsächlicher bzw. maximaler haushaltspolitischer Finanzkraft bzw. Schuldendienstfähigkeit.

Der gewichtigere Einwand gegen die Verwendung des regionalen Bruttoinlandsproduktes als Verteilungsschlüssel ergibt sich aus Praktikabilitätsüberlegungen. Das Bruttoinlandsprodukt der Bundesländer kann nicht exakt und nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung ermittelt werden. Es liegt in relativ gesicherter Form erst nach einigen Jahren vor. Aktuelle Werte für das BIP müßten hingegen teilweise geschätzt werden. Das Ergebnis des Verteilungsverfahrens würde deshalb - sofern die Aufteilung auf der Basis relativ zeitnaher Größen vorgenommen werden soll - im politischen Prozeß immer wieder in Frage gestellt werden und böte Anlaß zu wiederkehrenden Auseinandersetzungen zwischen den Bundesländern.

5.4.1.3.2. Die Einwohnerzahl als horizontaler Verteilungsschlüssel

Der Länderanteil am gesamtstaatlichen Kreditrahmen könnte schließlich im Verhältnis der Einwohnerzahlen auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt werden. Dieses Verfahren wird bereits bei der Verteilung des Länderanteils aus der Umsatzsteuer praktiziert. Es wurde - bis zur Abschaffung des Kassenkredits der öffentlichen Haushalte bei der Deutschen Bundesbank im Zuge der Umsetzung des Art. 104 EGV¹⁰³ - auch bei der Verteilung bzw. Begrenzung der Verschuldungsmöglichkeiten der Länder bei der Deutschen Bundesbank angewendet.¹⁰⁴

¹⁰³ Vgl. dazu Deutsche Bundesbank (1994a), S. 32-37.

¹⁰⁴ Die Einwohnerzahl findet darüber hinaus in vielen anderen Bereichen als Bezugsgröße für die Verteilung von Rechten und Pflichten finanzieller und nicht finanzieller Art auf die einzelnen Gebietskörperschaften Anwendung, etwa bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs oder bei der Zuweisung von Asylbewerbern auf die Gebietskörperschaften zur Unterbringung.

Die Verteilung des Länderanteils am gesamtstaatlichen Kreditrahmen im Verhältnis der Einwohnerzahlen dürfte angesichts der weitgehenden Nivellierung der Pro-Kopf-Einnahmen bzw. -Ausgaben der Bundesländer durch den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich näherungsweise der Aufteilung entsprechen, die sich bei der Zuweisung der Kreditobergrenzen nach Maßgabe der Einnahmen bzw. Ausgaben der Länder ergäbe. Insofern läßt sich die Anknüpfung der Verteilungsregel an die Einwohnerzahlen ökonomisch indirekt mit dem Ziel der Haushaltssicherung oder den erwähnten Bedarfsüberlegungen rechtfertigen.

Der entscheidende Vorteil der Einwohnerzahl als Schlüsselgröße im Vergleich zu den verschiedenen Haushaltsvolumina oder dem Bruttoinlandsprodukt ist, daß sie einfach und sicher sowie zeitnah und ohne großen zusätzlichen Aufwand zu ermitteln ist und nicht direkt durch diskretionäre Maßnahmen der finanzpolitischen Akteure beeinflußt oder manipuliert werden kann. Die Verteilung im Verhältnis der Einwohnerzahlen übt darüber hinaus keinen Anreiz zur Vollausschöpfung der zugewiesenen Verschuldungspotentiale aus.

5.4.1.4. Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten zwischen den Ländern und ihren Gemeinden

Der Kreditrahmen eines einzelnen Bundeslandes ist - analog zur oben geschilderten Vorgehensweise und quasi als letzter Teilschritt eines regelgebundenen Verfahrens zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien - zunächst global zwischen dem Landeshaushalt und der Gesamtheit der Gemeinden und anschließend auf die einzelnen Gemeinden bzw. Gemeindeverbände aufzuteilen. Hierzu kommen - mit Ausnahme des regionalen Bruttoinlandsproduktes, das auf Gemeindeebene kaum noch bestimmbar ist, - alle bereits oben diskutierten vertikalen und horizontalen Schlüsselgrößen in Betracht.

Unabhängig von der Wahl eines bestimmten Verteilungsschlüssels stellt sich die Frage, ob die Zuweisung der Verschuldungsgrenzen nach Schlüsselgrößen - insbesondere was die horizontale Aufteilung der Kreditmöglichkeiten zwischen den Gemeinden angeht - zweckmäßig ist. Hier bestehen berechtigte Zweifel. Zum einen unterscheiden sich die Gemeinden eines Bundeslandes hinsichtlich ihrer (Pro-Kopf-) Finanzausstattung, ihres (Pro-Kopf-) Finanzbedarfs sowie ihrer spezifischen Ausgangslage untereinander erheblich stärker als die Bundesländer. Die Notwendigkeit, Sondersituationen und Sonderbedarfe bei der Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, ist folglich ungleich größer und schränkt die Anwendbarkeit von Verteilungsschlüsseln stark ein. Zum anderen ist aufgrund der Vielzahl von Gemeinden in den Flächenländern die Ermittlung der

jeweiligen Schlüsselgrößen - gerade auch wegen der damit verbundenen Ermessens- und Abgrenzungsspielräume - wenig praktikabel.¹⁰⁵

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, auf der Ebene des einzelnen Bundeslandes und seiner Gemeinden auf die Verteilung der Kreditmöglichkeiten nach Schlüsselgrößen zu verzichten und stattdessen die Verschuldungsbedarfe der Gemeinden vorrangig und vorab zu bedienen.¹⁰⁶ Dem Landeshaushalt verbliebe bei einer derartigen Regelung der nach Abzug des kommunalen Kreditbedarfs verbleibende Rest der Verschuldungsmöglichkeiten, die dem Bundesland insgesamt zugewiesen wurden.¹⁰⁷ Für einen solchen Aufteilungsmodus sprechen neben den genannten Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung von Schlüsselgrößen für die Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten "innerhalb" der Bundesländer insbesondere noch zwei gewichtige Gründe. Erstens besteht keine unmittelbare Notwendigkeit, die Tragbarkeit der Schuldenlasten der einzelnen Gemeinden zusätzlich durch die Begrenzung ihrer Kreditaufnahme nach Maßgabe verschiedener Schlüsselgrößen sicherzustellen. Die Gemeinden sind bereits heute relativ strikten Verschuldungsgrenzen und einer Schuldenkontrolle durch die kommunalen Aufsichtsbehörden unterworfen.¹⁰⁸ Zweitens sind die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer investiven Aufgaben in weitaus größerem Umfang als die Bundesländer auf die Kreditfinanzierung angewiesen.¹⁰⁹ Die Gemeinden sind als Gesamtheit die größten "öffentlichen Investoren". Zudem schwanken die Investitionsausgaben der einzelnen Kommunen im Zeitablauf jeweils recht stark. Die Kreditaufnahme der Länder läßt sich demgegenüber - außer in konjunkturellen Abschwungphasen - ökonomisch nicht zwingend rechtfertigen. Die Einschränkung der Gemeindegeldkredite zugunsten der Länder führt in wirtschaftlichen Normalsituationen zu einer unnötigen Beeinträchtigung der kommunalen Investitionstätigkeit und damit zu Allokations- und Wachstumsverlusten, denen keine

¹⁰⁵ Eine Ausnahme bildet die Einwohnerzahl, die für alle Gemeinden relativ zeitnah und sicher über die Einwohnermeldeämter ermittelt werden kann.

¹⁰⁶ Dabei stellt sich freilich das Problem einer adäquaten Abgrenzung des Gemeindebegriffs, insbesondere im Verhältnis der Großstädte zu den Stadtstaaten. Die Abgrenzung des Gemeindebegriffs nach (staats)rechtlichen Kriterien hätte zur Folge, daß Großstädte wie Stuttgart, Köln oder München in den Genuß der Vorabbedienung kämen, nicht aber Bremen, das kleiner ist als manche der genannten Gemeinden.

¹⁰⁷ Es ist nicht auszuschließen, daß die Summe der Kreditwünsche der Gemeinden das Kreditkontingent des betreffenden Bundeslandes übersteigen. In diesem Falle blieben dem Land keine Verschuldungsmöglichkeiten. Die Kreditwünsche der einzelnen Gemeinden könnten zudem nur zu einem bestimmten (für alle Kommunen einheitlichen) Prozentsatz bedient werden.

¹⁰⁸ Die Aufsicht der Bundesländer über die Kreditaufnahme ihrer Gemeinden wird möglicherweise sogar strenger, wenn eine großzügige kommunale Kreditaufnahme unmittelbar zu Lasten ihrer eigenen Verschuldungsmöglichkeiten geht.

¹⁰⁹ Siehe oben Abschnitt 4.5.3.4..

eindeutigen wirtschaftspolitischen Vorteile durch die Kreditaufnahmen der Länder gegenüberstehen. Durch die "Vorabbedienung" der Gemeinden könnte eine derartige, wirtschaftspolitisch problematische Konstellation vermieden werden. Im konjunkturellen Abschwung ist die Kreditaufnahme der Länder hingegen aus stabilitätspolitischen Gründen durchaus angezeigt. In diesen Zeiten geht die Kreditaufnahme der Gemeinden i.d.R. infolge der Bindung der kommunalen Kreditobergrenzen an die - konjunkturell bedingt - schrumpfenden Gemeindeeinnahmen quasi automatisch zurück. Die Länder können in diesem Fall den freiwerdenden Kommunalkredit ohne zusätzliche Beschränkung der Kreditautonomie der Gemeinden in Anspruch nehmen. Die stabilitätspolitisch u.U. erwünschte Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums der Länder ergibt sich ohne zusätzliche allokatons- und wachstumspolitische Verluste über das Maß hinaus, das infolge des konjunkturbedingten Rückgangs der kommunalen Verschuldung ohnehin entstanden wäre. Insofern kann mit der Vorabbedienung der Verschuldungswünsche der Gemeinden quasi ein System "kommunizierender Kreditröhren" zwischen den Ländern und Kommunen geschaffen werden, das die Verschuldungsmöglichkeiten der nachgeordneten Gebietskörperschaften jeweils derjenigen öffentlichen Haushaltsebene zuweist, der sie unter schuldentheoretischen Gesichtspunkten verstärkt zukommen sollten.

5.4.1.5. Quantitative Bedeutung der verschiedenen Schlüsselgrößen für die Verschuldungsmöglichkeiten der föderalen Glieder

5.4.1.5.1. Vertikale Verteilung

Die oben diskutierten verschiedenen Schlüsselgrößen haben z.T. stark unterschiedliche Auswirkungen auf die Höhe der Verschuldungsmöglichkeiten der einzelnen föderalen Glieder. Tabelle 8 zeigt die prozentualen Anteile der Zentralebene und der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Bundesländer einschließlich ihrer Gemeinden) am gesamtstaatlichen Kreditrahmen für die verschiedenen Schlüsselgrößen. Die Zentralebene umfaßt in einer engen Abgrenzung nur den Bund (linke Tabellenhälfte), in einer weiten Definition den Bund und seine Sondervermögen (rechte Tabellenhälfte).¹¹⁰ Die Schlüsselgrößen wurden jeweils als Durchschnittswerte für den Dreijahreszeitraum 1992 bis 1994 ermittelt.

¹¹⁰ Die Kreditaufnahme der Sondervermögen ist zwecks der Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien dem Bund zuzurechnen. Die folgenden Ausführungen zur Zentralebene beziehen sich daher - soweit nicht anders angegeben - auf den Bund einschließlich seiner Sondervermögen, also auf die Zentralebene in ihrem weiteren Sinne.

Tabelle 8: Vertikale Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens auf die Gebietskörperschaftsebenen nach verschiedenen Schlüsselgrößen

Schlüsselgrößen ¹⁾	Föderale Haushaltsebenen			
	Bund	nachgeord. Gebietskör- perschaften ²⁾	Bund u. Sonder- vermögen ³⁾	nachgeord. Gebietskör- perschaften ²⁾
	-Anteil am gesamtstaatlichen Kreditrahmen in v.H. -			
Einnahmenaggregate⁴⁾				
Steuereinnahmen	51,01	48,99	51,01	48,99
Bereinigte Einnahmen I ⁵⁾	38,12	61,88	39,28	60,72
Bereinigte Einnahmen II ⁶⁾	38,55	61,45	39,71	60,29
Bereinigte Einnahmen III ⁷⁾	38,44	61,56	38,94	61,06
Ausgabenaggregate⁴⁾				
Bereinigte Ausgaben I ⁸⁾	43,96	56,04	45,82	54,18
Primärausgaben I ⁹⁾	42,96	57,04	43,93	56,07
Primärausgaben II ¹⁰⁾	42,95	57,05	44,07	55,93
Investitionsausgaben ¹¹⁾	37,35	62,65	41,15	58,85
Schuldenaggregate				
Schuldenstand ¹²⁾	53,76	46,24	61,06	38,94
Nettokreditaufnahme ¹³⁾	43,18	56,82	59,75	40,25

1) Ermittelt als Durchschnittswerte für den Zeitraum 1992-1994.

2) Länder und Gemeinden / Gemeindeverbände (ohne Zweckverbände)

3) Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen

4) Finanztransfers zwischen den einzelnen Haushalten einer Haushaltsebene, z.B. zwischen dem Bund und seinen Sondervermögen oder zwischen Ländern und Gemeinden, wurden zur Vermeidung von Doppelzählungen jeweils eliminiert.

5) Bereinigte Einnahmen I = Bereinigte Einnahmen ausweislich der Finanzstatistik abzüglich der an die jeweils andere staatliche Ebene geleisteten Zuweisungen, Umlagen und Vermögensübertragungen.

6) Bereinigte Einnahmen II = Bereinigte Einnahmen I abzüglich Einnahmen aus Vermögensveräußerungen.

7) Bereinigte Einnahmen III = Bereinigte Einnahmen II abzüglich Einnahmen aus Darlehensrückflüssen.

8) Bereinigte Ausgaben I = Bereinigte Ausgaben ausweislich der Finanzstatistik abzüglich der von der jeweils anderen föderalen Ebene empfangenen Zuweisungen, Umlagen und Vermögensübertragungen.

9) Primärausgaben I = Gesamtausgaben abzüglich Zinsausgaben.

10) Primärausgaben II = Primärausgaben I zuzüglich Zinseinnahmen.

11) Ausgaben der Kapitalrechnung ausweislich der Finanzstatistik abzüglich der von der jeweils anderen staatlichen Ebene empfangenen Vermögensübertragungen.

12) Kreditmarktschulden im weiteren Sinn ausweislich der Finanzstatistik.

13) Nettokreditaufnahme der Gemeinden einschließlich der Verschuldung der kommunalen Zweckverbände und der kommunalen Krankenhäuser.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2, sowie Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5; Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, Statistischer Anhang; eigene Berechnungen.

Die Verteilung der Kreditobergrenzen nach Maßgabe der Nettokreditaufnahme (unterste Zeile der Tabelle 8) führt zu einer vertikalen Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten im Verhältnis von fast 60 : 40 auf die Zentralebene und die nachgeordneten Gebietskörperschaften. Diese Werte stellen die effektiven vertikalen föderalen Verschuldungsrelationen der jüngsten Vergangenheit dar. Sie können insofern als Maßstab für die Auswirkungen der übrigen Schlüsselgrößen auf die Verschuldungsmöglichkeiten der staatlichen Ebenen herangezogen werden. Einen ähnlich hohen Anteil am gesamtstaatlichen Verschuldungsrahmen erzielte die Zentralebene bei Verwendung des Schuldenstands als Verteilungsschlüssel. Er beziffert sich auf rd. 61 Prozent. Darin spiegelt sich die seit den siebziger Jahren zu beobachtende relativ stärkere Kreditexpansion des Bundes und seiner Sondervermögen wider.¹¹¹

Legt man der Zuweisung der Verschuldungsmöglichkeiten die Steuereinnahmen der beiden staatlichen Ebenen zugrunde, ergäbe sich etwa eine hälftige Aufteilung des öffentlichen Kreditpotentials. Eine weitergehende Abgrenzung der öffentlichen Einnahmen in der Finanzstatistik sind die sog. Bereinigten Einnahmen.¹¹² Sie umfassen neben den Steuer- auch Gebühreneinnahmen, die Einkünfte aus wirtschaftlicher Tätigkeit, die Einnahmen aus empfangenen Finanztransfers und Vermögensübertragungen sowie aus Darlehensrückflüssen und Vermögensveräußerungen. Für den Untersuchungszweck wurden die in der Finanzstatistik ausgewiesenen Bereinigten Einnahmen schrittweise kumulativ gekürzt um die von den Gebietskörperschaften einer föderalen Ebene an andere staatliche Ebenen geleisteten Finanztransfers (Bereinigte Einnahmen I), um die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen (Bereinigte Einnahmen II) und um die Einnahmen aus Darlehensrückflüssen (Bereinigte Einnahmen III). Diese modifizierten Aggregate können als Indikatoren für die nachhaltig "verfügbaren" Finanzierungsmittel und damit für die Schuldendienstfähigkeit der betrachteten staatlichen Ebenen dienen. Im Vergleich zu den effektiven Verschuldungsrelationen der letzten Jahre verringern sich die Verschuldungsanteile der Zentralebene bei Aufteilung des Kreditrahmens nach diesen Einnahmenvolumina beträchtlich. Sie schwanken je nach verwendetem Einnahmenaggregat zwischen etwa 39 und 40 Prozent und liegen damit auch gleichzeitig deutlich unter den Anteilswerten, die sich bei einer Verteilung im Verhältnis der Steuereinnahmen ergäben. Dies ist vor allem auf die hohen Finanztransfers des Bundes an die nachgeordneten Gebietskörperschaften zurückzuführen. Die Herausrechnung der Einnahmen aus Vermögensveräußerungen

¹¹¹ Siehe oben Abschnitt 3.3..

¹¹² Durch die finanzstatistische Bereinigung werden Transferzahlungen zwischen den Gliedern einer föderalen Haushaltsebene eliminiert, um Doppelzählungen zu vermeiden.

und Darlehensrückflüssen führt hingegen zu keiner nennenswerten Verschiebung der Verteilungsrelationen.¹¹³

Die Verschuldungsrelationen verschieben sich merklich zugunsten der Zentralebene, wenn man statt der Einnahmengrößen die Ausgaben als vertikale Verteilungsschlüssel heranzieht. Für die vorliegende Untersuchung wurden die in der Finanzstatistik ausgewiesenen Bereinigten Ausgaben der betrachteten Gebietskörperschaftsebenen zunächst um die von der jeweils anderen Ebene empfangenen Finanztransfers vermindert (Bereinigte Ausgaben I). Hierdurch wird erreicht, daß Zuweisungen und Zuschüsse nur bei der gewährenden Ebene berücksichtigt werden. Bei Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten nach diesem Ausgabenaggregat erhalte die Zentralebene mit knapp 46 Prozent des gesamtstaatlichen Kreditrahmens einen deutlich größeren Anteil als bei vertikaler Verteilung nach den verschiedenen Einnahmenaggregaten. Diese Quote liegt aber gleichwohl unter den Verschuldungsrelationen, die in den letzten Jahren realisiert wurden. Der Anteil der Zentralebene verminderte sich um etwa zwei Prozentpunkte auf rd. 44 Prozent, wenn man von den Gesamtausgaben die Zinsausgaben (Primärausgaben I) bzw. den Zinssaldo (Primärausgaben II) absetzt, um die Haushaltsbelastung aus früheren Kreditaufnahmen zu berücksichtigen. Dies deutet auf eine relativ höhere (Netto-)Zinslast der Zentralebene im Vergleich zu den nachgeordneten Gebietskörperschaften hin. Bei Verwendung der Investitionsausgaben als vertikaler Verteilungsschlüssel ermäßigte sich der Anteil der Zentralebene an den gesamtstaatlichen Verschuldungsmöglichkeiten weiter auf rd. 41 Prozent. Hierin kommt die vergleichsweise geringe Investitionstätigkeit des Zentralstaats zum Ausdruck. Dabei sind in die Investitionsausgaben des Zentralstaats entsprechend ihrer haushaltsrechtlichen Abgrenzung die hohen Darlehensvergaben des ERP-Sondervermögens bereits eingerechnet.

Zusammenfassend lassen sich aus Tabelle 8 zwei wichtige Schlußfolgerungen für die vertikale Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten nach Schlüsselgrößen ziehen. Erstens: Alle diskutierten Schlüsselgrößen mit Ausnahme der Verschuldungskennziffern ergeben für die Zentralebene deutlich niedrigere Anteile am gesamtstaatlichen Kreditrahmen als die, die sie für sich in den vergangenen Jahren effektiv beansprucht hatte. Insoweit lastet auf dem Bund (einschließlich seiner Sondervermögen) c.p. die relativ größere Konsolidierungsaufgabe bei der innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien. Zweitens: Es ergeben sich Anhaltspunkte für die Festlegung fester vertikaler Verteilungsrelationen. Läßt man

¹¹³ In absoluten Beträgen geht es hierbei allerdings gleichwohl um stattliche Summen. Legt man das Bruttoinlandsprodukt des Jahres 1994 in Höhe von rd. DM 3.320 Mrd. zugrunde und unterstellt einen gesamtstaatlichen Kreditrahmen von "nur" 1,5 % des BIP, dann entspricht ein Prozentpunkt am gesamtstaatlichen Kreditrahmen Verschuldungsmöglichkeiten von rd. einer halben Milliarde Mark.

die Extremwerte außer Betracht, liegt die Mehrzahl der Anteilswerte der Zentralebene im Bereich von 39 bis 46 Prozent. Die vertikale Aufteilung des gesamtstaatlichen Verschuldungsrahmens im Verhältnis 40 : 60 auf Zentralebene und nachgeordnete Haushaltsebene könnte daher als grobe Approximation dienen.¹¹⁴ Gleichzeitig verdeutlicht die große Spannbreite der Anteilswerte freilich, daß die Bestimmung einer konkreten Schlüsselgröße ein erhebliches Konfliktpotential zwischen Bund und Ländern birgt. Diese Ergebnisse gelten im Kern auch dann, wenn man die Zentralebene in seiner engen Abgrenzung versteht und die Betrachtung allein auf den Bund abstellt.

5.4.1.5.2. Horizontale Verteilung

Tabelle 9 stellt die Anteilswerte dar, die sich bei der horizontalen Verteilung des Länderanteils am gesamtstaatlichen Kreditrahmen auf die einzelnen Bundesländer (einschließlich ihrer Gemeinden) nach den verschiedenen Schlüsselkriterien ergeben. Die Schlüsselgrößen wurden wiederum als Durchschnittswerte für den Zeitraum 1992 bis 1994 berechnet. Die unterste Zeile der Tabelle weist die Anteilswerte aus, die sich für die einzelnen Bundesländer bei der Zuteilung im Verhältnis der Nettokreditaufnahme ergeben. Sie spiegeln die effektiven horizontalen Verschuldungsrelationen der jüngsten Vergangenheit wider, an denen die übrigen Schlüsselgrößen gemessen werden können.

Die Querschnittbetrachtung über alle Bundesländer läßt deutliche Unterschiede zwischen den Anteilswerten der einzelnen Bundesländer erkennen. Die Anteilswerte streuen je nach Schlüssel im Extrem von knapp einem Prozent für Bremen bis zu rd. 27 Prozent für Nordrhein-Westfalen, was vor allem auf die Größenunterschiede zwischen den Gliedstaaten zurückzuführen ist. In der Längsschnittbetrachtung über die verschiedenen Verteilungsschlüssel fällt auf, daß die Anteilswerte, die sich nach Maßgabe der verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenaggregate berechnen, bei jedem Bundesland - trotz erheblicher Unterschiede von Land zu Land - relativ nahe beieinander liegen.¹¹⁵ Bemerkenswert ist weiterhin der bei allen Bundesländern geringe Unterschied zwischen diesen Verteilungsrelationen und den Anteilswerten, die sich bei einer Verteilung nach Einwohner-

¹¹⁴ Das Bundesministerium der Finanzen (1996), S. 6, beansprucht demgegenüber die Hälfte des gesamtstaatlichen Kreditrahmens für den Bund.

¹¹⁵ Auch hier sind die absoluten Beträge beträchtlich. Unterstellt man unter den oben getroffenen Annahmen eine vertikale Aufteilung der Kreditmöglichkeiten zwischen der Zentralebene und den nachgeordneten staatlichen Gliedern im Verhältnis 40 : 60, entspricht ein Prozentpunkt am Länderanteil des gesamtstaatlichen Kreditrahmens einem Kreditbetrag von knapp DM 300 Mio..

Tabelle 9: Horizontale Aufteilung des Länderanteils am gesamtstaatlichen Kreditrahmen auf die einzelnen Bundesländer nach verschiedenen Schlüsselgrößen

Schlüsselgrößen	Bundesländer einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände															
	Ba Wü	Bay	Bbg	Hess	MV	NiedS	NRW	RPf	Saarl	Sachs	Sachs -Anh	SH	Thür	Berl	HB	HH
Anteil am Kreditrahmen der Bundesländer in v.H.																
Einnahmenaggregate																
Steuereinnahmen	14,37	16,19	1,57	9,12	1,13	9,31	24,49	4,72	1,27	2,89	1,66	3,38	1,51	4,13	1,05	3,22
Bereinigte Einnahmen I ¹⁾	12,37	14,34	2,96	7,83	2,31	8,76	21,20	4,30	1,31	5,53	3,23	3,18	2,99	5,90	1,24	2,56
Bereinigte Einnahmen II ²⁾	12,19	14,32	2,96	7,80	2,29	8,79	21,32	4,32	1,33	5,52	3,24	3,18	2,98	5,92	1,25	2,59
Bereinigte Einnahmen III ³⁾	12,20	14,31	2,98	7,78	2,30	8,80	21,32	4,31	1,33	5,54	3,25	3,19	2,99	5,87	1,23	2,60
Ausgabenaggregate																
Bereinigte Ausgaben I ⁴⁾	12,04	13,69	3,33	7,75	2,36	8,80	21,03	4,24	1,32	5,50	3,54	3,12	2,86	6,42	1,23	2,76
Primärausgaben I ⁵⁾	12,07	13,92	3,45	7,64	2,47	8,54	20,97	4,10	1,18	5,74	3,67	2,99	2,97	6,54	1,09	2,66
Primärausgaben II ⁶⁾	12,07	13,99	3,44	7,67	2,46	8,53	20,92	4,11	1,19	5,74	3,67	2,99	2,97	6,54	1,09	2,64
Investitionsausgaben ⁷⁾	12,20	17,08	4,93	6,37	3,69	6,79	15,52	4,05	0,79	8,56	5,27	2,57	5,20	4,69	0,74	1,57
Bevölkerungszahl⁸⁾	12,58	14,59	3,12	7,34	2,27	9,40	21,83	4,83	1,33	5,66	3,42	3,31	3,11	4,27	0,84	2,09
Bruttoinlandsprodukt⁹⁾	15,16	16,99	1,37	9,89	0,95	9,01	23,03	4,56	1,31	2,44	1,51	3,18	1,23	4,21	1,19	3,97
Verschuldungsaggregate																
Schuldenstand ¹⁰⁾	10,44	8,48	2,06	8,57	0,97	11,53	27,14	5,60	2,86	2,52	2,11	4,52	1,72	4,58	2,93	3,98
Nettokreditaufnahme ¹¹⁾	5,39	2,24	10,06	5,35	4,65	8,68	11,09	3,33	1,13	10,91	9,65	2,98	8,39	10,94	1,12	4,10

Anmerkungen zu Tabelle 9:

- 1) Bereinigte Einnahmen I = Bereinigte Einnahmen ausweislich der Finanzstatistik abzüglich an die Zentralebene geleistete Zuweisungen und Vermögensübertragungen.
- 2) Bereinigte Einnahmen II = Bereinigte Einnahmen I abzüglich Einnahmen aus Vermögensveräußerungen.
- 3) Bereinigte Einnahmen III = Bereinigte Einnahmen II abzüglich Einnahmen aus Darlehensrückflüssen.
- 4) Bereinigte Ausgaben I = Bereinigte Ausgaben ausweislich der Finanzstatistik abzüglich der von der Zentralebene empfangenen Zuweisungen und Vermögensübertragungen.
- 5) Primärausgaben I = Gesamtausgaben abzüglich Zinsausgaben.
- 6) Primärausgaben II = Primärausgaben I zuzüglich Zinseinnahmen.
- 7) Ausgaben der Kapitalflußrechnung ausweislich der Finanzstatistik abzüglich der von der Zentralebene erhaltenen Investitionszuweisungen.
- 8) Bevölkerung Stand Ende 1993.
- 9) Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt der Jahre 1992-1993.
- 10) Kreditmarktschulden im weiteren Sinn ausweislich der Finanzstatistik.
- 11) Veränderung des Schuldenstands gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2; Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5; Statistisches Bundesamt, Gebiet und Bevölkerung, Fachserie 1, Reihe 1; Statistisches Jahrbuch; eigene Berechnungen.

zahlen ergeben.¹¹⁶ Hierin wird die bereits mehrfach erwähnte nivellierende Wirkung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf die Einnahmen und Ausgaben pro Kopf sichtbar.¹¹⁷ Bei Zuweisung der Verschuldungsobergrenzen nach Maßgabe der verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenvolumina oder der Einwohnerzahlen erhalten die westdeutschen Flächenländer deutlich höhere Anteile am Kreditrahmen der Ländergesamtheit, als sie im Durchschnitt der vergangenen Jahre tatsächlich in Anspruch nahmen. Die neuen Bundesländer verlieren im Vergleich zu ihren Nettokreditaufnahmen in der jüngsten Vergangenheit hingegen erheblich. Ihre Anteile sinken auf z.T. deutlich weniger als die Hälfte der Werte, die sie bei Verteilung der Länderkreditobergrenzen nach der Nettokreditaufnahme der letzten Jahre verzeichneten.¹¹⁸ Hierin kommt die hohe Abhängigkeit der neuen Län-

116 Beispielsweise erhielt das Bundesland Hessen bei der Verteilung nach den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenaggregaten etwa 7,7 % und bei Verteilung nach Köpfen reichlich 7,3 % am Länderanteil des gesamtstaatlichen Kreditrahmens.

117 Eine Ausnahme bilden die Stadtstaaten. Sie erhalten im Länderfinanzausgleich durch die Einwohnerveredelung eine relativ höhere Pro-Kopf-Finanzausstattung. Entsprechend sind bei ihnen die Unterschiede zwischen den Verteilungsrelationen nach Einnahmen- bzw. Ausgabenaggregaten einerseits und Einwohnerzahlen andererseits etwas ausgeprägter als bei den Flächenstaaten.

118 Auch der Anteil der Stadtstaaten am Länderkreditrahmen fiel geringer aus. Dies ist insofern erstaunlich, als die Stadtstaaten infolge der Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich eine im Vergleich zu den Flächenländern überproportionale Finanzausstattung erhalten.

der von der Kreditfinanzierung in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung zum Ausdruck. Die niedrigsten Kreditkontingente erhielten die neuen Bundesländer, wenn die Verschuldungsobergrenzen auf der Basis der Steuereinnahmen oder Bruttoinlandsprodukte zugeteilt werden, die die regionalen Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft deutlicher widerspiegeln als die stärker nivellierten Einnahmen- und Ausgabenaggregate.¹¹⁹

Die Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten auf die einzelnen Bundesländer verändert sich abermals deutlich, wenn man die (eigenfinanzierten) Investitionsausgaben der verschiedenen Gliedstaaten als Verteilungsschlüssel wählt. Die Anteilswerte sind vergleichsweise hoch für die neuen Bundesländer, was auf ihre erheblichen Anstrengungen zurückzuführen ist, die regionale Infrastruktur zu modernisieren. Der Anteil des Bundeslandes Sachsen springt beispielsweise - ausgehend von einem Wert von 5,7 Prozent bei Verteilung nach der Einwohnerzahl - um knapp drei Prozentpunkte auf 8,6 Prozent. Im Vergleich zu einer Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten nach Maßgabe der Steuereinnahmen führt die Verwendung der Investitionsausgaben als Verschuldungsschlüssel gar zu einer Verdreifachung der Kreditobergrenze. Gleichwohl erhielten die neuen Bundesländer auch bei Zuteilung der Kreditobergrenzen im Verhältnis der öffentlichen Investitionen nicht den Anteil am Kreditrahmen der Ländergesamtheit, den sie in den zurückliegenden Jahren effektiv in Anspruch genommen hatten. Die Anteilswerte der alten Bundesländer fallen - mit Ausnahme Bayerns - bei einer Aufteilung im Verhältnis der öffentlichen Investitionen z.T. deutlich hinter die Werte zurück, die sich bei Verteilung nach Einnahmen, Ausgaben, der Einwohnerzahl oder dem Bruttoinlandsprodukt ergeben.¹²⁰

Die horizontale Aufteilung der Kreditobergrenze im Verhältnis des Schuldenstands der jeweiligen Länder führt zu einer spürbaren Verschiebung der Verschuldungsanteile von den neuen auf die alten Bundesländer. Dies ist - wie erwähnt - auf die kurze "schuldenpolitische Geschichte" und den dadurch (noch) relativ niedrigen Anteil der neuen Länder am Schuldenberg der nachgeordneten Gebietskörperschaften zurückzuführen. Der Schuldenstand ist angesichts der un-

¹¹⁹ Die Kreditobergrenzen Brandenburgs bzw. Sachsens verringern sich beispielsweise nochmals um etwa die Hälfte von 3 % auf 1,6% bzw. von 5,5 % auf 2,9 % des Kreditrahmens der Ländergesamtheit, wenn die Kreditobergrenzen auf Basis der Steuereinnahmen anstelle der Bereinigten Einnahmen zugeteilt werden. Der Anteil der wirtschaftsstarken Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen fällt hingegen um zwei bis drei Prozentpunkte höher aus als bei einer Verteilung nach Maßgabe der Bereinigten Einnahmen.

¹²⁰ Der Anteilswert des bevölkerungsreichsten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen fällt beispielsweise von 24,5 % bei der Zuweisung nach Steuereinnahmen und 21,8 % bei der Anknüpfung an die Einwohnerzahl auf nur noch 15,5 % bei einer Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten nach Investitionsausgaben.

gleichen Ausgangspositionen kein geeignetes Kriterium für die horizontale Verteilung der Verschuldungsgrenzen.

Alles in allem ergibt sich aus Tabelle 9, daß die einzelnen Schlüsselgrößen z.T. zu starken Unterschieden in der horizontalen Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten führen. Die Bevölkerungszahl erweist sich jedoch - wie erwartet - als gute Näherungslösung für die meisten der diskutierten Schlüssel. Alle Schlüsselgrößen mit Ausnahme der bisherigen Netto-Kreditaufnahme ergeben für die neuen Bundesländer einen wesentlich geringeren Anteil am Kreditrahmen der Ländergesamtheit, als sie ihn in der Vergangenheit in Anspruch nahmen. Sie sind daher c.p. sehr viel stärker zur Haushaltskonsolidierung gezwungen als die alten Bundesländer. Ihre Einbeziehung in den regulären Länderfinanzausgleich seit dem 1. Januar 1995 und die damit verbundene Verbesserung ihrer Finanzausstattung sollte den neuen Ländern diese Konsolidierungsaufgabe jedoch erleichtern.

5.4.1.6. Zwischenergebnis

Aus den voranstehenden Abschnitten wird deutlich, daß die vertikale und horizontale Verteilung des gesamtstaatlichen Verschuldungsrahmens auf die jeweiligen Gebietskörperschaftsebenen bzw. die einzelnen öffentlichen Haushalte nach Maßgabe von Schlüsselgrößen kein ideales Verfahren zur innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Budgetnormen darstellt. Keine der diskutierten Schlüsselgrößen ist unter staatsschulden-theoretischen Gesichtspunkten uneingeschränkt als Bemessungsgrundlage für die Verschuldungsobergrenzen der einzelnen öffentlichen Haushalte zu rechtfertigen. Sie schränken die Autonomie der einzelnen Gebietskörperschaften relativ stark ein. Etwaige Sondersituationen und Sonderbedarfe einzelner föderaler Glieder können durch die Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten nach Schlüsselgrößen in der Regel nicht berücksichtigt werden und bedürfen infolgedessen gesonderter bundesstaatlicher Verhandlungen. Hieraus erwächst für die föderalen Glieder der Anreiz, unter Verweis auf tatsächliche oder vermeintliche Sondersituationen das Ergebnis der Aufteilungsregel immer wieder in Frage zu stellen und Nachverhandlungen jeweils zu ihren Gunsten zu fordern.

Diese immanente politische Instabilität und Strategiefanfälligkeit des Aufteilungsverfahrens wird bei der Verwendung von Haushaltskennziffern als Schlüsselgrößen außerdem dadurch erhöht, daß die Verteilungsschlüssel oft nur mit erheblichem statistischen Aufwand, stark zeitversetzt und nicht immer genau zu ermitteln sind. Das Aufteilungsverfahren wird dadurch kompliziert und verliert an Transparenz. Die finanzpolitischen Entscheidungsträger können zudem gegebene Ermessens- und Abgrenzungsspielräume nutzen und so versuchen, das Auftei-

lungsergebnis zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensstabilität und politischen Praktikabilität ist daher die Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten in vertikaler Richtung im Verhältnis fester Verteilungsrelationen bzw. auf horizontaler Ebene nach Maßgabe der Bevölkerungszahlen zu befürworten. Die Schlüsselgröße Einwohnerzahl hat den Vorteil, daß sie infolge der weitgehenden Nivellierung der Pro-Kopf-Einnahmen der Bundesländer im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs implizit an die Finanzkraft der Bundesländer anknüpft und dem Prinzip der Haushaltssicherung Rechnung trägt.

Das Prinzip der Haushaltssicherung gab auch letztlich den Ausschlag dafür, das Einnahmenvolumen der Gebietskörperschaften als Verteilungsschlüssel explizit in die Untersuchung einzubeziehen. Extreme Unterschiede in der Zinsbelastung der Gebietskörperschaften im Verhältnis zu ihren jeweiligen Einnahmen können bei einer Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten im Verhältnis der Einnahmen tendenziell abgebaut bzw. ihre Entstehung verhindert werden. Dieser Aspekt ist insbesondere bei der horizontalen Aufteilung des Länderanteils am gesamtstaatlichen Kreditrahmen auf die einzelnen Bundesländer von Bedeutung, da hier bereits erhebliche Unterschiede im Verhältnis zwischen Zinsausgaben und Einnahmen zu beobachten sind. Demgegenüber scheinen Ausgabenvolumina oder die Nettokreditaufnahme bzw. der Schuldenstand - selbst bei Vernachlässigung der oben angesprochenen Ermittlungsprobleme - als Schlüsselgrößen weniger geeignet. Sie lassen sich als Orientierungsgröße für die öffentliche Verschuldung nicht plausibel begründen und begünstigen zudem die Vollausschöpfung der Verschuldungsobergrenzen durch die Gebietskörperschaften. Die Investitionsausgaben sind als Schlüsselgröße unter dem Gesichtspunkt sowohl der Plausibilität als auch der Haushaltssicherung ebenfalls kritisch zu beurteilen.

5.4.2. Marktmäßige Allokation der Verschuldungsmöglichkeiten im Tendersverfahren

Als Alternative zur bundesstaatlichen Koordination der Verschuldungspolitik durch diskretionäre Verhandlungen oder regelgebundene Zuteilungsverfahren nach Schlüsselgrößen kann an die marktmäßige Allokation der gesamtstaatlichen Kreditobergrenze auf die einzelnen Gebietskörperschaften gedacht werden.¹²¹ Der jährlich zu verteilende gesamtstaatliche Kreditrahmen müßte dazu zunächst in Verschuldungsrechte (Zertifikate) verbrieft und anschließend unter den Gebietskörperschaften versteigert werden. Ein Zertifikat gäbe dem jeweiligen staatlichen Inhaber das Recht, sich bis zu dem darin festgelegten Betrag am Kapital-

¹²¹ Vgl. im folgenden Wissenschaftlicher Beirat BMF (1994), S. 25 ff.

markt zu den geltenden Marktkonditionen zu verschulden. Der ab Einführung des Aufteilungsverfahrens kumulierte Schuldenstand einer Gebietskörperschaft wäre bei diesem Verteilungsverfahren folglich stets durch eine entsprechende Anzahl von Verschuldungszertifikaten zu unterlegen. Am Beginn einer jeden Haushaltsperiode würden die Gebietskörperschaften (gegenüber einem öffentlich bestellten Auktionator) Kaufpreisgebote für Verschuldungszertifikate in Höhe ihrer geplanten Nettokreditaufnahme abgeben.¹²² Sofern die Nachfrage nach Verschuldungsrechten insgesamt das feste Angebot an Verschuldungsrechten übersteigt, würde beginnend mit den höchsten Prämiengeboten die Nachfrage der Gebietskörperschaften bis zu dem Gleichgewichtspreis bedient, bei dem der gesamtstaatliche Verschuldungsrahmen voll ausgeschöpft ist.¹²³ Liegt die aggregierte Nachfrage nach Verschuldungsrechten unter dem korrespondierenden (festen) Angebot, wird der Bedarf der einzelnen Gebietskörperschaften nach Verschuldungszertifikaten jeweils vollständig und ohne Zahlung einer Versteigerungsprämie bedient. Der gesamtstaatliche Kreditrahmen wird in diesem Fall nicht voll ausgeschöpft. Verschuldungszertifikate, die von Gebietskörperschaften erworben wurden, in der Erwerbsperiode jedoch nicht voll "aufgebraucht" werden, weil - aus welchen Gründen auch immer - weniger Kredite benötigt werden als anfänglich geplant, könnten auf einem Zweitmarkt an diejenigen öffentlichen Haushalte veräußert werden, deren Kreditbedarf höher ist als ursprünglich veranschlagt. Unausgenutzte Verschuldungszertifikate müßten am Ende der Haushaltsperiode, für die sie ausgegeben wurden, verfallen. So kann verhindert werden, daß unausgenutzte Verschuldungsrechte, die sich bei den Gebietskörperschaften im Zeitablauf möglicherweise ansammeln, plötzlich ausgeübt werden und zu einer Überschreitung der Maastrichter Referenzkriterien führen.

Der marktmäßigen Allokation der Verschuldungsrechte liegt die Überlegung zugrunde, daß sich eine höhere (wirtschaftliche und soziale) Dringlichkeit des Kreditbedarfs einer Gebietskörperschaft (theoretisch) in einer höheren Zahlungsbereitschaft für Verschuldungszertifikate äußert.¹²⁴ Die Versteigerung der Ver-

¹²² Es ist freilich denkbar, daß die Gebietskörperschaften ihre geplante Kreditaufnahme auf mehrere Teilgebote aufteilen. Dies gäbe ihnen die Möglichkeit, den eigenen Kreditbedarf nach Dringlichkeit zu strukturieren. So könnte für die unbedingt benötigten Kreditmittel ein höherer, für weniger dringliche Kreditwünsche ein geringerer Preis geboten werden.

¹²³ Die Zuteilung der Verschuldungsrechte kann für alle erwerbenden Gebietskörperschaften entweder einheitlich zur "Gleichgewichtsprämie" oder für jede Gebietskörperschaft zu dem von ihr gebotenen Preis erfolgen. Der erste Fall entspräche der sog. holländischen, der letztere der sog. amerikanischen Zuteilungsmethode, die in der Offenmarktpolitik der Zentralbanken angewendet werden. Gebote zum Gleichgewichtspreis müssen ggf. repariert werden.

¹²⁴ Im (theoretischen) Optimum erhöht eine Gebietskörperschaft die Nachfrage nach Kredit bzw. Verschuldungszertifikaten solange, bis der Effektivzinssatz (Zinssatz des Kredits zuzüglich der auf die Kreditlaufzeit verteilten Prämie für die Verschuldungsrechte) der

schuldungszertifikate könnte so zu einer effizienteren Verteilung der begrenzten gesamtstaatlichen Verschuldungsmöglichkeiten auf die föderalen Glieder beitragen. Das Problem, daß die gesellschaftliche Dringlichkeit konkurrierender öffentlicher (Kredit-)Bedarfe praktisch nicht zu quantifizieren ist und bei der Verteilung nach Schlüsselgrößen oder durch diskretionäre Verhandlungen daher nicht berücksichtigt werden kann, wird im Marktprozeß durch den Preis für Verschuldungsrechte gelöst, der letztlich objektiver Ausdruck der durch die politischen Entscheidungsträger subjektiv empfundenen Wichtigkeit des öffentlichen Kreditbedarfs ist. Gebietskörperschaften mit als besonders vordringlich empfundenen öffentlichen Aufgaben bzw. Bedarfen könnten einen größeren Anteil am gesamtstaatlichen Kreditrahmen erwerben, als sie etwa bei der Verteilung der Kreditobergrenzen nach Verteilungsschlüsseln erhielten. Die marktmäßige Allokation der Kreditobergrenzen ist daher ungleich flexibler und engt die Autonomie der staatlichen Glieder weitaus weniger ein als die voranstehend diskutierte Aufteilungsverfahren. Darüber hinaus entfällt die aufwendige vertikale und horizontale Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten in mehreren Schritten auf Bund, Länder und Gemeinden. Die innerstaatliche Umsetzung der Maastrichter Budgetregeln durch die Versteigerung von Verschuldungszertifikaten bietet daher ein vergleichsweise einfaches und transparentes Verfahren. Gleichzeitig bestehen keine nennenswerten Spielräume für die einzelnen öffentlichen Haushalte, das Marktergebnis durch diskretionäre Maßnahmen direkt¹²⁵ zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Bei der politischen und praktischen Durchführung wirft das Versteigerungsverfahren allerdings erhebliche Probleme auf. Es muß eine beträchtliche Zeit vor der parlamentarischen Beschlußfassung über das Budget der betreffenden Haushaltsperiode durchgeführt werden, damit bei der Haushaltsaufstellung Klarheit über den verfügbaren Kreditfinanzierungsspielraum besteht. Zu diesem sehr frühen Zeitpunkt ist der Kreditbedarf für die kommende Haushaltsperiode aber nur sehr grob abzuschätzen. Die Versteigerungsgesuche der Gebietskörperschaften beinhalten insofern ein gewisses spekulatives Element, das in die Preisbildung für Verschuldungszertifikate einfließt. Schwer wiegt in diesem Zusammenhang aber, daß die lange Vorlaufzeit des Versteigerungsverfahrens die Möglichkeit gibt, auf den Handlungsspielraum zukünftiger Regierungen unmittelbar Einfluß zu nehmen, und so politischem Mißbrauch Tür und Tor öffnet. Beispielsweise könnte eine

aggregierten marginalen Zahlungsbereitschaft der (zukünftigen) Bürger für die durch Kreditaufnahme finanzierten öffentlichen (Investitions)güter entspricht.

¹²⁵ Freilich bleibt die indirekte Beeinflussung des Marktes für Verschuldungsrechte, etwa durch eine gezielte Informationspolitik seitens der "großen" Marktteilnehmer. Möglicherweise könnte z.B. der Bund durch Vorankündigungen über Höhe und Preis seines Versteigerungsgesuches das Marktumfeld in seinem Interesse beeinflussen, weil sich kleinere Marktteilnehmer (Gemeinden) an den Vorgaben der Zentralebene orientieren.

Bundes-, Landes oder Gemeinderegierung, die in der Zeit zwischen der Durchführung des Versteigerungsverfahrens und dem Beginn der nächsten Haushaltsperiode sicher mit ihrer Abwahl rechnen muß, auf die Ersteuerung jeglicher Verschuldungszertifikate verzichten. Die nachfolgende Regierung würde damit u.U. vor unlösbare Probleme gestellt.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten ist auch keineswegs sicher, ob ein Markt für Verschuldungsrechte die gewünschte Lenkungsfunction bei der föderalen Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten erfüllen kann. Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, daß der öffentliche Kreditbedarf häufig eher durch die politischen (Eigen)interessen der öffentlichen Entscheidungsträger bestimmt wird als durch die ökonomische bzw. soziale Dringlichkeit der zu finanzierenden Ausgaben. Sofern der öffentliche Kredit jedoch nicht mit bestimmten, konkreten Projekten verknüpft wird, sondern mehr oder weniger nur die Funktion einer Restgröße zwischen gegebenem öffentlichen Einnahmenvolumen und aus politischen Opportunitätsüberlegungen starrem Ausgabenvolumen übernimmt, dürfte die Nachfrage nach Verschuldungszertifikaten zumindest kurzfristig - wie die öffentliche Kreditnachfrage überhaupt - relativ preisunelastisch sein. Die Preiselastizität der Nachfrage nach Verschuldungszertifikaten wird u.U. durch die in der Bundesrepublik Deutschland ausgeprägte bundesstaatliche Solidarhaftung (Bail-out) zusätzlich verringert. Da die Nachfrage auf ein völlig preisunelastisches Angebot an öffentlichen Verschuldungszertifikaten trifft, - dieses ist durch die Höhe des gesamtstaatlichen Kreditrahmens exogen bestimmt, - können sich leicht sehr hohe Preise für Verschuldungsrechte ergeben, die die Dringlichkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung nur sehr unvollkommen wiedergeben.^{126,127} Hierdurch würden die einnahmenschwachen Gebietskörperschaften, in besonderem Maße die Gemeinden benachteiligt. Die für die Gemeinden geltenden vergleichsweise strengen kommunalen Verschuldungsregeln knüpfen die Kreditaufnahme an die Höhe der nach Abzug der laufenden Ausgaben und des Schuldendienstes verfügbaren Finanzmittel (freie Spitze). Dies hat zwangsläufig zur Folge, daß die Gemeinden sehr viel stärker mit einer Einschränkung ihrer Kreditnachfrage auf eine Erhöhung der Finanzierungskosten reagieren (müssen) als der Bund oder die Länder. "Politisch verzerrte" Preise für Verschuldungszertifikate würden daher in

¹²⁶ Die Preisobergrenze für Verschuldungsrechte bildet freilich der Kreditbetrag, zu dessen Aufnahme das Zertifikat jeweils berechtigt. Keine Gebietskörperschaft würde für das Recht, sich zu verschulden, mehr bezahlen als sie im Gegenzug an flüssigen Mitteln aus der Kreditaufnahme erhielt.

¹²⁷ Im Extremfall einer völlig preisunelastischen Nachfrage nach Verschuldungszertifikaten bildet sich überhaupt kein Gleichgewichtspreis auf dem Markt für Verschuldungsrechte. Dies gilt auch bei einer preiselastischen Nachfragekurve, die jedoch so weit rechts von der völlig starren Angebotskurve liegt, daß sie diese nicht im relevanten Preisbereich (Null bis zur theoretischen Preisobergrenze) schneidet.

erster Linie die Gemeinden vom Markt für Verschuldungszertifikate drängen, obgleich diese unter verschuldungstheoretischen Gesichtspunkten in besonderem Maße auf Kreditmittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben angewiesen sind. Eine Vorabbedienung der Gemeinden mit öffentlichem Kredit, wie sie oben vorgeschlagen wurde, bietet hier keinen Ausweg; sie läßt sich bei einer Versteigerung der Verschuldungsmöglichkeiten nicht sinnvoll verwirklichen. Die Länder könnten nämlich versuchen, ihre Gemeinden zu einer erhöhten Kreditaufnahme zu bewegen, um sich bei ihnen anschließend, quasi am Markt für Verschuldungsrechte vorbei, selbst zu refinanzieren.

Die Preissensitivität der Nachfrage nach Verschuldungsrechten bzw. die Lenkungsfunktion des Preises für Verschuldungszertifikate hängt u.a. von der Verwendung der Versteigerungsprämien ab. Denkbar wäre die Verteilung der Versteigerungserlöse nach festen Relationen - etwa die hälftige Aufteilung zwischen Bund und Ländern - und die Verteilung des Länderanteils auf die einzelnen Bundesländer nach Maßgabe der Einwohnerzahlen. Die einzelnen Gebietskörperschaften würden hierdurch jedoch im Verhältnis zueinander ungleich behandelt, weil sich ihre Nettokosten für Verschuldungsrechte jeweils voneinander unterscheiden.¹²⁸ Ebenso würde das "Marktergebnis" verzerrt, wenn die Verschuldungsprämien zur Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben herangezogen würden. Beispielsweise könnte man daran denken, die Verschuldungsprämien als "Beitrag aller föderalen Glieder" zur Finanzierung der Abführungen der Bundesrepublik Deutschland an den EG-Haushalt oder - in Ergänzung der Finanzhilfen gem. Art. 104a Abs. 4 GG - als Strukturhilfen für Regionen mit geringer Wirtschaftskraft zu verwenden. In beiden Fällen würde indirekt der Bund entlastet, der gegenwärtig die Finanzierungsverantwortung für diese Ausgaben trägt. Er erhielte im Ergebnis seine Verschuldungsprämie (und zusätzlich die der übrigen Gebietskörperschaften) erstattet, wodurch der erwünschte Lenkungsmechanismus des Versteigerungsverfahrens zumindest für den Bund nicht zum Tragen käme. Die marktmäßige Allokation des gesamtstaatlichen Verschuldungsrahmens erfordert mithin konsequenterweise, daß die Versteigerungsprämien dem öffentlichen Sektor insgesamt entzogen werden. Diese Bedingung läßt sich jedoch nur schwer realisieren. Es könnten die Versteigerungserlöse z.B. dauerhaft einem Fonds zugeführt werden, auf dessen Vermögen nur in Ausnahmefällen - etwa in konjunkturellen Krisensituationen oder bei strukturellen Sondertatbeständen - zurückgegriffen werden darf. Eine derartige Verwendungsbestimmung läßt in der politischen Wirklichkeit freilich permanenten Verteilungsstreit darüber erwarten, wann

¹²⁸ Im gewählten Beispiel würden insbesondere die kleinen Gebietskörperschaften diskriminiert. Während der Bund die Hälfte seiner Prämienzahlungen erstattet bekäme, erhielte das Land Nordrhein-Westfalen nur rd. 11 % und das Saarland gar nur 0,7 % seiner Prämienzahlungen zurück. Die effektiven Kosten des Erwerbs eines Verschuldungszertifikats unterschieden sich damit für die einzelnen öffentlichen Haushalte erheblich.

und in welchem Verhältnis das Fondsvermögen eingesetzt und auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt werden darf. Alternativ zur Fondslösung könnten die Versteigerungserlöse als unverzinsliche, unkündbare Einlage mit unbegrenzter Laufzeit bei der Zentralbank hinterlegt werden. Dies hätte den Vorteil, daß sie dem direkten Zugriff der öffentlichen Haushalte entzogen sind. Für sich genommen hätte das zwar einen kontraktiven Effekt auf die monetäre Gesamtnachfrage zur Folge. Dieser könnte aber dadurch ausgeglichen werden, daß die Währungsbehörde der Wirtschaft die mit der Stilllegung der Versteigerungsprämien entzogene Liquidität über das Bankensystem wieder zuführt. Allerdings beinhaltet auch diese Form der "Neutralisierung" der Versteigerungserlöse einen Umverteilungsmechanismus zugunsten des Bundes, weil die auf die unverzinslichen Einlagen der öffentlichen Hand entfallenden Erträge c.p. den Gewinn der Zentralbank erhöhen, der dem Bund zusteht.

Ein weiterer Nachteil der Versteigerungslösung ist auch, daß das Ergebnis der marktmäßigen Allokation der öffentlichen Verschuldungsmöglichkeiten weitaus weniger vorhersehbar und kalkulierbar ist als die Aufteilung nach den in den vorangehenden Abschnitten diskutierten Verfahren und Regeln. Verfügbarkeit und Preis der Verschuldungszertifikate können sich für die einzelnen Gebietskörperschaften von einer Haushaltsperiode zur anderen stark ändern. Dies erschwert eine verlässliche Haushalts- und insbesondere mehrjährige Investitionsplanung, was wiederum die Gemeinden in besonderem Maße treffen dürfte, bei denen - wie mehrfach erwähnt - die Kreditaufnahme gerade zur Finanzierung größerer Investitionsprojekte angezeigt sein kann. Es ist auch nicht damit zu rechnen, daß sich ein Terminmarkt für Verschuldungsrechte etabliert, auf dem die Gebietskörperschaften das Risiko absichern könnten, in der Zukunft z.B. für größere Investitionszwecke benötigte Verschuldungsrechte nicht oder nur zu einem sehr hohen Preis erwerben zu können. Ein derartiger Terminmarkt setzt einen liquiden Zweitmarkt für Verschuldungsrechte voraus, auf dem die Zertifikate periodenübergreifend gehandelt werden können. Aber dies wird durch die nur einperiodige Gültigkeitsdauer der Verschuldungsrechte unterbunden, die erforderlich ist, um die Einhaltung der Maastricht-Kriterien in jedem Jahr sicherzustellen. Durch das Fehlen eines funktionsfähigen Zweitmarktes mangelt es den Gebietskörperschaften aber auch an einem aktuellen Referenzpreis für Verschuldungsrechte, in dem die momentane Dringlichkeit des öffentlichen Kreditbedarfs zum Ausdruck kommt und an dem sie sich bei der Abgabe ihrer Gebote in den jährlichen Versteigerungen der "neuen" Verschuldungszertifikate orientieren könnten. Die Preisbildung auf den jährlichen Auktionen wird dadurch u.U. erschwert.

Schließlich ist das Versteigerungsverfahren auch unter dem Gesichtspunkt der Haushaltssicherung kritisch zu beurteilen. Es verhindert für sich genommen nicht, daß sich einzelne föderale Glieder über das langfristig tragbare Maß hinaus ver-

schulden. Ihre Haushaltslage wird durch die Verschuldungsprämien sogar noch zusätzlich belastet, und zwar um so mehr, je preisunelastischer ihre Nachfrage nach Verschuldungszertifikaten ist. Um dem Prinzip der Haushaltssicherung Rechnung zu tragen und ein bundesstaatliches Bail-out weitgehend zu verhindern, wäre es folglich erforderlich, das Versteigerungsverfahren um zusätzliche Begrenzungsmechanismen der öffentlichen Kreditaufnahme - etwa in Form von Obergrenzen für die Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte¹²⁹ - zu ergänzen. Der Vorteil einer marktmäßigen Allokation der Verschuldungsmöglichkeiten, die Autonomie der Gebietskörperschaften relativ wenig zu beschränken, ginge damit partiell verloren.

5.4.3. Die Vorschläge der deutschen Bundesregierung zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien

Im Sommer 1996, knapp 4 Jahre nach der Ratifizierung des Maastricht-Vertrags durch den Deutschen Bundestag, hat die Bundesregierung erstmals konkrete Vorschläge zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien vorgelegt. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Bundesrepublik Deutschland die europarechtliche Defizitnorm seit Inkrafttreten des Maastricht-Vertrags bereits zweimal überschritten, und die Verletzung sowohl des Defizit- als auch des Schuldenstandkriteriums im laufenden Haushaltsjahr zeichnet sich ab.

Der Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen sieht im Kern vor,¹³⁰ durch Gesetz das nach dem Maastricht-Vertrag zulässige gesamtstaatliche Defizit hälftig zwischen Bund und Ländern aufzuteilen. Die Aufteilung des Länderanteils am gesamtstaatlichen Defizit soll entweder nach Maßgabe der Einwohnerzahl oder im Verhältnis der durchschnittlichen Defizite während einer Referenzperiode horizontal auf die einzelnen Gliedstaaten aufgeteilt werden. Der Bund ist für die Defizite der Sozialversicherungen, die Länder sind für die Defizite der Gemeinden verantwortlich. Droht das Finanzierungsdefizit der bundesdeutschen öffentlichen Haushalte den Maastrichter Referenzwert von drei Prozent zu überschreiten, schlägt der Finanzplanungsrat auf Basis der genannten gesetzlichen Verteilungsschlüssel Obergrenzen für das Defizit von Bund und den einzelnen Ländern vor. In begründeten Ausnahmefällen - z.B. bei Haushaltsnotlagen einzelner Gebietskörperschaften oder in konjunkturellen Schwächephasen kann der Finanzpla-

¹²⁹ Vgl. Schmidt (1995). Eine entsprechende Regelung könnte z.B. vorsehen, daß Gebietskörperschaften nur solange uneingeschränkt an der Versteigerung von Verschuldungsrechten teilnehmen können, wie ihre Zinseinnahmen- oder Zinsausgabenquote eine bestimmte Obergrenze nicht überschreitet.

¹³⁰ Vgl. soweit nicht anders angegeben im folgenden Bundesministerium der Finanzen (1996); o.V. (1996c).

nungsrat mit Zustimmung des Bundes und der Mehrheit der Länder von diesen Aufteilungsschlüsseln abweichen. Die vom Finanzplanungsrat vorgeschlagenen Obergrenzen für das Finanzierungsdefizit des Bundes und der Länder werden durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, rechtlich verbindlich erklärt. Darüber hinaus soll durch laufende Koordinierung der Verschuldungspolitiken von Bund und Ländern im Finanzplanungsrat sichergestellt werden, daß die Defizite der deutschen öffentlichen Haushalte in wirtschaftlichen Normallagen in ihrer Summe die im "Stabilitätspakt für Europa" vorgeschlagene Obergrenze von einem Prozent des nationalen BIP nicht überschreiten.¹³¹ Monetäre Sanktionen, die die Gemeinschaft wegen Überschreitung der europarechtlichen Budgetnormen gegen die Bundesrepublik Deutschland verhängt, sind von denjenigen föderalen Gliedern zu tragen, die die ihnen auf Verordnungswege zugewiesenen Defizitgrenzen nicht einhalten. War zum Zeitpunkt der Überschreitung der Maastrichter Budgetkriterien keine Rechtsverordnung zur Defizitbegrenzung ergangen, werden die Bußgelder nach den gesetzlichen Verteilungsschlüsseln, die bei der Verteilung des Defizitlimits grundsätzlich Anwendung finden, auf Bund und Länder aufgeteilt.

Die Vorschläge des Bundesministeriums der Finanzen zur innerstaatlichen Umsetzung der Budgetregeln des Maastricht-Vertrags stellen eine Mischung aus einer diskretionären schuldenpolitischen Koordinierung durch föderale Verhandlungen im Finanzplanungsrat und einem regelgebundenen Aufteilungsverfahren dar. Hierdurch werden Flexibilität bei der Bestimmung der Verschuldungsgrenzen der einzelnen föderalen Glieder und Schutz vor politischer Blockade bei der Entscheidungsfindung miteinander kombiniert. Die enge Einbindung des Finanzplanungsrates in das Aufteilungsverfahren und dessen Möglichkeit, in bestimmten Fällen von den gesetzlich fixierten Aufteilungsregeln abzuweichen, erlaubt, Sondersituationen einzelner öffentlicher Haushalte schuldenpolitisch angemessen zu berücksichtigen. Findet der Finanzplanungsrat zu keiner abweichenden Empfehlung, kommt die gesetzliche Aufteilungsregel zur Anwendung. Den föderalen Gliedern wird dadurch die Möglichkeit und der Anreiz genommen, die Verhandlungen im Finanzplanungsrat über die Umsetzung der Maastrichter Budgetregeln zu blockieren und als politisches Faustpfand im föderalen Verteilungsstreit zu mißbrauchen. Die Umsetzung der im "Stabilitätspakt für Europa" vorgesehenen niedrigeren Defizitobergrenze von einem Prozent des nationalen BIP (bzw. des im Stabilitäts- und Wachstumspaktes verankerten Ziels des ausgeglichenen Haushalts) in wirtschaftlichen Normallagen soll nach den Vorstellungen des Bundesfinanzministeriums ausschließlich durch Koordinierung der Verschuldungspoli-

¹³¹ Im inzwischen beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der aus dem "Stabilitätspakt für Europa" hervorging, verpflichten sich die Mitgliedstaaten, in Normalzeiten einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben [siehe oben Abschnitt 2.3.6.3.]. Diese Verpflichtung müßte analog durch Koordination im Finanzplanungsrat umgesetzt werden.

tiken von Bund und Ländern im Finanzplanungsrat erfolgen. Angesichts der aufgezeigten Schwächen des Finanzplanungsrates¹³² scheint es allerdings fraglich, ob die deutsche Bundesregierung die auf europäischer Ebene selbst vorgeschlagene engere und im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes noch verschärfte "Normalverschuldungsgrenze" ohne ein regelgebundenes "Sicherheitsnetz" innerstaatlich konsequent umzusetzen vermag.

Die Vorschläge zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien beziehen sich (offenbar) auf das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Haushalte in Abgrenzung der VGR. Sie knüpfen damit an das gleiche statistische Aggregat wie die Maastrichter Defizitgrenze an. Die Einhaltung der Maastrichter Defizitnorm wird so prinzipiell gewährleistet. Beim europarechtlichen Schuldenstandskriterium ist das nicht in jedem Fall gegeben. Vergeben Bund und Länder beispielsweise Darlehen an Dritte und refinanzieren sich selbst am Kapitalmarkt, bleibt dies zwar c.p. ohne Auswirkung auf ihren Nettofinanzierungssaldo in Abgrenzung der VGR, d.h. ihr Finanzierungsdefizit, das Gegenstand der innerstaatlichen Koordination ist. Der Brutto-Schuldenstand der öffentlichen Haushalte erhöht sich aber und kann den Maastrichter Referenzwert überschreiten. Die Vorschläge des Bundesfinanzministeriums greifen im Hinblick auf das europarechtliche Schuldenstandskriterium also zu kurz. Es ist notwendig, zusätzlich die Nettokreditaufnahme, d. h. die maßgebliche Veränderungsgröße des Brutto-Schuldenstands, in das innerstaatliche Umsetzungsverfahren einzubeziehen.¹³³

Die vorgeschlagene vertikale Aufteilung des zulässigen öffentlichen Defizits nach festen Verteilungsrelationen ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Die Bundesregierung hat sich hier von Praktikabilitätsüberlegungen leiten lassen.¹³⁴ Nicht ganz nachvollziehbar ist, daß der Bund die Hälfte des zulässigen gesamtstaatlichen Defizits beansprucht. Sein Anteil am Gesamthaushalt der Gebietskörperschaften beläuft sich - auch unter Einbeziehung der Sondervermögen des Bundes - im Durchschnitt auf "nur" etwa 40 Prozent.¹³⁵ Der Bund begründet seinen überproportionalen Anspruch damit, daß er den größeren Teil der finanziellen Lasten der deutschen Wiedervereinigung zu tragen habe: *"Solange dieses Ungleichgewicht zu Lasten des Bundes nicht durch eine Rückgabe von Umsatzsteuerepunkten von den Ländern an den Bund nach Art. 106 Abs. 4 GG korrigiert ist, muß die Schiefelage bei der Aufteilung der Defizite im Falle einer sich abzeichnenden Überschreitung der Maastricht-Kriterien mit einem höheren Defizitrahmen für den Bund berücksichtigt werden."*¹³⁶ Etwaige Mißverhältnisse bei der vertikalen

132 Siehe oben Abschnitt 5.2.1..

133 Zu einem pragmatischen Lösungsvorschlag siehe oben Abschnitt 4.1.2..

134 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1996), S. 5; siehe auch oben Abschnitt 5.4.1.2..

135 Siehe oben Tabelle 9.

136 Bundesministerium der Finanzen (1996), S. 6.

Einnahmenverteilung sollten im Rahmen des Finanzausgleichs und nicht über die Höhe der Defizitkontingente gelöst werden.¹³⁷ Hinzu kommt, daß die Sozialversicherungen nach den Vorschlägen des Finanzministeriums dem Bund zugerechnet werden. Etwaige Finanzierungsüberschüsse der Sozialversicherungen würden folglich den Verschuldungsrahmen des Bundes zusätzlich erhöhen. Zwar würden die Defizite der Sozialversicherungen, wie sie vornehmlich in konjunkturellen Schwächephase auftreten, umgekehrt den Verschuldungsspielraum des Bundes beschneiden. Für wirtschaftlich ungünstige Zeiten fordert der Bund aber einen zusätzlichen, "konjunkturellen" Anteil am zulässigen gesamtstaatlichen Defizit, weil der Bundeshaushalt in besonderem Maße konjunktur reagibel sei. Die Einschränkung seiner Verschuldungsmöglichkeiten durch Zurechnung der Defizite der Sozialversicherungen würde dadurch kompensiert.¹³⁸ Vor diesem Hintergrund scheint der Anspruch des Bundes auf die Hälfte des zulässigen gesamtstaatlichen Defizits unangemessen hoch.

Für die Verteilung des Länderanteils am gesamtstaatlichen Defizitrahmen regt das Bundesfinanzministerium die Einwohnerzahl oder die Nettokreditaufnahme in einer Referenzperiode als Verteilungsschlüssel an. Der Vorteil der ersten Schlüsselgröße liegt in ihrer Klarheit und Einfachheit, der der zweiten darin, daß intertemporale Haushaltszusammenhänge berücksichtigt werden können: *"Einem Land, das in der Referenzperiode ein im Vergleich zu anderen Ländern überproportionales Defizit aufwies, wird dementsprechend ein höheres Defizitlimit eingeräumt. Dadurch kann einer Überforderung finanzschwächerer Länder vorgebeugt werden."*¹³⁹ Die Einnamenschwäche einzelner föderaler Glieder soll offenbar durch dauerhaft höhere Verschuldungsmöglichkeiten kompensiert werden. Eine derartige Aufteilungsregel läßt allerdings befürchten, daß eine finanzielle Überforderung der betreffenden öffentlichen Haushalte nicht nur nicht verhindert, sondern über kurz oder lang Haushaltsnotlagen sogar herausfordert werden. Angesichts der Erfahrungen mit dem Saarland und Bremen, daß Haushaltsnotlagen der Länder in erster Linie dem Bund teuer zu stehen kommen, überrascht daher der Vorschlag der Bundesregierung. Sie sollte die horizontale Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten nach Maßgabe der Einwohnerzahlen bevorzugen. Der Sorge, daß Länder mit in der Vergangenheit überproportionalem Defizit bei Verwendung der Einwohnerzahl als Verteilungsschlüssel einer kurzfristig nur schwer lösbaren Konsolidierungsaufgabe ausgesetzt werden,¹⁴⁰ kann durch entsprechende Übergangsregelungen und -fristen begegnet werden.

137 Die Chancen auf eine baldige Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern sind angesichts der angespannten Finanzlage bei allen öffentlichen Haushalten und der (partei)politischen Konstellationen freilich gering.

138 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1996), S. 6.

139 Bundesministerium der Finanzen (1996), S. 7.

140 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1996), S. 7.

5.4.4. Begrenzung und Koordination der Verschuldungspolitik in ausgewählten anderen föderalen Staaten

Neben der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine Reihe anderer Länder in und außerhalb Europas, die einen mehr oder weniger ausgeprägten föderativen Staatsaufbau mit Dezentralisierung der Verschuldungskompetenzen aufweisen. Im Kontext dieser Arbeit gilt es kurz aufzuzeigen, wie die Verschuldungspolitik der einzelnen Gebietskörperschaften in einigen dieser Staaten koordiniert wird und ob die dort etablierten Koordinationsmechanismen Ansatzpunkte zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien in der Bundesrepublik Deutschland bieten. Es ist dabei allerdings zu beachten, daß schuldenpolitische Koordinationsmechanismen im Ausland - sofern solche überhaupt vorhanden sind - nicht primär darauf zielen, eine feste gesamtstaatliche Verschuldungsgrenze, wie sie beispielsweise durch den Maastricht-Vertrag vorgegeben wird, auf die einzelnen öffentlichen Haushalte aufzuteilen. Die Untersuchungsergebnisse sind von daher nur eingeschränkt auf die Frage nach zweckmäßigen innerstaatlichen Umsetzungsverfahren für die europarechtlichen Budgetregeln übertragbar. Es wird sich zeigen, daß bestehende Koordinationsmechanismen in anderen Ländern nicht als Vorbild für das bundesdeutsche Umsetzungsproblem dienen können.

5.4.4.1. Begrenzung und Koordination der Verschuldungspolitik in der Schweiz

Die Schweiz verfügt über ein ausgeprägtes föderales System. Der politische und finanzpolitische Gestaltungsspielraum der Schweizer Kantone und Gemeinden ist recht umfangreich; er ist z.B. deutlich größer als der der Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland.¹⁴¹ Die weitreichende Autonomie der Schweizer Kantone schließt das Recht zur Erhebung eigener Steuern ein. Über bedeutende Steuer- und Ausgabenbeschlüsse werden auf Kantonsebene Referenden abgehalten. Die Wähler erhalten so unmittelbar Einfluß auf die Höhe des Defizits im Kantonshaushalt.¹⁴² Institutionalisierte Mechanismen zur verbindlichen Koordinierung der Verschuldungspolitik zwischen der Zentral- bzw. Bundesebene und den nachgeordneten Gebietskörperschaften gibt es in der Schweiz nicht.¹⁴³ Die öffentlichen Haushalte unterliegen jeweils getrennten Verschuldungsregeln. Beim Bund darf nach der Schweizer Bundesverfassung die Vermögens- und Schuldenbilanz des Bundes keinen negativen Saldo aufweisen. Die Kreditfinanzierung von Konsumausgaben ist dem Bund dadurch de jure ver-

¹⁴¹ Vgl. Müller (1993), S. 1227.

¹⁴² Vgl. Funke (1995), S. 396.

¹⁴³ Vgl. Herrmann (1992), S. 65.

stellt.¹⁴⁴ In der finanzpolitischen Praxis der Schweiz hat sich diese Verfassungsbestimmung, die übrigens durch ein einfachgesetzliches Gebot zum materiellen Haushaltsausgleich ergänzt wird, allerdings als wenig griffig erwiesen. Sie ist durch widersprüchliche Ausführungsgesetze aufgeweicht worden und krankt zudem an der Schwierigkeit, die Vermögens- und Schuldenbilanz des Bundes umfassend zu bestimmen.¹⁴⁵ Die Schweizer Kantonsverfassungen verpflichten den Gesetzgeber zum materiellen Haushaltsausgleich im Verwaltungshaushalt. Ähnliche Vorschriften existieren auf Gemeindeebene. Die Kreditfinanzierung von Investitionen ist den nachgeordneten Gebietskörperschaften gestattet. Die Regelungen zur Kreditaufnahme der nachgeordneten öffentlichen Haushalte in der Schweiz wurden in der Vergangenheit weitestgehend eingehalten,¹⁴⁶ was u.a. auf die ausgeprägten Elemente direkter Demokratie in den Verfassungen der nachgeordneten Schweizer Gebietskörperschaften zurückzuführen sein dürfte.¹⁴⁷

5.4.4.2. Begrenzung und Koordination der Verschuldungspolitik in Österreich

In der österreichischen Verfassung ist das föderative Element vergleichsweise schwach ausgeprägt. Art. 10 bis 14a Ö-BVG regeln detailliert die umfangreichen Gesetzgebungs- und Durchführungsbefugnisse des Bundes. Sie erstrecken sich von den klassischen zentralstaatlichen Aufgaben wie Landesverteidigung und Außenpolitik bis hin zu Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, dem öffentlichen Wohnungswesen sowie dem Schulwesen. Den österreichischen Bundesländern verbleibt die Restkompetenz über diejenigen Aufgabengebiete, die die Bundesverfassung nicht ausdrücklich dem Bund zuweist. Die Bundesregierung verfügt gem. Art. 98 Abs. 2 Ö-BVG aber selbst in diesen Angelegenheiten über ein Einspruchsrecht gegen Gesetzgebungsbeschlüsse der Landtage. Die Finanzverfassung Österreichs spiegelt die schwache Ausprägung des Föderalismus wider. Die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Steuereinnahmen zwischen Bund und Länder wird nicht durch die Verfassung, sondern durch einfaches Bundesgesetz geregelt.¹⁴⁸ Quantitative Verschuldungsregeln sind in Österreich nicht vorhanden.¹⁴⁹ Weder der Bund noch die Länder unterliegen einer konstitutionellen oder auch nur einfachgesetzlichen quantitativen Kreditaufnahmegrenze.¹⁵⁰ Prinzipiell könnte zwar das erwähnte Vetorecht des Bundes gegen (von den Län-

144 Vgl. Funke (1995), S. 397-398.

145 Vgl. Funke (1995), S. 397-398.

146 Vgl. Funke (1995), S. 401.

147 Vgl. Horstmann/Schneider (1994), S. 372-375.

148 § 3 Abs. 1 sowie § 7 Abs. 2 F-VG.

149 Vgl. Herrmann u.a. (1992), S. S. 73-74; Funke (1995), S. 401.

150 Vgl. Funke (1995), S. 401-403.

derparlamenten verabschiedete) Landesgesetze eine Möglichkeit der Begrenzung und verbindlichen Koordinierung der Verschuldungspolitik der nachgeordneten Gebietskörperschaften bieten. In der finanzpolitischen Praxis kommt ihm aber nur geringe Bedeutung zu. Die österreichischen Bundesländer können es durch einen einfachen, aber zulässigen gesetzestechnischen Trick aushebeln, indem sie ihren Haushalt nicht in Form eines Haushaltsgesetzes, sondern als einfachen Landtagsbeschuß verabschieden. Ein Landtagsbeschuß unterliegt nicht dem Einspruchsrecht der Bundesregierung.¹⁵¹ Ein denkbare, wenngleich unter föderalismus-theoretischen Gesichtspunkten höchst fragwürdiges schuldenpolitisches Koordinationsinstrument, das oben unter dem Stichwort "Umsetzung durch Bundeskompetenz" bereits diskutiert wurde,¹⁵² bleibt daher in Österreich wirkungslos.

5.4.4.3. **Begrenzung und Koordination der Verschuldungspolitik in den USA**

Die USA ist - ähnlich wie die Schweiz - durch einen ausgeprägten föderativen Staatsaufbau gekennzeichnet. Die wichtigsten Aufgaben der amerikanischen Bundesebene sind die Verteidigungs- und Außenpolitik. Die Einzelstaaten sind u.a. für Verkehr, Kultur, Justiz, sowie Polizei zuständig. Sie betreiben darüber hinaus eine eigenständige Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik und stehen diesbezüglich in direktem Wettbewerb miteinander.¹⁵³ Ein horizontales Finanzausgleichssystem - etwa wie der Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland - besteht nicht.¹⁵⁴ Ebenso gibt es keine Mechanismen zur verbindlichen Koordination der Verschuldungspolitik der Bundesebene und den nachgeordneten föderalen Gliedern. In den USA bestehen Verschuldungsobergrenzen nur für die Bundesstaaten, nicht aber für den Bund. Ein Vorstoß zur Begrenzung der Verschuldung der Bundesebene wurde 1985 im Rahmen des sog. Gramm-Rudman-Hollings-Gesetzes unternommen. Es sah den Abbau des amerikanischen Bundesdefizits in vorab festgelegten Schritten im Zeitraum 1986 bis 1991 vor,¹⁵⁵ erfüllte aber die in es gesetzten Erwartungen nicht. Ebenso scheiterte der jüngste Versuch, den Bund durch eine Verfassungsergänzung zum materiellen Haushaltsausgleich zu verpflichten, schon im Kongreß an den erforderlichen Mehrheiten.¹⁵⁶ In praktisch allen Einzelstaaten gibt es materielle Ausgleichsvorschriften für den

151 Vgl. Funke (1995), S. 403.

152 Siehe oben Abschnitt 5.3.1..

153 Vgl. Müller (1993), S. 1227.

154 Allerdings gibt es vertikale Ausgleichsmechanismen, u.a. über Transfers und Finanzzuweisungen des Bundes an die Einzelstaaten [vgl. über Art der Ausgleichsmechanismen und ihrer Wirksamkeit Hagen (1992), Eichengreen (1994)].

155 Vgl. dazu Folkers (1986).

156 Vgl. Funke (1995), S. 389-390.

Verwaltungshaushalt. Sie werden i.d.R. durch Höchstgrenzen für die erlaubte Nettokreditaufnahme bzw. den Schuldenstand des betreffenden Bundesstaates ergänzt.¹⁵⁷ Diese Höchstgrenzen sind entweder als absoluter Dollarbetrag oder als Prozentsatz beispielsweise der öffentlichen Einnahmen oder des (Marktwertes des) öffentlichen Grundvermögens definiert. Diese Kreditobergrenzen wurden als Reaktion auf die exzessive Kreditaufnahme vieler amerikanischer Bundesstaaten in der Mitte des letzten Jahrhunderts erlassen.¹⁵⁸ Ihre Wirksamkeit ist allerdings umstritten.¹⁵⁹

5.4.4.3. Begrenzung und Koordination der Verschuldungspolitik in Australien

Australien verfügte im Gegensatz zu anderen voranstehend untersuchten Ländern bis vor kurzem über ein institutionalisiertes Verfahren zur verbindlichen innerstaatlichen Koordination der Verschuldungspolitik. Bis 1994 unterlag die Kreditaufnahme der Zentralregierung und der Einzelstaaten der Kontrolle des Australian Loan Councils. Dieses Gremium wurde 1928 gegründet und setzte sich aus dem Premierminister sowie Vertretern der sechs australischen Bundesstaaten zusammen. Die Kreditaufnahme der Zentralregierung sowie der Bundesstaaten mußte vorab vom Loan Council genehmigt werden.¹⁶⁰ Der Loan Council war darüber hinaus befugt, die Kredite selbst im Namen der föderalen Glieder aufzunehmen. Er glied damit im wesentlichen der Schuldenbehörde, wie sie oben als ein mögliches Koordinierungsinstrument zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien diskutiert wurde.¹⁶¹ Der Loan Council wurde mit der ursprünglichen Intention gegründet, die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte in Australien zeitlich aufeinander abzustimmen und so Verwerfungen an den Kreditmärkten zu vermeiden. Sein Zuständigkeitsbereich erweiterte sich aber im Zeitablauf zunehmend und erstreckte sich seit der Mitte des Jahrhunderts auch auf die makroökonomische Stabilisierungspolitik.¹⁶²

Das Wirken des Australian Loan Council war nur von mäßigem Erfolg gekrönt. Die von ihm vorgegebenen Kreditobergrenzen konnten weder verhindern, daß

¹⁵⁷ Vgl. Hagen (1991), S. 200-202; Herrmann u.a. (1992), S. 63-65.

¹⁵⁸ Vgl. Eichengreen/Hagen (1995), S. 4-7.

¹⁵⁹ Vgl. Hagen (1991), S. 209, der keinen signifikanten Einfluß der Verschuldungsregeln auf das Verschuldungsverhalten der amerikanischen Bundesstaaten feststellt, sondern die Verlagerung von Schulden auf Nebenhaushalte konstatiert. Anderer Ansicht ist Eichengreen (1994), S. 176-183.

¹⁶⁰ Vgl. Bishop/Damrau/Miller (1989), S. 8; Eichengreen/Hagen (1995), S. 8.

¹⁶¹ Siehe oben Abschnitt 5.3.2..

¹⁶² Vgl. Eichengreen/Hagen (1995), S. 10.

einzelne australische Bundesstaaten ihren Schuldendienst während der Weltwirtschaftskrise einstellten und ihre Zahlungsverpflichtungen von der Zentralregierung übernommen werden mußten, noch die Australische Zentralbank von dem politischen Druck abschirmen, die öffentliche Haushaltslage durch eine großzügige Geldpolitik zu entschärfen.¹⁶³ Im Laufe der achtziger Jahre zeichnete sich zunehmender Widerstand gegen die schuldenpolitischen Vorgaben des Loan Council ab. Die Einzelstaaten versuchten zunächst, durch Verlagerung der öffentlichen Kreditaufnahme in Neben- und Sonderhaushalte die Defizitkontrolle der Australischen Schuldenbehörde zu umgehen.¹⁶⁴ Anfang der neunziger Jahre kam es zum offenen Konflikt zwischen den Bundesstaaten und dem Loan Council, als die Regierung des Staates Victoria die Nettokreditaufnahme ohne Genehmigung des Loan Council erheblich ausweitete und die ihr zugewiesene Kreditobergrenze durchbrach.¹⁶⁵ Die Australische Schuldenbehörde hat ihre gesetzliche schuldenpolitische Weisungsbefugnis in der Folge praktisch völlig verloren. Sie fungiert nur noch als unverbindliches Koordinationsgremium zwischen den australischen föderalen Gliedern. Ihre Vorgaben sind für diese weder rechtlich bindend noch kann sie Kredite im Namen der verschiedenen öffentlichen Haushalte aufnehmen. Die oben¹⁶⁶ geäußerten Vorbehalte gegen die politische Akzeptanz einer Schuldenbehörde scheinen sich im Falle des Australian Loan Council zu bestätigen.

5.5. Fazit

Die innerstaatliche Umsetzung der europarechtlichen Budgetnormen erfordert unter den gegenwärtigen institutionellen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland die wirksame Koordinierung der jährlichen öffentlichen Nettokreditaufnahme der einzelnen öffentlichen Haushalte. Sie ist - gedanklich - in zwei Teilschritten zu vollziehen. In einem ersten Schritt muß die Höhe des gesamtstaatlichen Kreditrahmens bestimmt werden, die mit den europarechtlichen Budgetnormen dauerhaft vereinbar ist. Es wurde gezeigt, daß die globale jährliche Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften den im Maastricht-Vertrag gezogenen Grenzwert von 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes deutlich unterschreiten sollte. Der zweite Teilschritt der innerstaatlichen Koordination der Verschuldungspolitik der Gebietskörperschaften umfaßt die Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens auf die einzelnen öffentlichen Haushalte.

¹⁶³ Vgl. Eichengreen/Hagen (1995), S. 9.

¹⁶⁴ Vgl. Bishop/Damrau/Miller (1989), S. 8.

¹⁶⁵ Vgl. Eichengreen/Hagen (1995), S. 10-11.

¹⁶⁶ Siehe oben Abschnitt 5.3.2..

Die schuldenpolitischen Koordinationsmechanismen der bundesdeutschen Finanzverfassung - dazu zählen im wesentlichen der Finanzplanungsrat und das Rechtsinstitut der Schuldendeckelverordnung gem. §§ 19 ff. StabG - setzen die Einigung der finanzpolitischen Akteure im Rahmen eines föderalen, kooperativen Verhandlungsprozesses voraus. Sie bieten damit eine ausgezeichnete Plattform zum Austragen föderaler Verteilungskämpfe und dürften sich insofern zur Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien als ungeeignet erweisen. Der mit den Maastricht-Kriterien zu vereinbarende gesamtstaatliche Kreditrahmen könnte daher entweder durch eine autonome Schuldenbehörde jährlich bestimmt (und auf die Gebietskörperschaften verteilt) oder in der Verfassung festgeschrieben werden. Eine Schuldenbehörde bietet den Vorteil, daß der mit dem Maastricht-Vertrag zu vereinbarende gesamtstaatliche Kreditrahmen flexibel und situationsgerecht bestimmt und eingesetzt werden kann. Umgekehrt wird die verfassungsrechtliche Regelbindung der öffentlichen Kreditaufnahme von den politischen Akteuren eher als "unparteiisch" anerkannt als die diskretionäre Entscheidung einer autonomen, keiner parlamentarischen Kontrolle unterworfenen Behörde.

Der gesamtstaatliche Verschuldungsrahmen kann nach festen Regeln im Verhältnis bestimmter Schlüsselgrößen auf die einzelnen Gebietskörperschaften aufgeteilt werden. Ein solches regelgebundenes Verfahren erweist sich generell als wenig flexibel. Eine ökonomisch in jeder Hinsicht überzeugende Schlüsselzahl existiert nicht. Haushaltsvolumina, die als Schlüsselgrößen prinzipiell in Frage kommen, sind zudem häufig nicht exakt abzugrenzen und können durch "haushaltspolitische Tricks" der finanzpolitischen Entscheidungsträger beeinflusst werden. Feste Aufteilungsrelationen für die vertikale und die Einwohnerzahlen der Gebietskörperschaften als Verteilungsschlüssel für die horizontale Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens können zumindest diesen Nachteil heilen. Für die Zuteilung der Verschuldungsmöglichkeiten auf die Gemeinden ist darüber hinaus die Vorabbedienung der Kommunen im Rahmen des Anteils des jeweils übergeordneten Bundeslandes bedenkenswert.

Alternativ zur Verwendung von Schlüsselgrößen kann das gesamtstaatliche Kreditvolumen im Rahmen eines Marktprozesses durch die Versteigerung von Verschuldungsrechten auf die einzelnen Gebietskörperschaften aufgeteilt werden. Die Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaften würde im Vergleich zu anderen Koordinierungsverfahren am wenigsten eingeschränkt, und die Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten erfolgte prinzipiell nach der in den Versteigerungsprämien manifestierten Dringlichkeit der Kreditbedarfe. Diese potentiellen Vorteile sind - insbesondere wegen des tendenziell preisunelastischen Nachfrageverhaltens der öffentlichen Haushalte - allerdings mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

Im Ergebnis gibt es ein eindeutig optimales innerstaatliches Umsetzungsverfahren für die europarechtlichen Budgetnormen nicht. Ein Blick über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland zeigt, daß auch andere föderative Staaten über keine bzw. keine geeigneten Mechanismen zur Koordinierung der Verschuldungspolitik verfügen. Über die Vorteilhaftigkeit der einen oder anderen diskutierten Lösung können allenfalls bedingte Aussagen getroffen werden. Soll beispielsweise die wirtschaftspolitische, situationsabhängige Nutzung des Kreditinstruments weitestgehend erhalten bleiben, wäre die Bestimmung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens einer unabhängigen Schuldenbehörde zu übertragen. Unter dem Gesichtspunkt der Bewahrung der größtmöglichen Autonomie der Gebietskörperschaften ist das Versteigerungsverfahren die bevorzugte Lösung für die Aufteilung des Kreditrahmens. Dem Prinzip der Haushaltssicherung wird wiederum durch die Verteilung nach Maßgabe der (möglichst genau geschätzten zukünftigen) Einnahmen der öffentlichen Haushalte am besten Rechnung getragen. Aspekte der Einfachheit, Transparenz und Strategieanfälligkeit führen zur Empfehlung, die Kreditobergrenze in der Verfassung festzuschreiben und sie nach fixierten Verteilungsrelationen und nach Maßgabe der Einwohnerzahl auf die einzelnen Gebietskörperschaften aufzuteilen. Der Vorschlag der deutschen Bundesregierung zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetregeln kommt diesen Überlegungen recht nahe.

6. Zusammenfassung

Kernstück des Vertrags von Maastricht sind die Regelungen über die Wirtschafts- und Währungsunion. Während im Zuge der Schaffung einer einheitlichen europäischen Währung die geldpolitische Entscheidungsbefugnis vollständig von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übertragen wird, bleiben die allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik weitgehend in nationaler Verantwortung. Eine stark defizitäre und auf Dauer nicht tragbare Finanzpolitik in den Mitgliedstaaten kann die Geldwertstabilität in der WWU allerdings gefährden. Der Maastricht-Vertrag enthält deshalb zum Schutz der gemeinschaftlichen Währung verschiedene Regelungen, die eine solide Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten sicherstellen sollen. Im Mittelpunkt dieser Regelungen steht Art. 104c EGV, der in Verbindung mit dem dazugehörigen Protokoll den Mitgliedstaaten Obergrenzen für das jährliche öffentliche Defizit und den Schuldenstand in Höhe von 3 bzw. 60 Prozent des nationalen BIP vorgibt.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Implikationen der Maastrichter Budgetkriterien für die bundesdeutsche Finanzverfassung aus finanzwissenschaftlichem Blickwinkel. Rückwirkungen und Überschneidungen zwischen den europarechtlichen Verschuldungsnormen und der bundesdeutschen Finanzverfassung ergeben sich aus zweierlei Gründen. Zum einen bestehen für die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland bereits seit langem Verschuldungsobergrenzen. Dies führt zu der Frage, welche qualitativen und quantitativen Unterschiede zwischen den bundesdeutschen und europarechtlichen Budgetregeln bestehen und wie letztere aus dem Blickwinkel der spezifischen schuldenpolitischen Situation in der Bundesrepublik Deutschland zu beurteilen sind. Zum anderen hat die Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien Rückwirkungen auf die bundesdeutsche Finanzverfassung im allgemeinen und die bundesstaatliche Verteilung der Verschuldungskompetenzen im besonderen. Die Bundesrepublik Deutschland weist einen vielgliedrigen öffentlichen Sektor auf, in dem die haushalts- und schuldenpolitische Entscheidungsfindung weitgehend dezentralisiert ist. Die Maastrichter Budgetregeln gelten für den öffentlichen Sektor der Bundesrepublik Deutschland insgesamt. Damit stellt sich das Problem, wie die schuldenpolitischen Entscheidungen der einzelnen Haushalte koordiniert und in welcher Art und Weise in die bestehende föderale Verteilung der Verschuldungskompetenzen eingegriffen werden könnte, um - unter grundsätzlicher Beibehaltung der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland - die Umsetzung der europarechtlichen Haushaltsvorgaben zu gewährleisten.

Die Maastrichter Budgetkriterien gehören zu den am heftigsten umstrittenen Regelungen des Maastricht-Vertrags. Die Sanktionsmechanismen des Kapitalmarktes - so die These der Gegner verbindlicher Verschuldungsregeln - seien ausrei-

chend, um die öffentlichen Schuldner in der Gemeinschaft hinreichend zu disziplinieren und die Tragbarkeit der Finanzpolitik der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Eine auf Dauer untragbare Finanzpolitik führe in der WWU, in der den Mitgliedstaaten die Kontrolle über die Geldschöpfung und damit die Möglichkeit einer monetären Entschuldung entzogen ist, über kurz oder lang in die Zahlungsunfähigkeit des finanzpolitisch unsoliden Mitgliedslandes. Die Finanzmärkte quittierten eine stark defizitäre Haushaltspolitik daher mit steigenden Risikoprämien bis hin zur Kreditverweigerung. Die staatlichen Schuldner reagierten auf die zunehmende Verteuerung der Kreditfinanzierung und die Gefahr eines Ausschlusses vom Kapitalmarkt mit einer Einschränkung ihrer Verschuldung.

Die Voraussetzungen, unter denen der Anpassungsdruck der Kapitalmärkte eine solide Haushaltspolitik erzwingt - hierzu zählen: Informationseffizienz auf den Kapitalmärkten, finanzpolitische Selbstverantwortung der Mitgliedstaaten, Unabhängigkeit der europäischen Notenbank und Zinsreagibilität der staatlichen Kreditnachfrage - sind in der Realität jedoch nicht in vollem Umfang erfüllt. Erhebliche Zweifel bestehen an der uneingeschränkten finanzpolitischen Selbstverantwortung der Mitgliedstaaten. Zwar ist der Haftungsausschluß für Schulden der Mitgliedstaaten in Art. 104b EGV ausdrücklich kodifiziert. Tatsächlich wird die No-bail-out-Klausel aber durch die Umverteilungsmechanismen der Gemeinschaft geschwächt. Man kann zudem davon ausgehen, daß in der WWU die soliden Mitgliedsländer schon aus Eigeninteresse gezwungen sein werden, Zahlungsschwierigkeiten eines Mitgliedstaates im Vorfeld ihres Entstehens durch höhere Transferleistungen abzuwenden. Von einem No-bail-out kann materiell deshalb nur im Hinblick auf den laufenden Haushaltsvollzug der Mitgliedstaaten gesprochen werden; die Gemeinschaft wird nicht direkt für Verbindlichkeiten eines Gliedstaates eintreten. Faktisch besteht jedoch eine Mithaftung, die die Anpassungszwänge des Kapitalmarktes unterläuft, zumindest aber abschwächt. Auch die Voraussetzung der Unabhängigkeit der europäischen Notenbank ist nicht unbedingt erfüllt. Zwar ist die Autonomie der Währungsbehörde durch die Regelungen des Maastricht-Vertrags de jure hinreichend gewährleistet, praktisch könnte sie aber durch die Zuständigkeit des Rates für die Wechselkurspolitik sowie durch die Berufung willfähiger Mitglieder in die Entscheidungsgremien des EZSB unterlaufen werden. Der Einfluß, den ein einzelnes, insbesondere ein kleines Mitgliedsland auf die Geldpolitik der EZB hat, ist freilich gering. Geraten jedoch mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig und/oder die großen Mitgliedsländer von bedeutendem wirtschaftlichen Gewicht in finanzpolitische Nöte, ist nicht auszuschließen, daß der politische Druck und die Einflußnahme auf die EZB zunimmt, die Haushaltsprobleme durch eine expansive Geldpolitik zu entschärfen. Die Anpassungszwänge des Kapitalmarktes könnten durch die Aussicht auf einen solchen monetären Ausweg aus einer Haushaltskrise u.U. gemildert werden. Schließlich ist nicht sicher, daß die finanzpolitischen Entscheidungsträger auf

steigende Kreditzinsen rasch mit einer entsprechenden Einschränkung der Kreditnachfrage reagieren. Der öffentliche Kredit bietet unter polit-ökonomischen Aspekten ein Lösungsinstrument für politische Konflikte: In der finanzpolitischen Auseinandersetzung um höhere Ausgaben einerseits und niedrigere Steuern andererseits lassen sich durch Kreditfinanzierung des staatlichen Ausgabenprogramms die widerstreitenden Interessen in Übereinstimmung bringen. Die finanzpolitischen Akteure neigen daher dazu, die Kosten der Kreditfinanzierung aus kurzfristigen politischen Opportunitäten zu ignorieren und die politisch unliebsame Konsolidierungspolitik trotz steigender Risikoprämien an den Kapitalmärkten immer weiter aufzuschieben. Nach den Beobachtungen in einigen europäischen Ländern scheint die politische Blockade der Haushaltskonsolidierung um so wahrscheinlicher, je stärker das politische Spektrum polarisiert ist und je kürzer die Regierungen der jeweiligen Länder im Amt sind. Insgesamt besteht also aus wichtigen Gründen Anlaß, die Gefahr untragbarer Haushaltspositionen in den Mitgliedstaaten ernst zu nehmen. Die Notwendigkeit institutioneller Schutzmaßnahmen gegen übermäßige öffentliche Defizite ist insofern nicht völlig von der Hand zu weisen.

Natürlich können institutionalisierte Verschuldungsgrenzen jederzeit im nationalen Rahmen getroffen werden. Die Fähigkeit einer Regierung, sich eine glaubwürdige finanzpolitische Selbstbeschränkung aufzuerlegen und sie einzuhalten, scheidet aber meist an den gleichen politischen Faktoren, die für die übermäßige Ausweitung der Staatsverschuldung ursächlich sind. Gemeinschaftliche Verschuldungsgrenzen bieten daher ein Instrument, um Haushaltsanpassungen und andere ökonomisch notwendige Reformen einzuleiten, zu denen ein Mitgliedsland wegen innenpolitischer Auseinandersetzungen und Verteilungskämpfe alleine nicht (mehr) in der Lage ist. Vor dem Hintergrund des erwähnten empirischen Zusammenhangs zwischen der politischen Stabilität eines Staates und der Höhe seiner Verschuldung haben die Maastrichter Budgetkriterien - zumindest was ihre Funktion als Teilnahmekriterium an der WWU anbelangt - eine weitere, politische Bedeutung: Sie definieren implizit ein bestimmtes Maß an Konvergenz zwischen den politischen Systemen der Mitgliedsländer, das für die Fortentwicklung der Gemeinschaft zu einer umfassenden politischen Union möglicherweise erforderlich ist.

Die Ausgestaltung der Maastrichter Verschuldungsregeln zeigt allerdings eine Reihe von Schwächen. Sie werden dem Anspruch, die Tragbarkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten, nur bedingt gerecht. Die Schuldenposition des Staates gilt nach der gängigen Definition als tragbar, solange die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage, des Zinsniveaus und der erwarteten staatlichen Einnahmen und Ausgaben in der Lage ist, seine Schuldenquote mittelfristig auf dem gegenwärtigen Niveau zu stabilisieren. Demgegenüber

schreibt der Maastricht-Vertrag allen Mitgliedsländern ungeachtet ihrer spezifischen Ausgangslage eine einheitliche Obergrenze für den Schuldenstand vor. Mitgliedsländer, die diese überschreiten, müssen ihre Verschuldung relativ zum BIP zurückführen. Umgekehrt haben Mitgliedsländer mit im Vergleich zum Maastrichter Grenzwert unterdurchschnittlicher Verschuldung Spielraum, ihren Schuldenstand bei Bedarf dauerhaft bis maximal zur europarechtlichen Obergrenze zu erhöhen. Die Maastrichter Budgetregeln sind insofern nur als faustregelartige Auslegung des Tragbarkeitsgedankens zu sehen. Die Maastrichter Referenzwerte von 3 Prozent für die öffentliche Defizitquote und 60 Prozent für die Staatsschuldenquote sind zudem ökonomisch nicht eindeutig zu untermauern und werden den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere was die nationalen Sozialversicherungssysteme und die daraus resultierenden Ansprüche gegen die öffentliche Hand angeht, kaum gerecht. Sie sind außerdem nur bei bestimmten Wachstums- und Zinsraten miteinander kompatibel. Auch dies unterstreicht den eher faustregelartigen Charakter der gemeinschaftlichen Haushaltsregeln. Des weiteren ist die im Maastricht Vertrag verankerte statistische Abgrenzung der Budgetkriterien nicht völlig konsistent. Das öffentliche Finanzierungsdefizit wird als Veränderungsgröße des staatlichen Nettogeldvermögens, der Schuldenstand als Brutto-Schuldenstand des Staates definiert. Defizit und Schuldenstand bewegen sich auseinander, wenn von der öffentlichen Hand aufgenommene Kreditmittel zur Darlehensvergabe verwendet werden. Durch die Kreditaufnahme erhöht sich der Brutto-Schuldenstand. Das Nettogeldvermögen bleibt hingegen unverändert, da in dieses sowohl die staatliche Kreditaufnahme als auch Kreditvergabe eingehen. Hinzu kommt, daß wichtige Aspekte und Surrogate der öffentlichen Verschuldung - etwa öffentliche Bürgschaften oder die europäische Haushaltsebene selbst - überhaupt nicht berücksichtigt werden. Der größte Mangel der Maastrichter Regelungen und Budgetnormen liegt indes in dem völlig unzulänglichen Sanktionsverfahren, das für den Fall einer Überschreitung der europarechtlichen Grenzwerte vorgesehen ist. Es ist langwierig und anfällig für politische Kompromisse. Die politische Durchsetzbarkeit der Budgetregeln in der Zeit nach Vollendung der WWU infolgedessen relativ gering. Der inzwischen auf europäischer Ebene nachträglich vereinbarte Stabilitäts- und Wachstumspakt beseitigt diesen Mangel nicht.

Ungeachtet ihrer immanenten Schwächen sind die Maastrichter Budgetregeln aus der spezifischen schuldenpolitischen Situation in der Bundesrepublik Deutschland zu begrüßen. Die bundesdeutschen Gebietskörperschaften unterliegen zwar allesamt eigenen Verschuldungsgrenzen, diese haben sich aber mit Ausnahme der kommunalen Kreditgrenzen als zahnlos erwiesen. Aus der grundgesetzlichen Verpflichtung des Bundes und der Länder nach Art. 109 Abs. 2 GG, bei ihrer Haushaltswirtschaft - hierzu zählt auch die Verschuldungspolitik - den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, läßt sich

keine justitiable Verschuldungsgrenze ableiten. Die Kreditobergrenze des Bundes nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG und die analogen Regelungen in den Landesverfassungen, nach der die öffentliche Kreditaufnahme die im Haushalt veranschlagten Investitionsausgaben nicht überschreiten darf, kränken an der sehr weiten und obendrein dehnbaren haushaltsrechtlichen Abgrenzung des Investitionsbegriffs. Zudem wird das gesamtstaatliche Investitionsvolumen und damit die Kreditobergrenze des Gesamtstaates durch Doppelzählungen der Investitionszuweisungen zwischen den Gebietskörperschaften aufgebläht. Öffentliche Sondervermögen können außerdem problemlos von der Kreditgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG ausgenommen werden. Auch enthält die deutsche Finanzverfassung - außer bei den Gemeinden - keine speziellen Mechanismen zur Überwachung und Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsregeln. Entsprechend gibt es keine wirksamen Sanktionsmaßnahmen für den Fall einer Überschreitung der bundesdeutschen Verschuldungsgrenzen. So verwundert es nicht, daß das bundesdeutsche Regelungssystem einer erheblichen Ausweitung der öffentlichen Schulden bei Bund und Ländern während der siebziger und seit Beginn der neunziger Jahre nichts entgegenzusetzen vermochte. Mit den Maastrichter Budgetregeln werden wichtige Regelungslücken im bundesdeutschen System der Verschuldungsobergrenzen zumindest teilweise geschlossen. Sie ziehen eine eindeutige, numerisch bestimmte Grenze für das Finanzierungsdefizit. Ihr Wirkungsbereich ist institutionell fest vorgegeben und kann von den politischen Entscheidungsträgern nicht durch komfortable Ausnahmeregelungen verändert werden. Sie richten sich zudem an den Gesamtstaat und lassen sich durch Transferzahlungen zwischen den einzelnen Haushalten nicht künstlich aufblähen. Schließlich werden die europarechtlichen Vorgaben laufend durch die Gemeinschaftsorgane überwacht. Der politische Druck, der hiervon ausgeht, ist ungeachtet der Schwächen des europäischen Überwachungs- und Sanktionsmechanismus höher einzuschätzen als die langwierige Überprüfung der bundesdeutschen Kreditobergrenzen durch die jeweiligen Verfassungsgerichte.

Die europarechtlichen Verschuldungsgrenzen ziehen den Gebietskörperschaften darüber hinaus einen quantitativ engeren Verschuldungsrahmen als die bundesdeutschen Regeln zusammengenommen. Während die aggregierten bundesdeutschen Verschuldungsgrenzen seit Beginn der siebziger Jahre praktisch durchgängig eingehalten worden sind, wären die gemeinschaftlichen Haushaltsvorgaben wiederholt überschritten worden. Bemerkenswert ist auch, daß die Goldene Regel des Maastricht-Vertrags, die auf das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und den Brutto-Anlageinvestitionen des Staates abstellt und die als ergänzendes Kriterium zur Beurteilung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten in den Vertragstext aufgenommen wurde, ebenfalls eine wesentlich engere Obergrenze für das öffentliche Defizit bildet als die Summe der bundesdeutschen Verschuldungsregeln. In der Tat liegen die Brutto-Anlageinvestitionen in der Bundes-

republik Deutschland bereits seit vielen Jahren sogar unter dem gemeinschaftlichen Referenzwert in Höhe von 3 Prozent des BIP, der - wie erwähnt - wiederholt überschritten wurde.

Die Umsetzung der Maastrichter Budgetregeln erfordert angesichts der weitgehenden Dezentralisierung der Verschuldungskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland die Koordinierung der Verschuldungspolitik der Gebietskörperschaften. Die Sozialversicherungen können hiervon ausgenommen bleiben, weil ihnen nach den gegenwärtigen rechtlichen Regelungen eine fortgesetzte Unterdeckung der Ausgaben durch laufende Einnahmen untersagt ist. Bei den Gebietskörperschaften muß die Koordinierung der Verschuldungstätigkeit prinzipiell alle Vorgänge einbeziehen, die zu einer negativen Veränderung des staatlichen Nettogeldvermögens führen. Dies sind neben der Nettokreditaufnahme auch die Verwendung von Privatisierungserlösen und Nettorückflüssen aus der öffentlichen Darlehensvergabe zur laufenden Haushaltsfinanzierung. Die verschuldungspolitische Koordinierung könnte auf die Nettokreditaufnahme beschränkt werden, wenn Bund und Länder verpflichtet werden, staatliches Geldvermögen nur zur (außerordentlichen) Schuldentilgung aufzulösen. Der Koordinationsbedarf hinsichtlich der Nettokreditaufnahme wirft die grundsätzliche Frage auf, ob die Dezentralisierung der Verschuldungskompetenzen unter staatsschulden- und föderalismustheoretischen Gesichtspunkten notwendig und zweckmäßig ist oder ob die Umsetzung der Maastrichter Regeln nicht durch die Zentralisierung der Verschuldungskompetenzen ausschließlich beim Bund erleichtert werden könnte.

Der öffentliche Kredit hat eine fiskalische, stabilitätspolitische und allokativen Funktion. Diese Funktionen sind für die einzelnen öffentlichen Haushaltsebenen unter staatsschulden- und föderalismustheoretischen Gesichtspunkten sowie unter Berücksichtigung der gegebenen föderativen Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland von unterschiedlich großer Bedeutung. Unter fiskalischen Gesichtspunkten dient der öffentliche Kredit der eigenständigen Einnahmgestaltung der Gebietskörperschaften. Er sollte daher mit Blick auf das föderale Autonomiepostulat insbesondere den staatlichen Gliedern zustehen, die mangels eigener Steuerautonomie über keine anderen Möglichkeiten verfügen, ihren Ausgabenpielraum (vorübergehend) eigenständig zu erhöhen. In der Bundesrepublik Deutschland sind dies die nachgeordneten Gebietskörperschaften, insbesondere die Länder und in geringerem Maße die Gemeinden. Der Verlust von Verschuldungskompetenzen schwächt die fiskalische Unabhängigkeit dieser staatlichen Glieder und die Funktionsfähigkeit des bundesdeutschen föderativen Systems. In der Bundesrepublik Deutschland besteht allerdings ein expliziter Haftungsverband zwischen den föderalen Gliedern. Die Überschuldung eines öffentlichen Kreditnehmers hat daher starke Rückwirkungen auf das föderale Gesamtsystem. Die Zuordnung von Verschuldungskompetenzen aus fiskalischen Gründen setzt

insofern gleichzeitig geeignete Kreditgrenzen voraus, die die Tragbarkeit der öffentlichen Haushalte sicherstellen.

Auch stabilitätspolitisch weist die Dezentralisierung der Verschuldungskompetenzen gewisse Vorzüge auf. Im derzeitigen System leisten neben dem Bund auch die Länder einen hohen Beitrag zur passiven Konjunkturpolitik. Das Recht zur Kreditaufnahme ermöglicht ihnen, konjunkturell bedingte Schwankungen ihrer Einnahmen und Ausgaben durch eine gegenläufige Variation ihrer Kreditaufnahme auszugleichen. Einer prozyklischen Budgetpolitik auf Bundes- und Länderebene kann dadurch tendenziell begegnet werden. Eine föderative Finanzverfassung ohne Verschuldungskompetenzen für die nachgeordneten öffentlichen Haushalte erfordert notwendigerweise Regelungen, die eine Verstetigung der Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf bewirken. Sie kommen einer Neuordnung der vertikalen Steuerertragszuständigkeiten gleich und sind mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Den nachgeordneten Gebietskörperschaften wäre in diesem Fall das Steueraufkommen ausschließlich aus Steuerquellen mit relativ geringer Aufkommenselastizität zuweisen. Konjunkturelle Einnahmenschwankungen lassen sich dadurch allerdings nicht vollständig eliminieren. Außerdem sind im Zeitablauf erhebliche Aufkommensverschiebungen zugunsten der Zentralebene möglich, was mit hoher Wahrscheinlichkeit in regelmäßig wiederkehrende Steueranpassungen und/oder föderalen Verteilungskämpfen mündete. Gleichzeitig käme es wohl auch zu einer Verschiebung des politischen Machtgefüges zum Bund. Hebesatz- oder Zuschlagsrechte für die nachgeordneten Gebietskörperschaften ließen sich zudem kaum noch verwirklichen. Die horizontale Verteilung der den Ländern und Gemeinden nun zustehenden Steuerquellen bildete ein weiteres Problemfeld. Die ökonomischen und (staats)politischen Kosten einer stabilitätspolitisch motivierten Totalrevision des grundgesetzlichen Einnahmensystems wären enorm. Auch der Versuch, konjunkturelle Schwankungen im Steueraufkommen der nachgeordneten Gebietskörperschaften durch Implementierung eines "konjunkturellen" vertikalen Finanzausgleichs zu eliminieren, ist problematisch. Schwierigkeiten bereitet hier vor allem, das "richtige" Transfervolumen mit hinreichender Genauigkeit zu bestimmen und dieses adäquat auf die einzelnen nachgeordneten Gebietskörperschaften zu verteilen. Die Folge sind permanente bundesstaatliche Verteilungskämpfe. Die Autonomie der föderalen Glieder, eine wesentliche Voraussetzung für ein funktionsfähiges föderatives System, ging dadurch verloren.

Allokative Überlegungen sprechen dafür, das Recht zur Kreditaufnahme weitestgehend zu dezentralisieren und (fast) ausschließlich den Gemeinden zu gewähren. Der öffentliche Kredit dient unter allokativen Gesichtspunkten einmal der Verwirklichung der intertemporalen Äquivalenz bei starken Schwankungen der zukunftsbegünstigenden öffentlichen Ausgaben (Pay-as-you-use-Konzept). Schub-

artige Erhöhungen der investiven Ausgaben sind am ehesten auf kommunaler Ebene zu erwarten. Bei Bund und Ländern weisen die Investitionsausgaben hingegen tendenziell eine relativ stetige Entwicklung auf. Die konsequente Realisierung des Pay-as-you-use-Konzepts wird auf Länderebene zudem durch die unzureichende Steuerautonomie der Gliedstaaten und dem ausgeprägten horizontalen Länderfinanzausgleich erschwert. Zwar ist nicht für alle Zukunft auszuschließen, daß Einzelereignisse (wie z.B. Naturkatastrophen oder die Deutsche Einheit) erhebliche öffentliche Investitionsanstrengungen der übergeordneten staatlichen Ebenen erfordern, die eine Beteiligung der zukünftigen Generationen an den damit verbundenen fiskalischen Lasten rechtfertigen. Solche - in der Praxis äußerst selten auftretenden - Einzelereignisse können Verschuldungskompetenzen für Bund und Länder aber nicht grundsätzlich begründen. Dies gilt im wesentlichen auch dann, wenn man die alloкатive Funktion des öffentlichen Kredits allgemeiner faßt und darunter im weiteren Sinne die Vermeidung von (Steuer-)fraktionen versteht, die durch die abrupte Anpassung des öffentlichen Haushalts an exogene Einnahmen- (oder Ausgaben)schocks resultieren können. Derartige Schocks sind im wesentlichen nur bei den Gemeinden zu erwarten. Der Bund und jedenfalls die großen Länder bilden hingegen relativ stark diversifizierte wirtschaftliche Einheiten und sind deshalb - abgesehen von den erwähnten Krisensituationen - weit weniger von derartigen adversen Entwicklungen betroffen. Zudem werden (nicht konjunkturbedingte) Einnahmenschocks auf Länderebene in deutlich stärkerem Maße durch den Länderfinanzausgleich abgefangen als die auf Gemeindeebene durch den kommunalen Finanzausgleich.

Die ökonomischen Vorzüge dezentralisierter Verschuldungskompetenzen legen es nahe, die Maastrichter Budgetregeln unter grundsätzlicher Beibehaltung der gegenwärtigen föderalen Verteilung der Verschuldungsmöglichkeiten umzusetzen. Die innerstaatliche Sicherung der europarechtlichen Budgetnormen läßt sich gedanklich in zwei Schritte zerlegen. Erstens muß der gesamtstaatliche Kreditrahmen bestimmt werden, der mit den Maastrichter Budgetregeln höchstens zu vereinbaren ist. Dieser muß in der Bundesrepublik Deutschland den europarechtlichen Grenzwert von 3 Prozent des BIP deutlich unterschreiten. Die wesentlichen Gründe hierfür sind zum einen in der bereits hohen deutschen Schuldenquote zu suchen, die inzwischen die europarechtliche Obergrenze von 60 Prozent des BIP überschritten hat. Angesichts des gegenwärtig geringen realen und nominalen Wirtschaftswachstums läßt sich die Schuldenquote bei voller Ausschöpfung des Maastrichter Defizitkriteriums auf Dauer nicht unter diese Obergrenze zurückführen. Zum anderen lehrt die Erfahrung, daß Konjunkturerinbrüche zu einem Sprung in der Staatsschuldenquote führen, der häufig keinen korrespondierenden Abbau im folgenden Aufschwung findet. Der gesamtstaatliche Kreditrahmen muß daher um einen konjunkturellen Abschlag vermindert werden, der der im Konjunkturverlauf asymmetrischen öffentlichen Verschuldungspolitik Rechnung trägt.

Darüber hinaus ist ein zusätzlicher, allerdings nur schwer zu quantifizierender Verschuldungspuffer für außerkonjunkturelle Sondersituationen vorzusehen.

Zweitens umfaßt die innerstaatliche Koordination der Verschuldungspolitik der Gebietskörperschaften die Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens auf die einzelnen öffentlichen Haushalte. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland hält mit dem Finanzplanungsrat und/oder dem Konjunkturrat sowie der Schuldendeckelverordnung gem. §§ 19 ff. StabG verschiedene Instrumente bereit, die grundsätzlich zur innerstaatlichen Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Budgetnormen herangezogen werden können. Sie implizieren jeweils die schuldenpolitische Koordinierung im Rahmen eines kooperativen, föderalen Verhandlungsprozesses zwischen den Gebietskörperschaften. Eine Verhandlungslösung dürfte sich allerdings als ungeeignet zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Kriterien erweisen. Sie bietet den finanzpolitischen Akteuren durch die Verquickung schuldenpolitischer Fragen mit allgemeinen finanziellen Forderungen einen wiederkehrenden Anlaß zur Austragung föderaler Verteilungskämpfe. Das Verfahren ist zudem intransparent, langwierig und starr. Es erhöht die gegenseitige Entscheidungsabhängigkeit der staatlichen Glieder und schwächt damit im Ergebnis die föderale Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Die Einhaltung der Budgetkriterien ist insgesamt nicht gewährleistet.

Gegen diesen Hintergrund erfordert die innerstaatliche Umsetzung der gemeinschaftlichen Budgetregeln alternative Formen der schuldenpolitischen Koordinierung, die dem diskretionären Einfluß der finanzpolitischen Entscheidungsträger entzogen sind. Der mit den Maastricht-Kriterien zu vereinbarende gesamtstaatliche Kreditrahmen könnte entweder durch eine autonome Schuldenbehörde jährlich bestimmt und auf die Gebietskörperschaften verteilt oder in der Verfassung festgeschrieben werden. Eine Schuldenbehörde, wie sie beispielsweise bis vor kurzem in Australien in Form des Australian Loan Council anzutreffen war, bietet den Vorteil, daß der mit dem Maastricht-Vertrag zu vereinbarende gesamtstaatliche Kreditrahmen flexibel und situationsgerecht bestimmt und eingesetzt werden kann. Eine starre Verfassungsgrenze kann demgegenüber Auslöser einer staatlichen Parallelpolitik werden, wenn die Gebietskörperschaften sie in wirtschaftlichen Normalzeiten voll ausschöpfen und deshalb in konjunkturellen Abschwungsphasen auf die finanzpolitische "Notbremse" treten müssen. Umgekehrt hat die verfassungsrechtliche Regelbindung der öffentlichen Kreditaufnahme den Vorteil, daß sie von den politischen Akteuren eher als "unparteiisch" anerkannt wird als die diskretionäre Entscheidung einer autonomen, keiner parlamentarischen Kontrolle unterworfenen Behörde, deren Vorgaben nicht frei von Ermessen sind und die zudem den politischen Handlungsspielraum von Parlamenten und Regierungen empfindlich beschneiden kann. Gerade unter dem Aspekt der Transparenz und der politischen Akzeptanz der staatlichen Schuldenbegrenzung ist da-

her der Verfassungsregel der Vorzug gegenüber der Schuldenbehörde zu geben. Die Erfahrungen mit dem Australian Loan Council, über dessen Vorgaben sich einzelne australische Staaten einfach hinwegsetzten, bestätigt diese Einschätzung.

Die Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens auf Bund und Länder sowie zwischen den einzelnen Bundesländern kann im Verhältnis bestimmter Schlüsselgrößen vorgenommen werden. Als Schlüsselgrößen kommen Hauhaltskennziffern, wie z.B. die Einnahmen- und Ausgabenvolumina, das Haushaltsdefizit oder der Schuldenstand und Kennzahlen zur Bevölkerung sowie der regionalen Wirtschaftskraft der jeweiligen Gebietskörperschaften in Frage. Eine in jeder Hinsicht überzeugende Begründung für die eine oder andere Schlüsselgröße gibt es nicht. Unter den Hauhaltskennziffern bieten sich die Einnahmenvolumina in einer breiten Abgrenzung als Verteilungsschlüssel an, weil sie dem Gesichtspunkt der Haushaltssicherung am besten Rechnung tragen. Ausgaben- und Neuverschuldungsgrößen der vorangegangenen Jahre sind hingegen wenig geeignet. Sie begünstigen die volle Ausschöpfung der Verschuldungsmöglichkeiten durch die Gebietskörperschaften. Ein genereller Nachteil der Haushaltsgrößen liegt in der Schwierigkeit, sie exakt abzugrenzen und statistisch korrekt zu ermitteln. Das Verteilungsverfahren wird dadurch u.U. kompliziert, intransparent und strategieanfällig für "haushaltspolitische" Tricks der finanzpolitischen Entscheidungsträger. Unter dem Aspekt der politischen Praktikabilität sind daher feste Verteilungsrelationen für die vertikale Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens zwischen Bund und Ländergesamtheit und die Einwohnerzahl für die horizontale Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten unter den Bundesländern als Verteilungsschlüssel zu empfehlen. Die Einwohnerzahl steht darüber hinaus aufgrund der Charakteristika des bundesdeutschen Finanzausgleichs in relativ engem Bezug zu den Einnahmen der jeweiligen Länder, so daß dem Prinzip der Haushaltssicherung weitgehend Rechnung getragen wird. Die jüngsten Vorschläge der deutschen Bundesregierung zur innerstaatlichen Umsetzung der Maastrichter Budgetkriterien folgen diesen pragmatischen Überlegungen weitgehend.

Für die Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeiten eines Bundeslandes zwischen dem Land und seinen Gemeinden ist neben den erwähnten Schlüsselgrößen auch die Vorabbedienung der Kreditbedarfe der Kommunen erwägenswert. In konjunkturellen Normalzeiten würde die kommunale Investitionstätigkeit nicht durch zusätzliche Kreditgrenzen eingeschränkt. In Abschwunghasen, in denen die Gemeinden ihre Kreditaufnahme infolge rückläufiger Einnahmen verringern müssen, kann das jeweilige Bundesland die freiwerdenden Verschuldungsmöglichkeiten im Rahmen einer stabilisierenden Budgetpolitik nutzen. Durch eine bevorzugte Bedienung der Gemeinden würde somit ein System "kommunizierender Kreditröhren" geschaffen, das die Verschuldungsmöglichkeiten über den Kon-

junkturverlauf hinweg jeweils denjenigen öffentlichen Haushalten zuweist, die in besonderem Maße darauf angewiesen sind.

Eine Alternative zur regelgebundenen Aufteilung des gesamtstaatlichen Kreditrahmens auf die Gebietskörperschaften bietet die marktmäßige Allokation der Verschuldungsmöglichkeiten durch die Versteigerung von Verschuldungszertifikaten. Die marktmäßige Allokation der Verschuldungsmöglichkeiten beschränkt die Haushaltsautonomie der einzelnen Gebietskörperschaften weitaus weniger als die Verteilung nach Schlüsselgrößen. Eine Gebietskörperschaft kann - innerhalb der Verschuldungsgrenzen des Gesamtstaats - praktisch jede gewünschte Nettokreditaufnahme realisieren, sofern sie bereit ist, die Prämien für die dazu benötigten Verschuldungsrechte zu bezahlen. Der besondere Reiz des Versteigerungsverfahrens liegt darin, daß es prinzipiell die Allokation der Verschuldungsmöglichkeiten nach der in der Höhe der gebotenen Prämien manifestierten Dringlichkeit der Kreditbedarfe erlaubt. Es ist darüber hinaus relativ strategieunempfindlich und - zumindest von seiner Konzeption her - einfach. Diese potentiellen Vorteile sind allerdings mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Der in Analogie zu einem privaten Investor unterstellte Zusammenhang zwischen der Dringlichkeit des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte und der Zahlungsbereitschaft für Verschuldungszertifikate ist nicht zwingend. Die Forderung nach institutionellen Kreditobergrenzen für die öffentliche Hand auf nationaler sowie auf supranationaler Ebene beruht u.a. gerade auf der Annahme, daß die staatlichen Kreditnehmer eben nicht oder nur eingeschränkt auf Marktsignale reagieren. Unter dieser Voraussetzung ist zweifelhaft, ob die Versteigerung von Verschuldungszertifikaten tatsächlich zu einer effizienteren Allokation der öffentlichen Verschuldungsmöglichkeiten führt. Es kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, daß insbesondere die Gemeinden, die u.U. besonders dringende Ausgaben- bzw. Investitionsbedarfe haben, aufgrund der für sie geltenden vergleichsweise strengen Kreditgrenzen durch die Versteigerungslösung benachteiligt werden. Außerdem sind Konflikte mit dem Ziel der Haushaltssicherung nicht auszuschließen. Die marktmäßige Allokation der Verschuldungsrechte erfordert darüber hinaus die Existenz eines funktionsfähigen Zweitmarktes für Verschuldungszertifikate. Ob sich ein solcher allerdings herausbilden würde, läßt sich ebenfalls nicht mit Sicherheit beantworten.

Anhang I

Zur genaueren Beurteilung der Finanzierungsalternativen "öffentliche Kreditaufnahme" versus "Steuererhebung" bei trendmäßigen Veränderungen des staatlichen Investitionsverhaltens sei im folgenden eine **stationäre, d.h. im Zeitverlauf nicht wachsende Volkswirtschaft** unterstellt.¹ Das von Generation zu Generation weitergegebene staatliche Produktiv- (und Konsum)vermögen werde durch den realen öffentlichen Kapitalstock (K) repräsentiert. Er verharrt auf konstantem Niveau \bar{K} und wirft annahmegemäß keine direkten Budgeteinnahmen ab.² Er wird von den Bürgern zu Konsumzwecken oder als Produktionsfaktor im Wirtschaftsprozess genutzt. Die daraus resultierenden Nutzenstiftungen (N) belaufen sich auf das u -fache des in einer Periode verfügbaren Kapitalstocks, so daß die Beziehung $N = u * \bar{K}$ gilt. Der Nutzenparameter u wird im Zeitablauf als konstant betrachtet. Jede Generation führt Ersatzinvestitionen in der Höhe von $(a * \bar{K})$ durch, wobei a die als konstant angenommene volkswirtschaftliche Abschreibungsrate bezeichnet. Die Ersatzinvestitionen müssen - mangels "direkter" Erträge aus dem öffentlichen Kapitalvermögen - durch laufende Steuererhebung finanziert werden. Sie stellen das "Entgelt" einer jeden Generation für die Nutzung des öffentlichen Kapitalstocks dar. Der öffentliche Kapitalstock und die in Form von Nutzenstiftungen resultierenden Begünstigungen bleiben damit über die Perioden hinweg gleich.

Der Begünstigungsseite der Generationen ist die (fiskalische) Belastungsseite gegenüberzustellen. Der Kapitalstock \bar{K} bzw. die Nettoinvestitionen, die einst zu seiner Bildung führten, seien - anders als die laufenden Ersatzinvestitionen - entweder aus Steuermitteln und/oder durch Kreditaufnahme finanziert worden. Im Rahmen der folgenden Analyse wird unterstellt, daß die zur Bildung des Anfangskapitalstocks \bar{K} erforderlichen Nettoinvestitionen ausschließlich mit Steuermitteln (Variante A) bzw. ausschließlich über Kredite, die nicht getilgt werden (Variante B),³ finanziert wurden.⁴ Im letzteren Fall steht dem öffentlichen Kapi-

¹ Die im folgenden formal abgeleiteten Ergebnisse gelten in modifizierter Form auch für den Fall einer wachsenden Volkswirtschaft (siehe unten). Die Annahme, die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate sei gleich Null, dient an dieser Stelle allein der Rechen- bzw. Darstellungserleichterung.

² Dahinter steht die Überlegung, daß der öffentliche Kapitalstock nur zu einem geringen Teil aus rentierlichen öffentlichen Investitionsgütern besteht, denen ein bestimmter Ertrag bzw. Rendite direkt zugerechnet werden kann.

³ Vgl. Haller (1959), S. 83; (1985), S. 130. Alternativ kann man sich vorstellen, daß die Abschreibungsbeträge zur Rückzahlung der für einzelne Investitionsprojekte aufgenommenen öffentlichen Schulden verwendet werden, gleichzeitig die Ersatzinvestitionen durch erneute Kreditaufnahme finanziert werden [vgl. Musgrave (1959), S. 559].

⁴ Die Realität ist jedoch, daß der öffentliche Kapitalstock teils aus Steuern, teils über Kredite finanziert ist (Variante C). Dieser Möglichkeit wird im folgenden nicht weiter nach-

talstock \bar{K} eine öffentliche Schuld in gleicher Höhe gegenüber. Die Steuerbelastungen (S) einer Generation resultieren folglich zum einen aus den Zukunftsaufwendungen für die kommenden Generationen, - bei konstantem Kapitalstock handelt es sich hierbei lediglich um die Abschreibungsbeträge zur "Wiederherstellung" des ursprünglichen Kapitalbestandes -, zum anderen aus Zinsverpflichtungen aus der ggf. ererbten öffentlichen Schuld. Von einer angemessenen intertemporalen Lastenverteilung kann gesprochen werden, wenn das Verhältnis (V) zwischen Belastung (S) und Nutzenstiftungen (N), im folgenden auch als relative Belastung bzw. Belastungsquote bezeichnet, im Zeitablauf konstant bleibt. Entsprechend ergibt sich für V zu einem beliebigen Zeitpunkt t bei ausschließlich steuerfinanziertem, konstantem öffentlichen Kapitalstock (Variante A):

$$[1a] \quad V_t^s = \frac{S_t^s}{N_t} = \frac{a * \bar{K}}{u * \bar{K}} = \frac{a}{u}$$

bzw. bei ausschließlich kreditfinanziertem, konstantem öffentlichen Kapitalstock (Variante B):

$$[1b] \quad V_t^k = \frac{S_t^k}{N_t} = \frac{a * \bar{K} + r * \bar{K}}{u * \bar{K}} = \frac{a + r}{u},$$

wobei r den konstanten realen Zinssatz für öffentliche Schuldtitel bezeichnet. Es wird deutlich, daß sowohl innerhalb der Modellvariante A als auch der Variante B alle Generationen die gleiche relative Belastung erfahren; V_t^s bzw. V_t^k bleibt in beiden Fällen über die Zeit hinweg konstant.⁵ Die Kreditfinanzierung des Kapitalstocks stellt folglich per se keine Benachteiligung der zukünftigen Generationen

gegangen, da sie keine wesentlich weiterführenden Erkenntnisse erwarten läßt. Die Ergebnisse ihrer Analyse bewegen sich zwischen den Ergebnissen der Variante A und der Variante B, und zwar je nach Höhe des Steuer- bzw. Kreditanteils an der Finanzierung näher an dem einen oder anderen Extrem.

- 5 Dies gilt freilich nicht in der "Urperiode", in der erstmals ein öffentlicher Kapitalstock gebildet wird. Im Nenner der Quote V steht jeweils der in der jeweiligen Periode verfügbare Kapitalstock. Dieser ist in der "Urperiode" jedoch gleich Null, weil die Investitionen einer Generation, - wie gleich noch auszuführen sein wird -, annahmegemäß immer erst den nachfolgenden Generationen zugute kommen. V strebt in der "Urperiode" folglich gegen Unendlich. Sie stellt insofern einen Sonderfall des weiter unten behandelten Investitionsschubs dar. Die "Urperiode" ist im hier diskutierten Zusammenhang allerdings von untergeordneter Bedeutung. Zum einen ist es das Ziel der Modellrechnung zu untersuchen, wie sich die intertemporale Lastenverteilung ändert, wenn - ausgehend vom Zustand der intergenerativen Gleichverteilung - die Generationen ihr bisheriges Investitionsverhalten sukzessive ändern. Zu diesem Zweck ist es analytisch naheliegend, mitten "in die Zeit bzw. Generationenfolge einzusteigen" und die Auswirkungen einer Verhaltensänderung auf die Zukunft zu untersuchen. Zum anderen scheint der Gedanke, die Entwicklung einer Volkswirtschaft und damit auch des öffentlichen Kapitalstocks lasse sich an einem Nullpunkt festmachen, vor dem nichts dergleichen existierte, etwas Wirklichkeitsfern. Gleiches gilt für die Analyse eben dieser "Urperiode".

dar.⁶ Gleichwohl zeigt der direkte Vergleich der Ausdrücke [1a] und [1b], daß die jeweiligen Generationen bei Steuerfinanzierung des Kapitalstocks besser gestellt sind als bei Kreditfinanzierung. V_t^s liegt in allen Perioden unter V_t^k .

Zur Analyse von Trendveränderungen des öffentlichen Investitionsverhaltens - im folgenden definiert als graduelle, dauerhafte Veränderung der Wachstumsrate des staatlichen Kapitalstocks - unter dem Aspekt der intertemporalen Lastenverschiebung wird im folgenden die Annahme des konstanten Kapitalstocks gelockert. Beginnend in der Periode $t=0$ erhöhe sich die Wachstumsrate des öffentlichen Kapitalstocks (c) dauerhaft von ihrem bisherigen Wert $c=0$ auf $0 < c < 1$. Generation $t=0$, die über den von den Vorgenerationen vererbten unveränderten öffentlichen Kapitalstock \bar{K} verfügt, führt also über die Ersatzinvestitionen hinaus Nettoinvestitionen in Höhe von $c \cdot \bar{K}$ durch.⁷ Die positiven Nettoinvestitionen und die kommen den nachfolgenden Perioden zugute, d.h. sie erhöhen den nutzbaren Kapitalstock und damit die Nutzenstiftungen für die zukünftigen Generationen. Diese finanzieren jeweils die proportional zum Kapitalstock steigenden Abschreibungsbeträge und erhöhen ihrerseits den öffentlichen Kapitalstock um das c -fache des ihnen verfügbaren Kapitalbestandes. Der in einer beliebigen Periode $t \geq 0$ nutzbare öffentliche Kapitalstock bestimmt sich folglich nach der Beziehung:

$$[2] \quad K_t = (1 + c)^t \cdot \bar{K}, \text{ für alle } t \geq 0.$$

Die Höhe und die Entwicklung der Steuerbelastung in den zukünftigen Perioden hängt davon ab, welche Finanzierungsform für den vorhandenen Kapitalstock \bar{K} in Periode $t=0$ zum einen und für die positiven Nettoinvestitionen der Generationen $t \geq 0$ zum anderen gewählt wird. Es wird unterstellt, daß die Nettoinvestitionen - wie übrigens der Kapitalstock \bar{K} auch - entweder ausschließlich aus Steuermitteln oder ausschließlich durch Kreditaufnahme finanziert werden. Es ergeben sich somit vier verschiedene Fälle, die im folgenden zu untersuchen sind:

Fallunterscheidung	Anfänglicher Kapitalstock in $t=0$	Nettoinvestitionen in $t \geq 0$
Variante A1	steuerfinanziert	steuerfinanziert
Variante A2	steuerfinanziert	kreditfinanziert
Variante B1	kreditfinanziert	steuerfinanziert
Variante B2	kreditfinanziert	kreditfinanziert

Die Ersatzinvestitionen werden - entsprechend den Modellannahmen - in jedem Fall mit Steuermitteln finanziert.

⁶ Nachdrücklich Haller (1985), S. 130.

⁷ Die Nettoinvestitionen, d.h. die Differenz zwischen Brutto- und Ersatzinvestitionen, werden dadurch positiv. Bisher betragen sie Null.

Variante A1:

Die Steuerbelastung einer Generation setzt sich aus den sich im Zeitablauf absolut erhöhenden Abschreibungsbeträgen sowie den ebenfalls mit der konstanten Rate c wachsenden Neuinvestitionen zusammen. Es gilt die Gleichung:

$$[3] \quad S_t^{s,s} = (a+c) * (1+c)^t * \bar{K}.$$

Entsprechend ergibt sich für die Belastungsquote V im Zeitablauf der Ausdruck:

$$[4] \quad V_t^{s,s} = \frac{S_t^{s,s}}{N_t} = \frac{(a+c) * (1+c)^t * \bar{K}}{u * (1+c)^t * \bar{K}} = \frac{a+c}{u}.$$

Variante A2:

Es entsteht eine öffentliche Schuld, die in jeder Periode dem Betrag entspricht, um den der jeweils verfügbare Kapitalstock K_t den anfänglichen öffentlichen Kapitalbestand \bar{K} übersteigt. Anstelle der jährlichen Nettoinvestitionen sind nun die auf diese öffentliche Schuld entfallenden Zinsen aus Steuermitteln zu bezahlen. Für die Steuerbelastung zum Zeitpunkt t gilt die Beziehung:

$$[5] \quad S_t^{s,k} = [(a+r) * (1+c)^t - r] * \bar{K}.$$

Für die relative Belastung der einzelnen Generationen erhält man den Ausdruck:

$$[6] \quad V_t^{s,k} = \frac{S_t^{s,k}}{N_t} = \frac{[(a+r) * (1+c)^t - r] * \bar{K}}{u * (1+c)^t * \bar{K}} = \frac{1}{u} \left(a+r - \frac{r}{(1+c)^t} \right).$$

Aus Gleichung [6] wird unmittelbar deutlich, daß sich - ausgehend von einem ursprünglich "lastenfrei" übergebenem Kapitalstock - bei einem Wechsel der Finanzierungsmethode von Steuerfinanzierung zu Kreditfinanzierung die relative Belastung im Zeitverlauf stetig erhöht. I.a.W., die den zukünftigen Generationen hinterlassenen Steuerverpflichtungen wachsen schneller als der übertragene Kapitalstock und dessen Nutzenabgaben. Wegen:

$$[7] \quad \frac{\partial V_t^{s,k}}{\partial a} > 0, \quad \frac{\partial^2 V_t^{s,k}}{\partial a^2} < 0 \quad \text{und} \quad \lim_{t \rightarrow \infty} V_t^{s,k} = \frac{a+r}{u}$$

strebt $V_t^{s,k}$ ausgehend vom Wert a/u in Periode $t=0$ mit positiver, aber abnehmender Grenzrate gegen den Wert $(a+r)/u$. Werden die (positiven) Nettoinvestitionen hingegen wie der anfängliche Kapitalstock aus Steuermitteln finanziert, nimmt - wie aus Gleichung [4] hervorgeht - die Belastungsquote $V_t^{s,s}$ über alle Perioden den konstanten Wert $(a+c)/u$ an.

Wächst der öffentliche Kapitalstock mit einer Rate $c > r$, liegt die Steuerbelastung der zukünftigen Generationen bei Kreditfinanzierung der staatlichen Nettoinvestitionen permanent unter derjenigen Last, die sich bei Steuerfinanzierung ergäbe. Die öffentliche Verschuldung führt in diesem Fall in jeder Periode $t \geq 0$ zu einer

geringeren fiskalischen Zukunftsbelastung. Die Konstellation $c > r$ scheint - realistische Größenordnungen für beide Variablen unterstellt - indes dauerhaft wenig wahrscheinlich.⁸ Für $c < r$ (Normalsituation) bedeutet der Wechsel der Finanzierungsmethode bei Trendveränderungen daher eine Benachteiligung der Zukunft. Die frühen Generationen erfahren durch den Zinsendienst eine geringere Belastung als ihnen, bedingt durch die Nettoinvestitionen der Vorperioden, an Nutzenstiftungen aus öffentlichen Kapitalgütern zuwächst. Später müssen die Bürger jedoch eine im Vergleich zu den empfangenen Nutzenstiftungen immer höhere Steuerlast tragen. Wird im Gegensatz dazu die Steuerfinanzierung bei einer Veränderung des Entwicklungstrends der öffentlichen Investitionen beibehalten, kommt es zu keiner Umverteilung zu Lasten der zukünftigen Generationen. Belastungen und Begünstigungen steigen im Zeitablauf im Gleichschritt. Eine Ausnahme ergibt sich lediglich in der Übergangsperiode $t=0$. Hier springt das Verhältnis $V_t^{s,s}$ von seinem Ursprungswert a/u , den es bei einem nicht wachsenden Kapitalstock annimmt, auf den Wert $(a+c)/u$. Generation $t=0$ erbringt insofern eine Vorleistung für die Zukunft, als sie als einzige Generation positive Nettoinvestitionen durchführt, selbst aber (annahmegemäß) nicht in den Genuß eines im Vergleich zur Vorperiode höheren öffentlichen Kapitalstocks kommt. Bedenkt man allerdings, daß sich Trendveränderungen bei der Wachstumsrate des öffentlichen Kapitalstocks - im Gegensatz zu der im Rahmen der Modellrechnung gewählten Darstellungsform - in der Realität nicht ad hoc, sondern nur graduell und über mehrere Perioden vollziehen, - d.h. c ist sehr klein -, scheint die intergenerative Vorleistung und infolgedessen Benachteiligung der ersten Generationen bei Steuerfinanzierung der Nettoinvestitionen vernachlässigbar. Die eben für positive Nettoinvestitionen abgeleiteten Beziehungen über die zeitliche Entwicklung der Nutzenstiftungen des öffentlichen Kapitalstocks und der Steuerbelastung bzw. des Verhältnisses zwischen Belastung und Begünstigung gelten im übrigen analog bei einer negativen Veränderung der Wachstumsrate der öffentlichen Investitionen. Im hier gewählten Beispiel einer stationären Wirtschaft bedeutet dies freilich negative Nettoinvestitionen bzw. einen mit konstanter Rate schrumpfenden öffentlichen Kapitalstock; der Parameter c nimmt einen Wert $-1 < c < 0$ an. Im Fall der "Steuerfinanzierung" der staatlichen Desinvestitionen (Variante A1) steht den sich verringernden Nutzenstiftungen aus einem rückläufigen öffentlichen Kapitalstock eine mit gleicher Rate sinkende Steuerbelastung gegenüber. Die Steuer-

⁸ In der hier unterstellten stationären Volkswirtschaft absorbieren die staatlichen Nettoinvestitionen einen zunehmenden Teil der (konstanten) gesamtwirtschaftlichen Ersparnis. Der Zinssatz r kann als Grenzertrag der im privaten Sektor durch die Erhöhung des öffentlichen Kapitalstocks verdrängten Investitionen interpretiert werden. Unter den üblichen Annahmen eines positiven, aber abnehmenden Grenzertrags des (privaten) Kapitalstocks wird sich daher der Zinssatz (r) - selbst wenn er anfänglich unter der Wachstumsrate des öffentlichen Kapitalstocks läge - zunehmend erhöhen und mittelfristig c übersteigen.

ersparnis im Vergleich zu den Vorperioden resultiert jeweils aus der Verminderung der Ersatzinvestitionen. Das Verhältnis $V_i^{s,s}$ in Gleichung [4] bleibt deshalb im Zeitablauf konstant. Die tendenzielle Benachteiligung der Generationen während der Anpassungsphase der Wachstumsrate auf ein höheres Niveau verkehrt sich bei trendmäßig sinkendem Kapitalstock allerdings in einen leichten Vorteil. Dies wird im Modell daran sichtbar, daß sich $V_i^{s,s}$ beim Übergang von Periode $t=0$ auf $t=1$ von a/u auf $(a+c)/u < a/u$ wegen $c < 0$ verringert. Die "Kreditfinanzierung"⁹ der staatlichen Desinvestition (Variante A2) führt zu dem etwas realitätsfernen Ergebnis, daß - entsprechend der eingangs getroffenen Annahme - zunächst in jeder Periode Steuern in der Höhe der Abschreibungen auf den jeweils verfügbaren Kapitalstock erhoben werden. Da die Ersatzinvestitionen, die in den einzelnen Perioden durchgeführt werden, unter den Abschreibungen liegen, werden die überschüssigen Steuermittel am Kapitalmarkt angelegt. Der Abbau des öffentlichen Kapitalstocks geht folglich mit einem Aufbau an öffentlichem Geldvermögen in gleicher Höhe einher, das mit dem Zinssatz r verzinst wird. Per Saldo verringert sich die Steuerbelastung der Bürger um diese Zinserträge, die im Zeitablauf stetig zunehmen. Das Verhältnis $V_i^{s,k}$ in Gleichung [6] verringert sich infolgedessen laufend, was - im Gegensatz zu dem oben behandelten Fall eines Anstiegs der Wachstumsrate des öffentlichen Kapitalstocks - dauerhafte Begünstigung der zukünftigen Perioden darstellt. Im Ergebnis besteht also im Fall eines steuerfinanzierten Kapitalstocks aus Gründen der intertemporalen Verteilung weder bei positiven noch bei negativen Trendveränderungen der öffentlichen Investitionen eine Rechtfertigung dafür, die einmal gewählte Finanzierungs- methode zu wechseln. Die Beibehaltung der Steuerfinanzierung erweist sich sowohl bei einem trendmäßig wachsenden als auch bei einem trendmäßig schrumpfenden öffentlichen Kapitalstock mit dem Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

Variante B1

Die eben abgeleitete Schlußfolgerung, daß Veränderungen des langfristigen Wachstumstrends des öffentlichen Kapitalstocks keinen Finanzierungswechsel rechtfertigen, gilt grundsätzlich auch unter der Annahme, daß der im Zeitpunkt $t=0$ bereits vorhandene öffentliche Kapitalstock \bar{K} durch Kredite finanziert ist. Der öffentliche Kapitalstock wächst beginnend mit der Periode $t=0$ mit der Rate c ; die positiven Nettoinvestitionen werden jeweils aus Steuermitteln bestritten. Im Vergleich zum oben behandelten Fall des steuerfinanzierten Kapitalstocks (Gleichung [3]) sind zuzüglich zu den Abschreibungsbeträgen und den Investitionsmaßnahmen jetzt noch die Zinsen auf die ausstehende öffentliche Schuld in

⁹ Die Bezeichnung "Kreditfinanzierung" bedeutet an dieser Stelle nicht, daß der Staat tatsächlich Kreditmittel aufnimmt. Sie wird aus Gründen der begrifflichen Darstellungssystematik verwendet.

Höhe des anfänglichen Kapitalstocks \bar{K} zu erheben. Die Steuerlast entwickelt sich im Zeitablauf nach dem Ausdruck:

$$[8] \quad S_t^{k,s} = [(a+c) * (1+c)^t + r] * \bar{K}.$$

Das Verhältnis zwischen Belastung und Begünstigung ändert sich infolgedessen auf:

$$[9] \quad V_t^{k,s} = \frac{S_t^{k,s}}{N_t} = \frac{[(a+c) * (1+c)^t + r] * \bar{K}}{u * (1+c)^t * \bar{K}} = \frac{1}{u} \left(a+c + \frac{r}{(1+c)^t} \right).$$

Der letzte Term des Ausdrucks nimmt für $t=0$ den Wert r an und wird mit wachsendem t immer kleiner. Das Verhältnis $V_t^{k,s}$ springt folglich in Periode $t=0$ im Vergleich zur Ausgangslage des konstanten öffentlichen Kapitalstocks von $(a+r)/u$ auf $(a+r+c)/u$ und sinkt, d.h. verbessert sich, anschließend stetig.¹⁰ Dabei strebt es langfristig gegen den Wert $(a+c)/u$, der für $r>c$ (Regelfall) unter dem Ausgangswert $(a+r)/u$ liegt. Offenbar begünstigt der Wechsel der Finanzierungsmethode tendenziell die zukünftigen Generationen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß infolge der Steuerfinanzierung der periodischen Nettoinvestitionen die Zinsbelastung aus der bereits zum Zeitpunkt $t=0$ bestehenden öffentlichen Verschuldung im weiteren Zeitablauf nicht fortgeschrieben wird, sondern relativ zum jeweils verfügbaren Kapitalstock immer kleiner wird.

Variante B2

Bei Kreditfinanzierung der Nettoinvestitionen entwickelt sich der öffentliche Schuldenstand und damit die daraus resultierende Steuerbelastung der Generationen parallel zu dem öffentlichen Kapitalstock. Es ergibt sich für die Steuerlast $S_t^{k,k}$ die Gleichung:

$$[10] \quad S_t^{k,k} = (a+r) * (1+c)^t * \bar{K}$$

und für die Steuerlastquote $V_t^{k,k}$ der Ausdruck:

$$[11] \quad V_t^{k,k} = \frac{S_t^{k,k}}{N_t} = \frac{(a+r) * (1+c)^t * \bar{K}}{u * (1+c)^t * \bar{K}} = \frac{(a+r)}{u}.$$

Die relative Belastung der zukünftigen Generationen ist - wie Gleichung [11] zeigt - bei ausschließlicher Kreditfinanzierung (des Kapitalstocks und der Nettoinvestitionen) über alle Perioden hinweg konstant. Trendmäßige Veränderungen des öffentlichen Investitionsverhaltens sind deshalb unter dem Aspekt der intertemporalen Allokation auch im Falle des kreditfinanzierten öffentlichen Kapital-

¹⁰ Stellt man sich die Trendveränderung wiederum als mehrperiodische Anpassung an den neuen Wachstumspfad der Nettoinvestitionen vor, steigt das Verhältnis $V_t^{k,s}$ nicht abrupt, sondern eben über diesen Anpassungszeitraum auf $(a+r+c)/u$, um dann wieder abzufallen.

stocks ohne Bedeutung, solange die einmal gewählte Finanzierungsmethode - hier also die öffentliche Verschuldung - beibehalten wird.

Von Trendveränderungen im Wachstum des öffentlichen Kapitalstocks sind - wie in der zitierten Literatur hervorgehoben wird - schubartige Verwerfungen bei den öffentlichen Investitionsausgaben zu unterscheiden. Die Wachstumsrate des öffentlichen Kapitalstocks schnell in diesem Fall von ihrem Ausgangswert Null ohne eine nennenswerte Anpassungsphase sprunghaft für einige Perioden $t=0\dots(i-1)$ nach oben auf c , um danach relativ rasch wieder auf ihr ursprüngliches Niveau zurückzufallen. Entsprechend vergrößert sich der verfügbare öffentliche Kapitalstock von \bar{K} im Zeitpunkt $t=0$ auf $K_{t=i} = (1+c)^{i-1} * \bar{K}$ in Periode $t=i$ und bleibt fortan, d.h. für $t>i$, konstant auf diesem Niveau. Auch bei Investitionsschüben hängt die Steuerbelastung der Generationen wesentlich von der Art der Finanzierung des Kapitalstocks und der Nettoinvestitionen ab. Die für die trendmäßigen Veränderungen vorgefundenen Gleichungen gelten in leicht modifizierter Form auch hier.

Die Steuerfinanzierung eines derartigen Investitionsschubs bei einem mit Steuermitteln finanzierten Kapitalstock (Variante A1') führt im hier gewählten einfachen Rechenmodell dazu, daß sich die Belastungsquote $V_t^{s,s}$ im Zeitraum $t=0\dots(i-1)$ von a/u auf $(a+c)/u$ springt, vom Zeitpunkt $t=i$ an aber wieder auf den Anfangswert a/u sinkt (Gleichung [4]). Die in den Perioden $t=0\dots(i-1)$ lebenden Generationen werden gegenüber den nachfolgenden benachteiligt.

Bei Finanzierung des Investitionsschubs durch Kreditmittel (Fall A2') steht dem einer Generation verfügbaren Kapitalstock jeweils eine aus Steuermitteln zu verzinsende öffentliche Schuld in Höhe des Betrages gegenüber, um den K_t den Ausgangswert \bar{K} übersteigt. Die Steuerlast der Generationen ergibt sich in Analogie zu Gleichung [5] nach der Beziehung:

$$S_t^{s,k} = [(a+r) * (1+c)^t - r] * \bar{K} \text{ für } t = 0\dots(i-1) \text{ und} \\ [12] \quad S_t^{s,k} = [(a+r) * (1+c)^{i-1} - r] * \bar{K} \text{ für } t \geq i.$$

Entsprechend steigt das Verhältnis Steuerlast zu Nutzenstiftungen einer Periode ausgehend von seinem Ausgangswert a/u in $t=0$ bis $t=i$ stetig an, um von diesem Zeitpunkt an konstant auf dem höheren Niveau zu verharren:

$$V_t^{s,k} = \frac{S_t^{s,k}}{N_t} = \frac{1}{u} \left(a+r - \frac{r}{(1+c)^t} \right) \text{ für } t = 0\dots(i-1) \text{ und} \\ [13] \quad V_t^{s,k} = \frac{S_t^{s,k}}{N_t} = \frac{1}{u} \left(a+r - \frac{r}{(1+c)^{i-1}} \right) \text{ für } t \geq i.$$

Ein Belastungssprung in den Perioden $t=0\dots(i-1)$ und eine Entlastung der darauf folgenden Generationen kann also vermieden werden.

Gleiches gilt für den Fall eines kreditfinanzierten Kapitalstocks \bar{K} . Aus Gleichung [9] wird deutlich, daß $V_t^{k,s}$ im Zeitraum $t=0\dots(i-1)$ des durch Steuererhebung finanzierten Investitionsschubs (Variante B1') deutlich über dem Wert $(a+r)/u$ liegt, den es sowohl vor als auch nach dem sprunghaften Anstieg der öffentlichen Investitionsausgaben annimmt. Die Benachteiligung der vom Investitionsschub betroffenen Generationen ist offensichtlich. Verschuldet sich hingegen die öffentliche Hand in Höhe der aperiodischen Investitionsausgaben (Fall B2'), bleibt gemäß Gleichung [11] $V_t^{k,k}$ über alle Perioden hinweg konstant. Das in der Literatur einhellig vertretene Ergebnis, Investitionsschübe rechtfertigten unter intertemporalen Allokations- bzw. Verteilungsgesichtspunkten c.p. die öffentliche Kreditaufnahme, wird insofern sowohl für den Fall eines steuer- als auch kreditfinanzierten öffentlichen Kapitalstocks \bar{K} in der Ausgangsperiode bestätigt.

Die eben abgeleiteten Rechenergebnisse gelten unter der nicht sehr realistischen Annahme einer stationären Wirtschaft. Im folgenden wird diese Annahme aufgegeben und untersucht, ob und in welchem Umfang sich die vorgefundenen Ergebnisse in einer **wachsenden Wirtschaft** verändern. Es wird unterstellt, daß sich das aggregierte Einkommen Y von Periode zu Periode mit einer konstanten Wachstumsrate g erhöht. Zu einem beliebigen Zeitpunkt t beträgt es folglich:

$$[14] \quad Y_t = (1 + g)^t * \bar{Y}.$$

In einem dynamischen Umfeld ist die absolute Höhe einzelner volkswirtschaftlicher Größen für sich gesehen meist von relativ geringer Aussagekraft; sie werden deshalb jeweils in Relation zum gesamtwirtschaftlichen Einkommen gesetzt. Entsprechend sind die den einzelnen Generationen aus dem öffentlichen Kapitalstock erwachsenden Nutzenstiftungen im Zeitablauf gleich, wenn der öffentliche Kapitalstock nicht in seiner absoluten Höhe, sondern im Verhältnis zum Volkseinkommen - ausgedrückt durch die Kapitalquote $k = K/Y$ - über alle Perioden hinweg konstant bleibt. In diesen Fall verändert sich die Nutzenquote (n), d.h. die Nutzenstiftungen aus dem öffentlichen Kapitalvermögen im Verhältnis zum aggregierten Einkommen, im Zeitablauf nicht: $n = N/Y = u * K/Y = u * k$. Für die auf die einzelnen Perioden entfallende Steuerbelastung gilt Analoges. Sie ist ebenfalls in Relation zum Volkseinkommen zu betrachten.

Ausgangspunkt der Betrachtung ist die Situation, in der der öffentliche Kapitalstock und das aggregierte Einkommen mit der gleichen Rate $c=g$ wachsen:

$$[15] \quad k_t = \frac{K_t}{Y_t} = \frac{\bar{K} * (1+c)^t}{\bar{Y} * (1+g)^t} = \bar{k} * \frac{(1+c)^t}{(1+g)^t}, \text{ für } c = g \text{ ist } k_t = \bar{k} = \text{const.} \quad 11$$

Die diesbezügliche Steuerbelastung setzt sich im Falle des ausschließlich aus Steuermitteln finanzierten öffentlichen Kapitalstocks (Variante A) aus den periodischen Abschreibungen auf den jeweils nutzbaren öffentlichen Kapitalbestand sowie den regelmäßigen Nettoinvestitionen in Höhe von $c * K_t$, zusammen:

$$[16a] \quad s_t^s = \frac{S_t^s}{Y_t} = \frac{a * K_t + c * K_t}{Y_t} = (a+c) * k_t.$$

Wurde der öffentliche Kapitalstock hingegen ausschließlich über den Kreditmarkt finanziert (Variante B), sind anstelle der periodischen Nettoinvestitionen die Zinszahlungen auf die öffentliche Schuld, die in ihrer Höhe dem öffentlichen Kapitalbestand entspricht, aus Steuermitteln zu finanzieren:

$$[16b] \quad s_t^k = \frac{S_t^k}{Y_t} = \frac{a * K_t + r * K_t}{Y_t} = (a+r) * k_t.$$

Solange Kapitalstock und Volkseinkommen mit gleichen Raten wachsen und k_t , deshalb im Zeitablauf unverändert bleibt (siehe Gleichung [15]), ist die relative Steuerbelastung (Steuerquote) über alle Perioden konstant. Dies gilt entsprechend für die Belastungsquoten v_t , die durch Division der Steuerquote mit der Nutzenquote gebildet werden:

$$[17a] \quad v_t^s = \frac{s_t^s}{n_t} = \frac{a * k_t + c * k_t}{u * k_t} = \frac{(a+c)}{u} \text{ und}$$

$$[17b] \quad v_t^k = \frac{s_t^k}{n_t} = \frac{(a+r) * k_t}{u * k_t} = \frac{(a+r)}{u}.$$

Wie sich bereits oben für die stationäre Wirtschaft (Gleichungen [1a] und [1b]) zeigt, stellt die Kreditfinanzierung für sich genommen keine Benachteiligung der zukünftigen Generationen dar; die relative Belastung ist sowohl innerhalb der Variante A als auch der Variante B im Zeitablauf konstant. Für $r > c$ gilt aber auch hier, daß die Generationen tendenziell besser gestellt sind, wenn der öffentliche Kapitalstock in der Vergangenheit aus Steuermitteln finanziert wurde.

Trendmäßige Veränderungen des öffentlichen Investitionsverhaltens bedeuten gegen diesen Hintergrund, daß der öffentliche Kapitalstock dauerhaft von seinem bisherigen Wachstumspfad abweicht und infolgedessen schneller (oder langsamer) als das aggregierte Einkommen wächst.¹² Periode $t=0$ charakterisiere im

¹¹ Oben waren c und g in der Anfangsperiode gleich Null.

¹² An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß die Investitionsquote - hier definiert als das Verhältnis der öffentlichen Investitionsausgaben zum Volkseinkommen und nicht wie bei

folgenden wiederum die Ausgangssituation der intergenerativen Gleichverteilung von Lasten und Begünstigungen, wie sie durch Gleichungen [17a] und [17b] beschrieben ist. Desweiteren wird angenommen, daß sich die Wachstumsrate des öffentlichen Kapitalstocks von diesem Zeitpunkt an permanent um den Betrag m von bisher c auf $\hat{c} = c + m$ erhöht. Die Kapitalquote bestimmt sich dann im Zeitablauf entsprechend der Beziehung:

$$[18] \quad k_t = \frac{(1 + \hat{c})^t * \bar{K}}{(1 + g)^t * \bar{Y}} = \frac{(1 + \hat{c})^t}{(1 + g)^t} * \bar{k},$$

wobei \bar{k} hier die Kapitalquote in der Periode $t=0$ symbolisiert, bis zu der Kapitalstock und Einkommen mit der gleichen Rate wachsen. In Anlehnung an die oben gewählte Darstellung lassen sich wiederum vier Modellvarianten unterscheiden.

Variante A1

Werden die zusätzlichen Nettoinvestitionen wie der Kapitalstock in der Vergangenheit durchgängig aus Steuermitteln finanziert, ergeben sie für die relative Steuerbelastung s und die Belastungsquote v die Ausdrücke:

$$[19] \quad s_t^{s,s} = (a + \hat{c}) * k_t$$

$$[20] \quad v_t^{s,s} = (a + \hat{c})/u$$

Variante A2

Es kommt zu einem (partiellen) Wechsel der Finanzierungsmethode. Derjenige Teil der Investitionsausgaben einer Periode, der sich bei Fortschreibung des öffentlichen Kapitalstocks mit der bisherigen Wachstumsrate c ergäbe, wird nach wie vor mit Steuermitteln finanziert. Die darüber hinausgehenden Nettoinvestitionen, die auf die Erhöhung der Wachstumsrate des Kapitalstocks um m auf \hat{c} zurückzuführen sind, werden durch Kreditaufnahme bestritten. Für die Steuerquote zum Zeitpunkt $t \geq 0$ ergibt sich damit die Beziehung:

$$[21] \quad s_t^{s,k} = \left(a + c * \frac{(1 + c)^t}{(1 + \hat{c})^t} + r - r * \frac{(1 + c)^t}{(1 + \hat{c})^t} \right) * k_t$$

Daraus folgt unmittelbar die intergenerative Belastungsquote:

$$[22] \quad v_t^{s,k} = \frac{1}{u} \left(a + c * \frac{(1 + c)^t}{(1 + \hat{c})^t} + r - r * \frac{(1 + c)^t}{(1 + \hat{c})^t} \right)$$

Haller (1959) und (1969) als haushaltstechnische Größe - stetig steigt, wenn der öffentliche Kapitalstock schneller wächst als das aggregierte Einkommen. Eine derartige Entwicklung ist - allerdings mit umgekehrtem Vorzeichen - für die meisten bundesdeutschen Gebietskörperschaften über die letzten 25 Jahre nachzuweisen. Siehe Abschnitt 4.5.3.3..

Gleichungen [20] und [22] entsprechen inhaltlich den oben für die stationäre Wirtschaft abgeleiteten Rechenergebnissen [4] und [6]. Bei Variante A2 werden die Brüche in den hier abgeleiteten Gleichungen wegen $\hat{c} > c$ mit wachsendem t immer kleiner. Die Belastungsquote $v_t^{k,s}$ strebt ausgehend von ihrem Wert $(a+c)/u$ in Periode $t=0$ folglich langfristig gegen den größeren Wert $(a+r)/u$. Wie bereits oben für die stationäre Wirtschaft zeigt sich auch hier, daß der Wechsel von Steuer- zur Kreditfinanzierung die zukünftigen Generationen tendenziell benachteiligt.¹³ Bei fortgesetzter Steuerfinanzierung (Fall A1) bleibt die relative Belastung in den zukünftigen Perioden hingegen konstant bei $(a+\hat{c})/u$, was dem Prinzip der angemessenen zeitlichen Verteilung der Lasten entspricht. Der Übergang von $(a+c)/u$, der Wert, den das Belastungsverhältnis bei unveränderter Wachstumsrate des Kapitalstocks annimmt, auf $(a+\hat{c})/u$ in Periode 0 ist - wie erwähnt - relativ unproblematisch, da der Unterschied zwischen \hat{c} und c gering ist.

Variante B1

Der öffentliche Kapitalstock ist ausschließlich mit Kreditmitteln finanziert. Anders als bei der voranstehenden Variante wird hier jedoch der Teil der jährlichen Investitionsausgaben mit Steuermitteln finanziert, der über das Investitionsvolumen hinausgeht, das sich in jeder Periode bei Fortschreibung des öffentlichen Kapitalstocks mit der bisherigen Rate c ergeben hätte. Dies führt im Zeitablauf zu einer Steuer- und Belastungsquote in Höhe von:

$$[23] \quad s_t^{k,s} = \left(a + \hat{c} - c * \frac{(1+c)^t}{(1+\hat{c})^t} + r * \frac{(1+c)^t}{(1+\hat{c})^t} \right) * k_t$$

$$[24] \quad v_t^{k,s} = \frac{1}{u} \left(a + \hat{c} - c * \frac{(1+c)^t}{(1+\hat{c})^t} + r * \frac{(1+c)^t}{(1+\hat{c})^t} \right)$$

Die Belastungsquote springt folglich ausgehend von ihrem Ursprungswert $(a+r)/u$ bei gleichbleibender Wachstumsrate des Kapitalstocks in $t=0$ auf $(a+\hat{c}-c+r)/u = (a+m+r)/u$ und sinkt dann kontinuierlich. Sie strebt langfristig gegen den Wert $(a+\hat{c})/u$. Für $\hat{c} < r$ begünstigt der Finanzierungswechsel also tendenziell die zukünftigen Generationen.

Variante B2

Die relative Belastung der Generationen bleibt hingegen über die Zeit hinweg konstant, wenn vor dem Hintergrund des kreditfinanzierten öffentlichen Kapitalstocks auch die zusätzlichen Nettoinvestitionen unverändert durch Kreditauf-

¹³ Die Benachteiligung der zukünftigen Generationen ist freilich sehr viel größer, wenn die trendmäßige Erhöhung der Investitionsausgaben aus politischen Gründen genutzt wird, um die Kreditfinanzierungsmethode auf die gesamten Nettoinvestitionen auszudehnen.

nahme finanziert werden. Die Steuerquote und die Belastungsquote ergeben sich in Analogie zu den oben abgeleiteten Gleichungen [10] und [11] nach den Beziehungen :

$$[25] \quad s_t^{k,k} = (a+r) * k_t \text{ und}$$

$$[26] \quad v_t^{k,k} = (a+r)/u.$$

Das Ergebnis, das für die stationäre Wirtschaft abgeleitet wurde, gilt hier unverändert.

Nachfolgende Tabelle gibt die wesentlichen Ergebnisse der Modellrechnung für Trendveränderungen der öffentlichen Investitionen im Überblick wieder.

Tabelle 10: Intergenerative Lastenverteilung bei Trendveränderungen der öffentlichen Investitionen

Finanzierungsart der zusätzlichen Nettoinvestitionen	Verfügbarer Kapitalstock in t=0	
	steuerfinanziert	kreditfinanziert
- Stationäre Wirtschaft -		
- steuerfinanziert	Variante A1 $V_t^{s,s} = (a+c)/u,$ konstant für alle t	Variante B1 $V_t^{k,s} = \frac{1}{u} \left(a+c + \frac{r}{(1+c)^t} \right)$
- kreditfinanziert	Variante A2 $V_t^{s,k} = \frac{1}{u} \left(a+r - \frac{r}{(1+c)^t} \right)$	Variante B2 $V_t^{k,k} = (a+r)/u,$ konstant für alle t
- Wachsende Wirtschaft -		
- steuerfinanziert	Variante A1 $v_t^{s,s} = (a+\hat{c})/u,$ konstant für alle t	Variante B1 $v_t^{k,s} = \frac{1}{u} \left(a+\hat{c} + (r-c) * \frac{(1+c)^t}{(1+\hat{c})^t} \right)$
- kreditfinanziert	Variante A2 $v_t^{s,k} = \frac{1}{u} \left(a+r + (c-r) * \frac{(1+c)^t}{(1+\hat{c})^t} \right)$	Variante B2 $v_t^{k,k} = (a+r)/u$ konstant für alle t

Anhang II

Die Investitionsquote bezeichnet im folgenden das Verhältnis zwischen den investiven Ausgaben des jeweils betrachteten Bundeslandes und seinem Bruttoinlandsprodukt. Sie läßt sich näherungsweise als der Teil des Einkommens interpretieren, der in dem betreffenden Bundesland erwirtschaftet und über den Landeshaushalt für öffentliche Investitionszwecke eingesetzt wird. Es handelt sich um eine gesamtwirtschaftliche Größe. Im Gegensatz dazu grenzt Haller¹ - wie oben kritisiert - die Investitionsquote als haushaltswirtschaftliche Kennziffer ab. Die Investitionsquote wurde in einer breiten Abgrenzung als "Gesamt-Investitionsquote" und in einer engen Abgrenzung als "Eigen-Investitionsquote" ermittelt. Die Gesamt-Investitionsquote gibt das Verhältnis der im Landeshaushalt insgesamt ausgewiesenen investiven Ausgaben zum jeweiligen Landes-BIP wieder. Die Eigen-Investitionsquote ist im Vergleich dazu um die Investitionszuweisungen und -zuschüsse des Bundes an das betreffende Bundesland bereinigt. Sie entspricht der fiskalischen Nettobelastung, die dem betrachteten Land aus den investiven Ausgaben erwachsen und ist unter dem Gesichtspunkt der intertemporalen Allokation die relevante Größe. Die Trendwerte für die Eigen-Investitionsquote wurden nach der Methode der kleinsten Quadrate berechnet. In den nachfolgenden Abbildungen 7 bis 13 sind die Investitionsquoten, die Trendgeraden für die Eigeninvestitionsquoten sowie deren Abweichungen vom Trend für ausgewählte Bundesländer graphisch wiedergegeben.

Wie in Anhang I ausführlich dargelegt, bleiben in einem wirtschaftlich wachsenden Umfeld die den einzelnen Generationen aus dem öffentlichen Kapitalstock zukommenden Nutzungen im Zeitablauf relativ gleich, wenn das Verhältnis zwischen öffentlichem Kapitalstock und erzieltm Einkommen (Kapitalquote) und damit die Investitionsquote konstant bleiben. Nur außergewöhnliche Sprünge der Investitionsquote, die nicht durch Zuweisungen des Oberverbandes, hier des Bundes, ausgeglichen werden, rechtfertigen die öffentliche Kreditaufnahme unter dem Gesichtspunkt der intertemporalen Lastenverteilung. Trendmäßige Veränderungen der Quote sind demgegenüber verschuldungspolitisch irrelevant.

Das untersuchte Datenmaterial gibt keinen Hinweis darauf, daß die Investitionszuweisungen des Bundes einen spürbar glättenden Effekt auf die von den Bundesländern selbst zu tragende Finanzierungslast haben. Die Kurven der Eigen- und der Gesamt-Investitionsquote verlaufen bei allen betrachteten Bundesländern nahezu parallel und weisen insbesondere die gleichen Ausschläge nach oben und

¹ Vgl. Haller (1969), (1985).

unten auf.² Dies dürfte u.a. darauf zurückzuführen sein, daß größere Investitionsvorhaben der Bundesländer in der Regel keinen Einfluß auf die Höhe der Investitionszuweisungen und -zuschüsse des Bundes an die jeweiligen Länder haben.³ Der sich über den betrachteten Zeitraum tendenziell verringemde Abstand zwischen der Eigen- und der Gesamt-Investitionsquote deutet darüber hinaus darauf hin, daß die Investitionszuweisungen des Bundes seit Beginn der achtziger Jahre relativ an Bedeutung verloren haben.

2 Das Bestimmtheitsmaß (Regressionskoeffizient), das für beide Varianten der Investitionsquote berechnet wurde, stützt diesen "optischen Eindruck". Es ist ein Maß für die Strammheit des durch die Regressionsgleichung ausgedrückten Zusammenhangs zwischen der Investitionsquote (abhängige Variable) und der Zeit (trenderklärende Variable). Das Bestimmtheitsmaß gibt an, welcher Anteil der Streuung der Investitionsquoten um ihren Mittelwert durch die Regressionsgleichung erklärt wird. Es kann Werte zwischen Null und Eins annehmen. Je größer es ist, umso enger schmiegt sich die Regressionsgerade an die Beobachtungswerte an. Von einem glättenden Einfluß der Investitionszuweisungen des Bundes auf die investive Finanzierungslast wäre folglich dann auszugehen, wenn das Bestimmtheitsmaß für die Eigen-Investitionsquote deutlich über dem der Gesamt-Investitionsquote läge. Tatsächlich zeigen die Bestimmtheitsmaßzahlen für die Eigen-Investitionsquote (Gesamt-Investitionsquote) in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle ein gegenteiliges Bild: Bayern 0,382 (0,580); Baden-Württemberg 0,812 (0,901); Hamburg 0,856 (0,869); Hessen 0,800 (0,856); NRW 0,711 (0,698); Saarland 0,258 (0,302); Schleswig-Holstein 0,702 (0,734).

3 So wird beispielsweise das nach Art. 104a Abs. 4 GG gewährte Investitionshilfenvolumen des Bundes vor Beginn einer jeden Haushaltsperiode gesetzlich festgeschrieben. Die Bundesländer rufen das ihnen daraus jeweils zustehende Kontingent im Laufe des Haushaltsjahres für einzeln nachzuweisende Investitionsprojekte ab. Wird dieses Kontingent bereits durch die "reguläre" Investitionstätigkeit ausgeschöpft - was der Regelfall sein dürfte - fällt die Finanzierungslast eines zusätzlichen Investitionsprogramms auf das jeweilige Bundesland zurück.

Abbildung 7: Investitionsquote¹⁾ des Landes Bayern

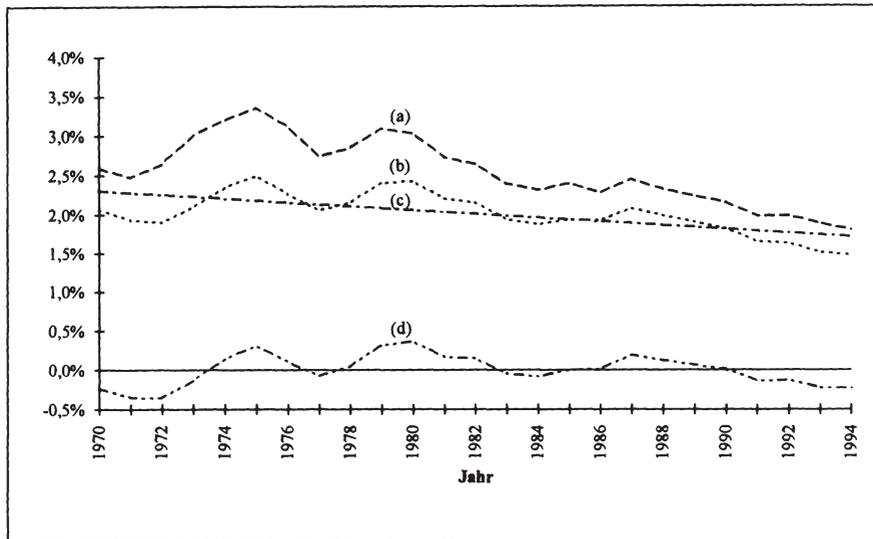


Abbildung 8: Investitionsquote¹⁾ des Landes Baden-Württemberg

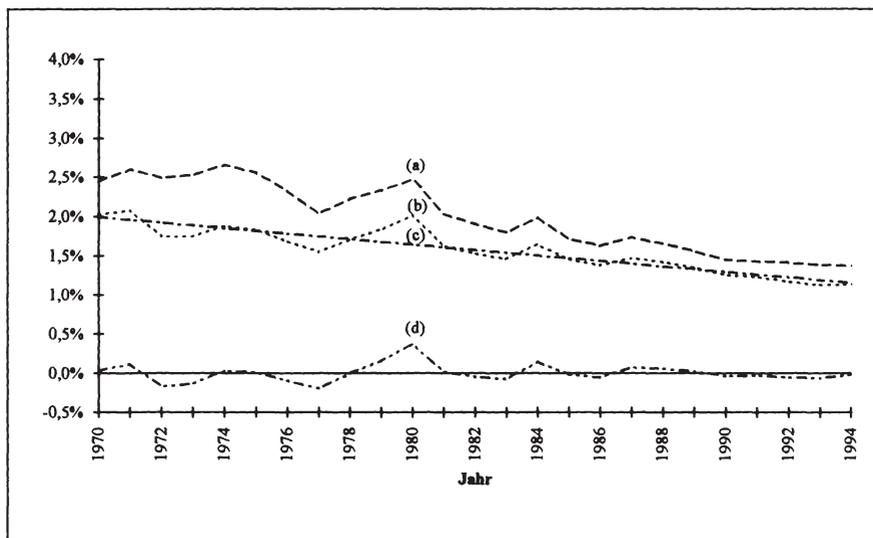


Abbildung 9: Investitionsquote¹⁾ des Landes Hamburg

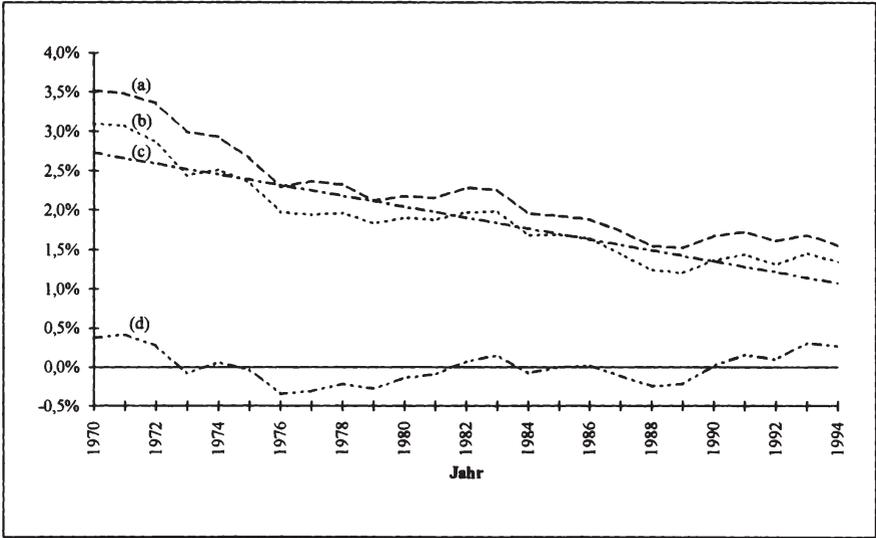


Abbildung 10: Investitionsquote¹⁾ des Landes Hessen

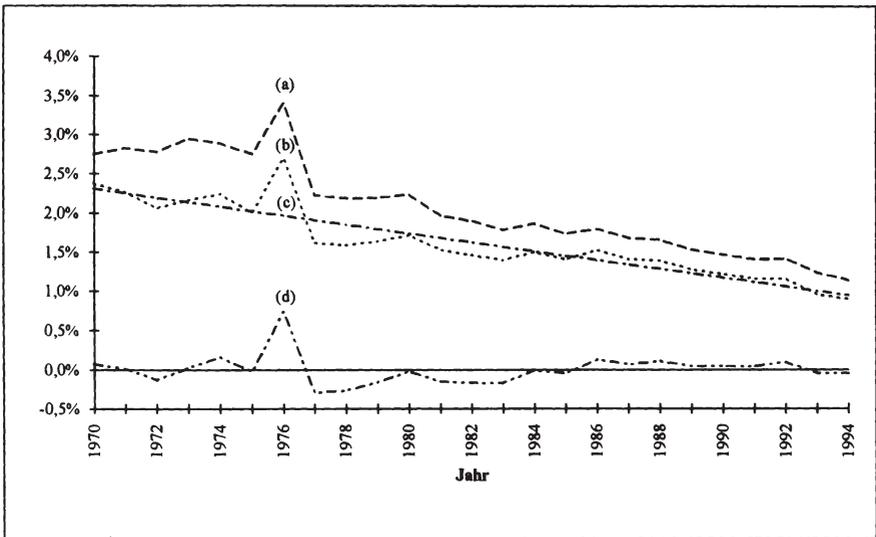


Abbildung 11: Investitionsquote¹⁾ des Landes Nordrhein-Westfalen

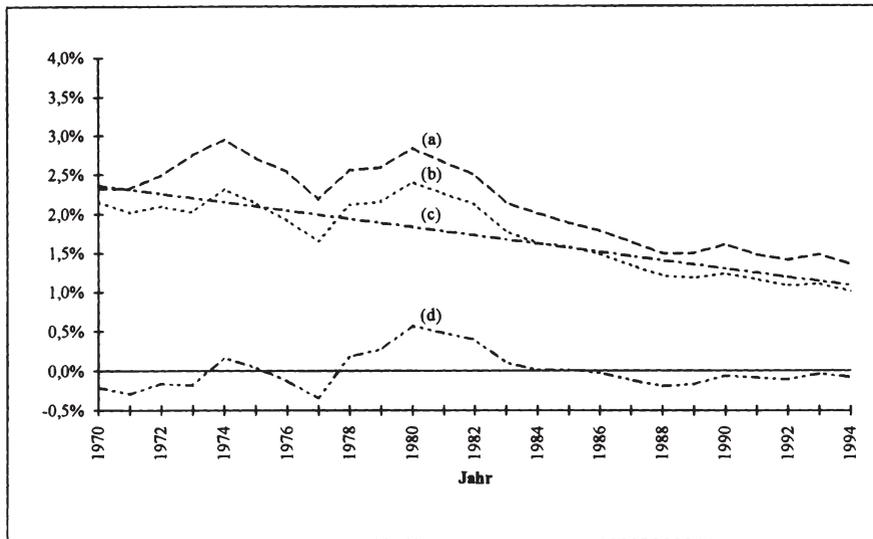


Abbildung 12: Investitionsquote¹⁾ des Saarlandes

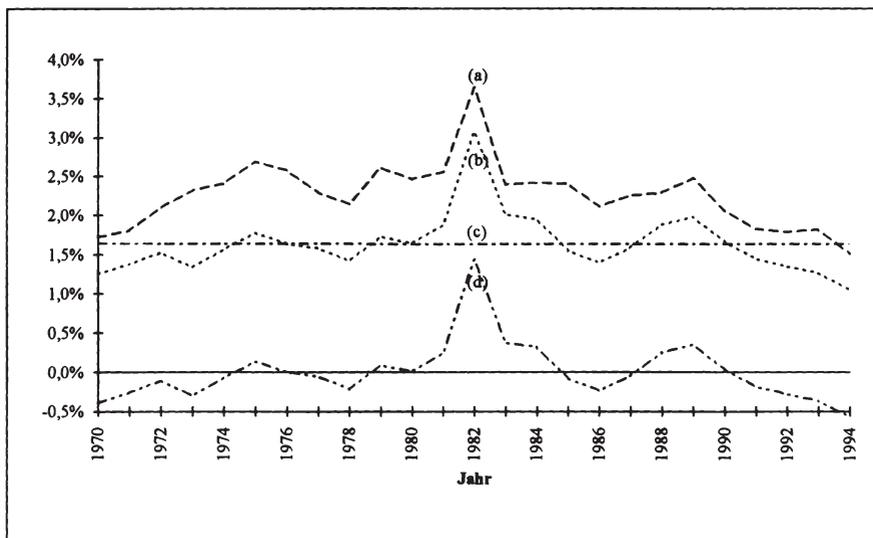
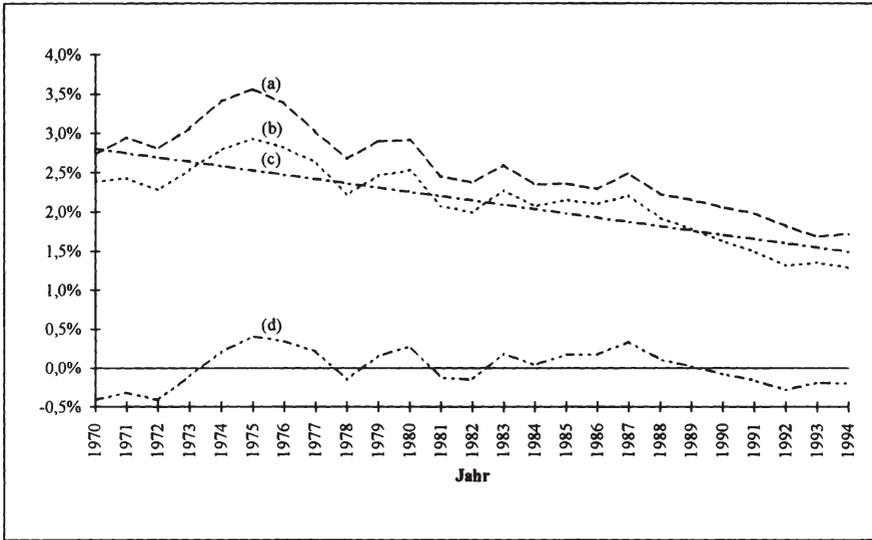


Abbildung 13: Investitionsquote¹⁾ des Landes Schleswig-Holstein

Erläuterungen zu den voranstehenden Abbildungen 7 bis 13:

1) Investive Ausgaben in v.H. des jeweiligen Landes-BIP.

(a) Gesamt-Investitionen

(b) Eigen-Investitionen

(c) Trendgerade Eigen-Investitionen

(d) Abweichung Eigen-Investitionen von Trendgerade

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht; Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2; Statistisches Jahrbuch; eigene Berechnungen.

Erläuterungen zu den folgenden Abbildungen 14 und 15

1) Investive Ausgaben in v.H. des BIP.

2) Bund ohne Sondervermögen

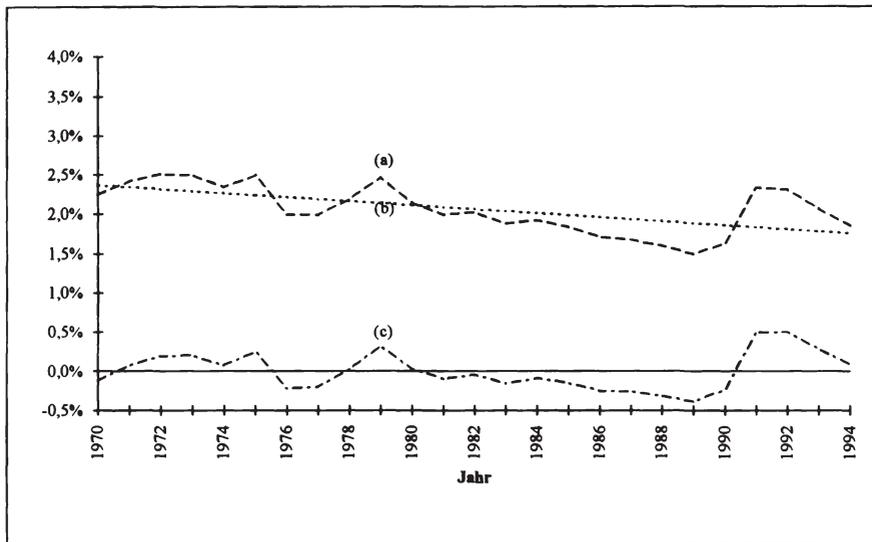
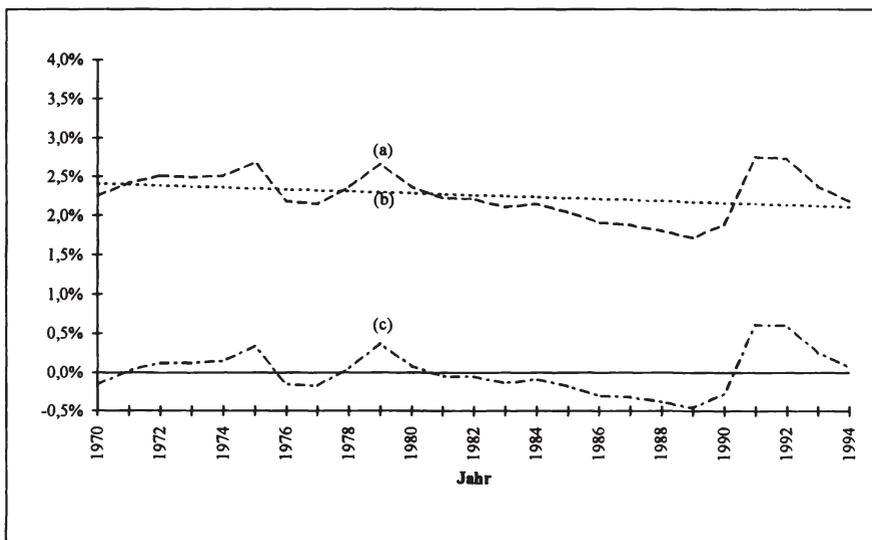
3) Bund und ERP-Sondervermögen

(a) Investitionen

(b) Trendgerade Investitionen

(c) Abweichung Investitionen von Trendgerade

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.3; eigene Berechnungen.

Abbildung 14: Investitionsquote¹⁾ des Bundes²⁾Abbildung 15: Investitionsquote¹⁾ der zentralen Haushalte³⁾

Literaturverzeichnis

Andel, Norbert (1969): Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden. *Public Finance*, Vol. 24, S. 69-77.

Andel, Norbert (1976): Kredit- versus Steuerfinanzierung. In: Öffentliche Verschuldung und Kapitalmarkt, hrsg. v. Georg Bruns und Karl Häuser, Frankfurt am Main, S. 7-28.

Andel, Norbert (1990): Der konjunkturneutrale Haushalt - ein Irrweg? In: Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik. Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, hrsg. v. Franz Xaver Bea und Wolfgang Kitterer, Tübingen, S. 377-395

Arnim, Herbert von / Weinberg, Dagmar (1986): Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland. Karl-Bräuer-Institut des Bundes für Steuerzahler, Heft 59, Wiesbaden.

Barro, Robert J. (1979): On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No. 5, S. 940-971.

Bayoumi, T. / Goldstein, M. / Woglom, G. (1995): Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 27, No. 4, S. 1046-1059.

Bericht des Rates (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat (1996): Die Vorbereitung der Stufe 3 der WWU. Schlußfolgerungen des Vorsitzes - 13. und 14. Dezember 1996 in Dublin.

Bericht des Währungsausschusses (1990): Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion nach Vollendung der ersten Stufe, 23.7.1990, Luxemburg.

Berthold, Norbert (1992): Europa nach Maastricht - sind die währungspolitischen Fragen gelöst? *Wirtschaftsdienst*, 72. Jg., Heft 1, S. 23-28.

Berthold, Norbert (1995): European Currency Unit - Do We Need a Centralized Fiscal Stabilization Policy? *Außenwirtschaft*, 50. Jg., Heft 3, S. 399-422.

Biehl, Dieter (1980): Finanzausgleich IV: Internationaler Finanzausgleich. In: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. v. Willi Albers u. a., Band 2, Stuttgart u. a. O., S. 689-713.

Biehl, Dieter (1983): Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Bundesrepublik Deutschland. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. Fritz Neumark, Norbert Andel und Heinz Haller, Band 3, 3. Auflage, Tübingen, S. 69-122.

Biehl, Dieter (1987): Stabilisierungspolitik im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung. In: Dezentralisierung des politischen Handelns, Band III, hrsg. v. Franz Schuster, Forschungsbericht Nr. 61 der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Melle.

Biehl, Dieter (1988a): Die Reform der EG-Finanzverfassung aus der Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus. In: Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, hrsg. v. Manfred E. Streit, Wiesbaden, S. 63-84.

Biehl, Dieter (1988b): On Maximal versus Optimal Tax Harmonization. In: 1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy, hrsg. v. Roland Bieber u.a., Baden-Baden, S. 261-282.

Biehl, D. et al. (1978): Konjunkturelle Wirkungen öffentlicher Haushalte. Kieler Studien Nr. 146, Tübingen.

Bishop, G. / Damrau, D. / Miller, M. (1989): Market Discipline Can Work in the EC Monetary Union. Salomon Brothers, London.

Blanchard, Oliver (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. OECD Department of Economics and Statistics, Working Papers, No. 79.

Blanchard, O. et al. (1990): The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. *OECD Economic Studies*, No. 15, S. 7-36.

Bley, W. / Gitter, H. (Hrsg.): Kommentierung Sozialgesetzbuch, Sozialversicherung, RVO. Loseblattsammlung, Wiesbaden.

Bovenberg, L. / Kremers J. / Masson P. (1991): Economic and Monetary Union in Europe and Constraints on National Budgetary Policies. *IMF Staff Papers*, Vol. 38, No. 2, S. 374-398.

Brenner, Georg / Haury, Carl E. / Lipp, Ernst-Moritz (1980): Staatsverschuldung und Verfassung. Bestandsaufnahme und Neubesinnung. *Finanzarchiv*, Band 38, S. 236-255.

Brümmerhoff, Dieter / Lützel, Heinrich (Hrsg.) (1994): Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, München u. a. O..

Buchanan, James M. (1958): Public Principles of Public Debt. A Defense and Restatement. Homewood.

Buiter, Willem (1992): Should We Worry About the Fiscal Numerology of Maastricht? Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Nr. 668, London.

Buiter, W. / Cosetti, G. / Roubini N. (1992): Excessive Deficits: Sense and Non-Sense in the Treaty of Maastricht. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 750, London.

Buiter, Willem / Kletzer, Kenneth (1991): Reflections on the Fiscal Implications of a Common Currency. In: European Financial Integration, ed. by Alberto Giovannini et al., Cambridge, S. 221-256.

Bundesministerium der Finanzen (1985): Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik - Grenzen staatlicher Verschuldung. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 36, Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (1994): Finanzbericht 1995. Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (1995): Stabilitätspakt für Europa - Finanzpolitik in der dritten Stufe der WWU. *BMF Dokumentation*, Nr. 7, November 1995.

Bundesministerium der Finanzen (1996): Innerstaatliche Umsetzung der EG-rechtlichen Vorgaben zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite. Veröffentlichung des Pressereferats vom 20. Juni 1996.

Caesar, Rolf (1990): Fragwürdiger Weg. Bei der Verschuldung der EG-Mitgliedstaaten will künftig Brüssel mitreden. Eine bessere Politik ist damit jedoch nicht garantiert. *Wirtschaftswoche*, 44. Jg., Nr. 29, S.108-110.

Caesar, Rolf (1992): Kreditoperationen im Finanzsystem der EG. In: Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen, hrsg. v. Karl-Heinrich Hansmeyer, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 216, Berlin, S. 115-182.

Caesar, Rolf (1993): Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken in der Wirtschafts- und Währungsunion. Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre, Nr. 90/1993, Universität Hohenheim, Stuttgart.

Capeci, John (1994): Local Fiscal Policies, Default Risk, and Municipal Borrowing Costs. *Journal of Public Economics*, Vol. 53, S. 73-89.

Chouraqui, J. / Hagemann, R. / Sartor, N. (1990): Indicators of Fiscal Policy: A Reassessment. OECD Department of Economics and Statistics, Working Papers, No. 78.

Chouraqui, J. / Jones, B. / Montador, B. (1986): Public Debt in a Medium Term Context and its Implications for Fiscal Policy. OECD Department of Economics and Statistics, Working Papers, No. 30.

Cosetti, Giancarlo / Roubini, Nouriel (1993): The Design of Optimal Fiscal Rules for Europe after 1992. In: Adjustment and Growth in the European Monetary Union, ed. by Francisco Torres and Francesco Giavazzi, Cambridge, S. 46-82.

Crawford, Malcolm (1993): One Money for Europe? The Economics and Politics of Maastricht. London.

Daly, George G. (1969): The Burden of the Debt and Future Generations in Local Finance. *Southern Economic Journal*, Vol. 35, No. 1, S. 44-59.

De Haan, Jakob / Sturm, Jan-Egbert (1994): Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community. *Public Choice*, Vol. 80, S. 157-172.

Delors-Bericht (1989): Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der EG, vorgelegt vom Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion am 12. April 1989, Luxemburg.

Deutsche Bundesbank (1984): Sachinvestitionen, Darlehen und sonstige Finanzierungshilfen der Gebietskörperschaften seit Mitte der siebziger Jahre. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 36. Jg., Nr. 11, S. 26-34.

Deutsche Bundesbank (1988): Entwicklung und Struktur der Ausgaben der Gebietskörperschaften für Sachinvestitionen. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 40. Jg., Nr. 8, S. 32-39.

Deutsche Bundesbank (1990): Die erste Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 42. Jg., Nr. 7, S. 30-39.

Deutsche Bundesbank (1991): Entwicklung der Staatsverschuldung seit Mitte der achtziger Jahre. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 43 Jg., Nr. 8, S. 32-42.

Deutsche Bundesbank (1992): Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland in den Jahren 1991 und 1992. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 44. Jg., Nr. 3, S. 15 ff.

Deutsche Bundesbank (1994a): Die zweite Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 46. Jg., Nr. 1, S. 25-44.

Deutsche Bundesbank (1994c): Finanzentwicklung der Gemeinden seit Beginn der neunziger Jahre. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 46. Jg., Nr. 3, S. 19-34.

Deutsche Bundesbank (1994d): Die Finanzentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit seit Beginn der neunziger Jahre. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 46. Jg., Nr. 7, S. 33-50.

Deutsche Bundesbank (1995a): Die Finanzentwicklung der Länder seit der Vereinigung. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 47. Jg., Nr. 4, S. 35-50.

Deutsche Bundesbank (1995b): Zur Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung seit Beginn der neunziger Jahre. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 47. Jahrgang, Nr. 3, S. 17-32.

Deutsche Bundesbank (1995c): Das Produktionspotential in Deutschland und seine Bestimmungsfaktoren. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 47. Jg., Nr. 8, S. 41-56.

Deutsche Bundesbank (1995d): Die Wirtschaftslage in Deutschland im Herbst 1995. *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, 47. Jahrgang, Nr. 12, S. 5-73.

Deutsche Bundesbank (1996): Geschäftsbericht 1995. Frankfurt am Main.

Deutscher Bundestag (1992): Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union. BT-Drucksache 12/3334.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1993): Maastricht: Hemmnis für die monetäre Integration? Die EG vor dem Eintritt in die zweite Stufe der Währungsunion. *Wochenbericht*, Jg. 60, Heft 51/52, S. 745-749.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1994): Kommunalhaushalte: Finanzprobleme sind nur mittelfristig zu lösen. *Wochenbericht*, Jg. 61, Heft 26/94, S. 439-448.

Domar, Evsey D. (1944): The "Burden of the Debt" and the National Income. *American Economic Review*, Vol. 34, S. 798-814.

Dreißig, Wilhelmine (1985): Zur Frage verfassungsrechtlicher Verschuldungsgrenzen. Erfahrungen im Deutschen Reich und in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital: Festschrift für Werner Ehrlicher zur Vollendung des 65. Lebensjahres*, hrsg. v. Dieter Cansier und Dietmar Kath, Berlin, S. 81-106.

Duwendag, Dieter (1991): Zur Frage eines tragfähigen Policy mix: Sind adäquate Regeln für die Fiskalpolitik unentbehrlich? In: *Europa auf dem Weg zur Währungsunion*, hrsg. v. Manfred Weber, Darmstadt, S. 220-2248.

Ehrlicher, Werner (1979): Grenzen der Staatsverschuldung. In: *Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns: Heinz Haller zum 65. Geburtstag*, hrsg. v. Peter Bohley und Georg Tolkemitt, Tübingen, S. 27-46.

Eichengreen, Barry (1990): One Money for Europe. Lessons from the U.S. Currency Union. *Economic Policy*, Vol. 5, No. 1, S. 118-187.

Eichengreen, Barry (1994): Fiscal Policy and EMU. In: *The Political Economy of European Monetary Unification*, ed. by. Barry Eichengreen and Jeffry Frieden, Boulder, S. 167-190.

Eichengreen, Barry / Hagen, Jürgen von (1995): Fiscal Policy and Monetary Union: Federalism, Fiscal Restraints and the No-Bail-Out Rule. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, No. 1247.

Eichengreen, Barry / Hagen, Jürgen von (1996): Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union. *American Economic Review*, Vol 86, No. 2, S. 134-138.

Eisner, Robert / Pieper, Paul J. (1984): A New View of the Federal Debt and Budget Deficits. *American Economic Review*, Vol. 74, No. 1, S. 11-29.

Esser, Clemens (1994): Der neue Länderfinanzausgleich: Undurchschaubarkeit als Prinzip. In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 74, Heft 7, S. 358-364.

Essig, Hartmut (1990): Finanzierungssalden für den öffentlichen Bereich in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und in der Finanzstatistik. *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 6/1990, S. 383-388.

Feldsieper, Manfred (1984): Staatsverschuldung, Konsolidierung und strukturelles Defizit. *Finanzarchiv*, Band 42, S. 20-38.

Fischer-Menshausen, Herbert (1980): Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts. In: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. v. Willi Albers u.a., Band 2, Tübingen, S. 636-662.

Fischer-Menshausen, Herbert (1983a): Artikel 109 GG In: Grundgesetzkommentar, hrsg. v. Ingo von Münch, Band 3, 2. Auflage, München, S. 871-912.

Fischer-Menshausen, Herbert (1983b): Art. 115 GG. In: Grundgesetzkommentar, hrsg. v. Ingo von Münch, Band 3, 2. Auflage, München, S. 997-1016.

Folkers, Cay (1984): Konzepte zur Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben. In: Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, hrsg. v. Klaus Herbert von Arnim und Konrad Littmann, Berlin, S. 163-179.

Folkers, Cay (1986): Das Dilemma des Defizits. Haushaltsentwicklung und gesetzliches Konsolidierungsverfahren in den USA. *Finanzarchiv*, Band 19, S. 365-403.

Franzmeyer, Fritz (1994): Fonds und Fazilitäten - Zur Inflation des Finanzierungsinstrumentariums der EU. *WSI-Mitteilungen*, 47. Jg., Heft 4, S. 222-229.

Frenkel, Jacob A. / Goldstein, Morris (1991): Monetary Policy in an Emerging European Economic and Monetary Union. *IMF Staff Papers*, Vol. 38, No. 2, S. 356-373.

Frenkel, Michael / Klein, Martin (1991): Fiskalpolitischer Harmonisierungszwang durch die Europäische Währungsunion? *Wirtschaftsdienst*, 71. Jg., Heft 3, S. 137-143.

Frenkel, Michael / Klein, Martin (1992): Europäische Währungsunion mit oder ohne Beschränkung der staatlichen Finanzierungsdefizite? *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 21. Jg., Heft 3, S. 113-117.

Friauf, Karl-Heinrich (1990): Staatskredit. In: Handbuch des Staatsrechtes der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Josef Insensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg, S. 321-355.

Fricke, Eberhard (1990): Kreditbegrenzung im Staatshaushalt. Eine vertane Chance des Bundesgesetzgebers. *Finanzarchiv*, Band 48, S. 222-243.

Fröhlich, Hans-Peter (1992): Geldwertstabilität in der Europäischen Währungsunion. Eine Analyse des Vertrags von Maastricht. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 201, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Fuest, Clemens (1993): Budgetdefizite in einer Europäischen Währungsunion: Bedarf es gemeinsamer Verschuldungsregeln? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik - Wirtschaftspolitische Chronik*, 42. Jg., Nr. 2, S. 123-149.

Funke, Stefan (1995): Die Verschuldungsordnung. Berlin.

Gandenberger, Otto (1971): Zur Rationalität der öffentlichen Kreditnahme. Verhaltenshypothesen und normative Konsequenzen. *Finanzarchiv*, Band 30, Heft 3, S. 369-391.

Gandenberger, Otto (1972): Intertemporale Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. In: Probleme der Staatsverschuldung, hrsg. v. Heinz Haller und Willi Albers, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 61, Berlin, S. 189-214.

Gandenberger, Otto (1980): Öffentliche Verschuldung II: Theoretische Grundlagen. In: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. v. Willi Albers u.a., Band 5, Stuttgart u. a. O., S. 480-504.

Gandenberger, Otto (1981): Theorie der öffentlichen Verschuldung. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. Fritz Neumark, Norbert Ansel und Heinz Haller, Band 3, 3. Auflage, Tübingen, S. 3-49.

Gandenberger, Otto (1983): Thesen zur Staatsverschuldung. In: Staatsfinanzierung im Wandel, hrsg. v. Karl-Heinrich Hansmeyer, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 134, Berlin, S. 843-865.

Gandenberger, Otto (1990): Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung. Eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989. *Finanzarchiv*, Band 48, S. 28-51.

Gandenberger, Otto (1993): Europäische Währungsunion und öffentliche Finanzen - Handlungsbedingungen der Haushaltspolitik in der Zeit nach der D-Mark. In: Währungsunion oder Währungschaos? Was kommt nach der D-Mark, hrsg.v. Peter Bofinger, Wiesbaden, S. 65-80.

Gaude, Bernhard (1992): Europäische Währungsunion und finanzpolitische Konvergenz. Universität Trier, Fachbereich IV, Arbeitspapier Nr. 25.

Gäckle, Thomas (1992): Die Begrenzung von Budgetdefiziten in einer Europäischen Währungsunion. *Wirtschaftsdienst* 1992/V, S. 264-270.

Giesecke, Werner (1982): Zur Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden. In: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht, hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen, Bonn, S.190-250.

Giovannini, Alberto / Spaventa, Luigi (1991): Fiscal Rules in the European Monetary Union: A No-Entry Clause. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, No. 516.

Gramlich, Edward M. (1976): The New York City Fiscal Crisis: What Happend and What is to be Done? *American Economic Review*, Vol. 66, No. 2, S. 415-429

Gramlich, Edward M. (1990): Fiscal Indicators. OECD Department of Economics and Statistics, Working Papers, No. 80.

Grilli, V. / Masciandaro, D. / Tabellini, G. (1991): Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*, Vol. 6, No. 2, S. 342-392.

Grossekettler, Heinz (1994): Konzertierte oder teilautonome Defizitpolitik im Bundesstaat? Unveröffentlichtes Diskussionspapier.

Gros, Daniel / Thygesen, Niels (1992): European Monetary Integration. London.

Hagen, Jürgen von (1991): A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints. *Journal of Public Economics*, No. 44, S. 199-210.

Hagen, Jürgen von (1992): Fiscal Arrangements In a Monetary Union. Evidence from the U.S. In: Fiscal Policy, Taxation and the Financial System In an Increa-

singly Integrated Europe, ed. by Donald E. Fair and Christian de Boissieu, Dordrecht, S. 337-360.

Hagen, Jürgen von / Fratianni, Michele (1990): Monetary and Fiscal Policy in a European Monetary Union: Some Public Choice Considerations. In: European Monetary Integration, ed. by Paul J. Welfens, Berlin u. a. O., S. 223-250.

Hagen, Jürgen von / Harden, Ian J. (1994): National Budget Process and Fiscal Performance. *European Economy Reports and Studies*, Vol. 3, S. 311-362.

Hahn, Hugo (1992): Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung: Anmerkungen anhand Grundgesetz und Gemeinschaftsrecht. 1. Auflage, Baden-Baden.

Haller, Heinz (1959): Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben. *Finanzarchiv*, 19. Folge, Heft 1, S. 72-91.

Haller, Heinz (1969): Schulden und Vermögenspolitik. Neue Motivation der Staatsverschuldung? In: Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, hrsg. v. Heinz Haller und Horst Claus Recktenwald, Mainz, S. 301-326.

Haller, Heinz (1981): Finanzwirtschaftliche Stabilisierungspolitik. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. Fritz Neumark, Norbert Anel und Heinz Haller, Band 3, 3. Auflage, Tübingen, S. 359-513.

Haller, Heinz (1985): Carl Dietzels Staatsanleihenkonzept aus heutiger Sicht. In: Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, hrsg. v. Dieter Cansier und Dietmar Kath, Berlin, S. 125-144.

Hansmeyer, Karl-Heinrich (1970): Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?. In: Theorie und Praxis des politischen Interventionismus, hrsg. v. Heinz Haller u. a., Tübingen, S. 431-450.

Hansmeyer, Karl-Heinrich (1979): Gewerbesteuer. In: Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, hrsg. v. Willi Albers u.a., Band. 3, Stuttgart u. a. O., S. 617-631.

Hansmeyer, Karl-Heinrich (1984): Der öffentliche Kredit. I. Der Staat als Schuldner. Frankfurt am Main.

Hartmann, Uwe (1994): Europäische Union und die Budgetautonomie der deutschen Länder. Baden-Baden.

Hasse, Rolf (1992): Budget Policies for a European Monetary Union: No laissez-faire but What Kind of Rules. Universität der Bundeswehr Hamburg, Institut für Wirtschaftspolitik, Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 20.

Haverkamp, Franz (1988): Die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. In: Öffentliche Finanzwirtschaft, hrsg. v. Otto-Erich Geske, München, S. 55-120.

Heckt, Wilhelm (1983): Ein Modell für die Ablösung der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. *Der Gemeindehaushalt*, 84. Jg., Heft 8, S. 184-187.

Heinemann, Friedrich (1993): Sustainability of National Debt in Europe. *Inter-economics*, Vol. 28, No. 2, S. 61-68

Heinemann, Friedrich (1995a): Die Finanzverfassung und die Kompetenzzustattung der Europäischen Union nach Maastricht. Eine finanzwissenschaftliche Soll-Ist-Analyse. Baden-Baden.

Heinemann, Friedrich (1995b): Bailout- und Bonitätseffekte in der Wirtschafts- und Währungsunion. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Jg. 115, Heft 4, S. 605-622.

Henneke, Hans-Günter (1994a): Der kommunale Finanzausgleich. *Die Öffentliche Verwaltung*, 47. Jg., Heft 1, S. 1-12.

Henneke, Hans-Günter (1994b): Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Selbstverantwortung. *Die öffentliche Verwaltung*, 47. Jg., Heft 17, S. 705-715.

Herrmann, Anneliese u.a. (1992): Probleme und Chancen einer Koordinierung der Finanzpolitik in der EG. Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 130, Berlin u. a. O..

Hesse, Helmut (1992): Stabilität heute und morgen. In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): *Auszüge aus Presseartikeln*, Nr. 48, 10. Juli 1992, S. 5-11.

Homburg, Stefan (1994): Anreizwirkung des deutschen Finanzausgleichs. *Finanzarchiv*, Band 51, Heft 3, S. 312-330.

Horstmann, Winfried / Schneider Friedrich (1994): Deficits, Bailout and Free Riders: Fiscal Elements of a European Constitution. *Kyklos*, Vol. 47, Fasc. 3, S. 355-383.

Höfling, Wolfgang (1992): Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg.

Hummel, Marlies / Nierhaus, Wolfgang (1994): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Verteilungszielen. *IFO Schnelldienst*, 46. Jg., Heft 3, S. 3-11.

Illing, Gerhard (1992): Staatsverschuldung in einer Europäischen Währungsunion. Universität München, Discussion Papers, No. 92-12.

Isensee, Josef (1996): Staatsverschuldung im Haushaltsvollzug. - Verfassungsrechtliche Abhängigkeit der Kreditaufnahme von investiven Ist-Ausgaben. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 111. Jg., Heft 4, S. 173-177.

Issing, Otmar (1993): Disziplinierung der Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion? In: Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion, hrsg. v. Dieter Duwendag und Jürgen Siebke, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 220, Berlin, S. 181-194.

Karrenberg, Hans / Münstermann, Engelbert (1993): Gemeindefinanzbericht 1993. *Der Städtetag*, 46. Jg., Heft 2, S. 60-153.

Katz, Alfred (1985): Der kommunale Finanzausgleich. In: Handbuch der kommunalen Wirtschaft und Praxis, hrsg. v. Günter Püttner, Band 6, 2. Auflage, S. 303-330.

Kinkel, M. (1995): Die Abschaffung der Gewerbesteuer und ihre Kompensation. Auswirkungen alternativer Vorschläge auf die Gemeinden. *Wirtschaftsdienst*, 75. Jg., Heft 5, S. 250-258.

Kirchhof, Ferdinand (1992): Finanzierung der Sozialversicherung. In: Handbuch des Staatsrechtes der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band VII, Heidelberg, S. 395-423.

Kirchhof, Paul (1990): Staatliche Einnahmen. In: Handbuch des Staatsrechtes der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg, S. 87-233.

Kisker, Gunter (1990): Staatshaushalt. In: Handbuch des Staatsrechtes der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg, S. 235-293.

Kitterer, Wolfgang (1975): Die Problematik der Objektbezogenheit des öffentlichen Kredits nach Art. 115 Abs. 1 GG: Zur gegensätzlichen Position von Recht- und Finanzwissenschaft. *Die öffentliche Verwaltung*, 28. Jg., Heft 1-2, S. 23-34.

Kitterer, Wolfgang (1993): Rechtfertigung und Risiken einer Finanzierung der deutschen Einheit durch Staatsverschuldung. In: *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit*, hrsg. v. Karl-Heinrich Hansmeyer, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 229, Berlin, S. 39-76.

Klein, Franz (1989): Erläuterungen zum Finanzausgleichsgesetz. In: *Das Deutsche Bundesrecht, Loseblattsammlung*, Baden-Baden.

Klein, Martin (1993): Bieten die Konvergenzkriterien von Maastricht eine Grundlage für eine stabile europäische Währung? *Ifo-Studien*, 39. Jg., Heft 1, S. 1-18.

Klein, Martin / Neumann, Manfred J. (1993): Fiskalpolitische Regeln und Beitrittsbedingungen für die Europäische Währungsunion: Eine Analyse der Beschlüsse von Maastricht. In: *Europa vor dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion*, hrsg. v. Dieter Duwendag und Jürgen Siebke, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 220, Berlin, S. 195-226.

Klein, Richard R. (1980): Grenzen der Staatsverschuldung am Beispiel der Gemeinden. *Beihefte zur Konjunkturpolitik*, Heft 27, S. 33-53.

Klein, Richard R. / Münstermann, Engelbert (1978): Kommunen und Konjunkturpolitik. Die politische Problematik einer Verstetigung des Gemeindefinanzsystems. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 17. Jg., S. 213-233.

Klein, Richard R. / Schäfer, Hans-Joachim (1978): Pauschalierte Konjunkturzuweisungen an Kommunen. *Der Gemeindehaushalt*, 79. Jg., Heft 8, S. 177-182.

Kock, Heinz (1975): Vorschläge zur Verstetigung der Gemeindefinanzen. *Konjunkturpolitik*, 21. Jg., S. 309-336

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990): Ein Markt - eine Währung. Potentielle Kosten und Nutzen der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion - eine Bewertung. *Europäische Wirtschaft*, Nr. 44.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991): Die Haushaltspolitik in der Gemeinschaft: Entwicklungen und Perspektiven im Hinblick auf die Haushaltsdisziplin. *Europäische Wirtschaft*, Nr. 50, S. 195-210.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Statistischer Anhang. *Europäische Wirtschaft*, Nr. 58, S. 113-194.

Körner, Josef (1983): Probleme der Steuerschätzung. In: Staatsfinanzierung im Wandel, hrsg. v. Karl-Heinrich Hansmeyer, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 134, Berlin, S. 215-252.

Krause-Junk, Gerold (1982): Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls. Zu einigen Begriffen des Sachverständigenrats. *Finanzarchiv*, Band 40, S. 1-22.

Krause-Junk, Gerold (1992): Finanzpolitische Aspekte der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Hefte zur internationalen Besteuerung, Heft 84, Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen, Universität Hamburg.

Kriszeleit, Rudolf / Meuthen, Jörg (1995): Kredithöchstgrenze und Haushaltsvollzug. *Die öffentliche Verwaltung*, 48. Jg., Heft 11, S. 461-466.

Leibfritz, Wilhelm (1984): Wie hoch ist das strukturelle Defizit? *Ifo-Schnelldienst*, Heft 1-2/84, S. 15-24.

Leibfritz, Wilhelm (1991): EG-Währungsunion: Welche Grenzen für die Staatsverschuldung sind sinnvoll? *Ifo-Schnelldienst*, Heft 24/91, S. 3-6.

Leibfritz, Wilhelm (1993): Koordinierung der Finanzpolitik in der EG. *Wirtschaftspolitische Blätter*, 40. Jg. Heft 1, S. 70-80.

Leibholz, G. / Rinck, H.-J. / Hesselberger, D. (1993): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Band II, 7. Auflage, Köln.

Littmann, Konrad (1983): Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Reform der Gemeindesteuern - Sollte die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer ersetzt werden? *Der Gemeindehaushalt*, 84. Jg., Heft 8, S. 179-184.

Littmann, Konrad (1988): Anmerkungen zur Wertschöpfungssteuer. *Der Städtetag*, 41. Jg., Heft 5, S. 314-317.

- Liu, Pu / Thakor, Anjan (1984):** Interest Yields, Credit Ratings and Economic Characteristics of State Bonds: An Empirical Analysis. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 16, No. 3, S. 344-351.
- Ludwig, Heinz (1980):** Intertemporale Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Die Lastkontroverse in der finanzwissenschaftlichen Literatur. *Ifo-Studien*, 26. Jg., S. 313-325.
- Mackscheidt, Klaus (1990):** Finanzausgleichsmaßnahmen zwischen dem Bund und den Trägern der sozialen Sicherung und zwischen den Trägern der sozialen Sicherung untereinander. In: *Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung*, hrsg. v. Kurt Schmidt, Berlin, S. 145-182.
- Masson, Paul / Melitz, Jacques (1990):** Fiscal Policy Independance in an European Monetary Union. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, No. 414, London.
- Matthes, Heinrich (1992):** Adäquate Regeln für die Fiskalpolitik der EG-Länder. *Wirtschaftsdienst*, 72. Jg., Heft 8, S. 409-414.
- Maunz, Theodor (1979):** Art. 109 GG. In: *Grundgesetzkommentar*, hrsg. v. Theodor Maunz u.a., Loseblattsammlung, München.
- Maunz, Theodor (1981):** Art. 115 GG. In: *Grundgesetzkommentar*, hrsg. v. Theodor Maunz u. a., Loseblattsammlung, München.
- Modigliani, Franco (1961):** Long-run Implications of Alternativ Fiscal Policies and the Burden of the National Debt. *Economic Journal*, Vol. 71, S. 730-755.
- Müller, Lothar (1993):** Gedanken zur politischen Verfassung Westeuropas. *Wertpapiermitteilungen*, 74. Jg. Nr. 27, S. 1221-1228.
- Münch, Rainer (1989):** Die Verschuldungstätigkeit der Europäischen Gemeinschaften: Eine Analyse der ökonomischen Implikationen aus der Sicht der Staatsschulden-, Finanzausgleichs- und Integrationsdiskussion. Frankfurt/Main u.a.O..
- Musgrave, Richard A. (1958):** Theorie der öffentlichen Schuld. In: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, hrsg. v. Wilhelm Gerloff und Fritz Neumark, Band 3, 2. Auflage, Tübingen, S. 68-137.
- Musgrave, Richard A. (1959):** *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, New-York u.a.O..

Musgrave, Richard A. (1966): Finanztheorie, 2. Auflage, Tübingen.

Neumann, Manfred J. (1992): In der Ära der Euro-DM. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. April 1992, Nr. 97, S. 13.

Neumark, Fritz (1978): Gedanken zur Steuer- und Finanzreform. *Wirtschaftsdienst*, 58. Jg., Heft 9, S. 446-450.

Nowotny, Ewald (1979): Zur öffentlichen Verschuldung der nachgeordneten Gebietskörperschaften. In: Öffentliche Verschuldung, hrsg. v. Ewald Nowotny, Stuttgart u.a.O., S. 162-176.

Oberhauser, Alois (1964): Eignung der Wertschöpfungsteuer als Gemeindesteuer. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, hrsg. v. Herbert Timm und Jörg Hecht, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 32, Berlin, S. 241-252

Ohr, Renate (1993): Die ökonomische Kritik am Vertrag von Maastricht. *Wirtschaftspolitische Blätter*, 40. Jg., Heft 1, S. 27-37.

Olson, Mancur (1969): Strategic Theory and its Applications. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, Papers and Proceedings, Vol. 59, S. 479-487.

O.V. (1992): Die währungspolitischen Beschlüsse von Maastricht. Eine Gefahr für Europa. Eine Stellungnahme führender Wirtschaftswissenschaftler vom Juni 1992. In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): *Auszüge aus den Presseartikeln*, Nr. 41, 11. Juni 1992, S. 13.

O.V. (1995a): Sparkonzept für Niedersachsen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. September 1995, Nr. 209, S. 5.

O.V. (1995b): Drei Prozent Neuverschuldung sind zu hoch. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. November 1995, Nr. 261, S. 21.

O.V. (1995c): Für die Währungsunion ein neuer Schuldendeckel. Der Wirtschaftsrat der CDU will die Maastricht-Kriterien in das Grundgesetz aufnehmen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Oktober 1995, Nr. 240, S. 17.

O.V. (1995d): Stabilitätspakt soll die Währungsunion sichern. Sanktionsmechanismus bei Defizitwirtschaft vorgeschlagen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. November 1995, Nr. 263, S. 13.

- O.V. (1996a):** Konkretisierung für den Stabilitätspakt. *Börsenzeitung*, 24. September 1996, Nr. 184, S. 4.
- O.V. (1996b):** Stark: Stabilität ist wichtiger als Zeitplan. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. November 1996, Nr. 264, S.17.
- O.V. (1996c):** Waigel will Defizite der Bundesländer per Gesetz begrenzen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13. Juni 1996, Nr. 135, S. 1-2.
- O.V. (1996d):** Stabilitätspakt würde Bonn 1996 acht Milliarden Mark kosten. *Handelsblatt*, 13. Februar 1996, Nr. 32, S. 3.
- O.V. (1996e):** Waigel verteidigt seine Finanzpolitik. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. November 1996, Nr. 280, S. 1-2.
- Peffekoven, Rolf (1980):** Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen. In: *Handbuch der Wirtschaftswissenschaften*, hrsg. v. Willi Albers u. a., Band 2, Stuttgart u. a. O., S. 608-636.
- Peffekoven, Rolf (1993):** Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen. In: *Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht*, hrsg. v. Herbert Wilkens, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Band 41, Berlin, S. 11-27.
- Peffekoven, Rolf (1994):** Reform des Finanzausgleichs - eine vertane Chance. *Finanzarchiv*, Band 51, Heft 3, S. 281-311.
- Piduch, Adolf:** Bundeshaushaltsrecht. Loseblattsammlung, Stuttgart u. a. O..
- Pohmer, Dieter (1980):** Allgemeine Umsatzsteuern. In: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, hrsg. v. Fritz Neumark, Norbert Anel und Heinz Haller, Band 2, 3. Auflage, Tübingen, S. 647-707.
- Püttner, Günter (1985):** Kommunales Schuldenwesen. In: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, hrsg. v. Günter Püttner, Band 6, 2. Auflage, Berlin u. a. O., S. 616-620.
- Püttner, Günter (1990):** Kommunale Selbstverwaltung. In: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. v. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg, S. 1171-1194.

Rehm, Hannes (1978): Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer? *Wirtschaftsdienst*, 58. Jg., Heft 12, S. 624-632.

Ritter, Wolfgang (1983): Abbau der Gewerbesteuer - Konzept eines Brückenschlages zwischen Wirtschaft und Gemeinden. *Der Gemeindehaushalt*, 84. Jg., Heft 8, S. 188-191.

Roters, Wolfgang (1983): Art. 28 GG. In: Grundgesetzkommentar, hrsg. v. Ingo von Münch, 2. Auflage, München, S. 195-248.

Roubini, Nouriel / Sachs, Jeffrey D. (1989): Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *European Economic Review*, Vol. 33, S. 903-938.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1977): Mehr Wachstum, mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1977/78. Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1979): Herausforderung von außen. Jahresgutachten 1979/80. Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1982): Gegen Pessimismus. Jahresgutachten 1992/83. Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1989): Weichenstellung für die neunziger Jahre. Jahresgutachten 1989/90. Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990): Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Jahresgutachten 1990/91. Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991): Wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven - Wege - Risiken. Jahresgutachten 1991/92. Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992): Für Wachstumsorientierung - gegen lähmenden Verteilungsstreit. Jahresgutachten 1992/93. Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995): Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96. Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Reformen voranbringen. Jahresgutachten 1996/97. Stuttgart.

Scheide, Joachim / Trapp, Peter (1991a): Etatdisziplin vom Markt. In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): *Auszüge aus den Presseartikeln*, Nr. 13, 27. Februar 1991, S. 5-8.

Scheide, Joachim / Trapp, Michael (1991b): Erfordert eine europäische Währungsunion die Harmonisierung der Finanzpolitik. In: Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft, hrsg. v. Jürgen Siebke, Berlin, S. 429-446.

Schemmel, Lothar / Borell, Rolf (1992): Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt. Ein Beitrag zur Reform der Finanzverfassung. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden.

Schlempp, Hans / Schlempp, Dieter (1993): Kommentar zu Hessischen Gemeindeordnung, Loseblattsammlung, Wiesbaden.

Schlesinger, H. / Weber, M. / Ziebarth, G. (1993): Staatsverschuldung - ohne Ende? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits. Darmstadt

Schmidt, Kurt (1988): Alternativen zur Gewerbesteuer. *Der Städtetag*, 41. Jg., Heft 5, S. 317-320.

Schmidt, Kurt (1995): Auf die Zinslast kommt es an! Zur Neuorientierung der Haushaltskonsolidierung. *Wirtschaftsdienst*, 75. Jg., Heft 8, S. 451-456.

Schmidt, Kurt / Wille, Eberhard (1970): Die mehrjährige Finanzplanung - Wunsch und Wirklichkeit. Tübingen.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz (1990): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Auflage, Neuwied.

Schneider, Gerhard / Jordan, Wilhelm (1985): Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, Loseblattsammlung. Mainz.

Schönefelder, E. / Kranz, G. / Wanka R. (Hrsg.): AFG-Kommentar. Loseblattsammlung, Stuttgart u. a. O..

Schwarting, Gunnar (1985): Grundsätze für die Kreditaufnahme der Gemeinden. In: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, hrsg. v. Günter Püttner, Band 6, 2. Auflage, Berlin u. a. O., S. 621-634.

Scitovsky, Tibor (1954): Two Concepts of External Economies. *Journal of Political Economy*, Vol. 62, No. 2, S. 143-151.

Seater, John J. (1993): Ricardian Equivalence. *Journal of Economic Literature*, Vol. 21, S. 142-190.

Seidel, Barbara (1992): Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. *Finanzwissenschaftliche Schriften*, Band 50, Frankfurt am Main u. a. O..

Selmer, Peter (1994): Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Verfassungsrechtliche und verfassungsrechtspolitische Bemerkungen zur 2. Phase des finanzverfassungsrechtlichen Einigungsprozesses. *Finanzarchiv*, Band 51, Heft 3, S. 331-357.

Sievert, Olaf (1992): Geld, das man nicht selbst herstellen kann. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. September 1992, Nr. 225, S. 13.

Spaventa, Luigi (1987): The Growth of Public Debt. *IMF-Staff Papers*, Vol. 34, S. 374-399.

Stein, Lorenz von (1875): Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 3. Auflage, Leipzig.

Stern, Klaus (1980): Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, München.

Stern, K. / Münch, P. / Hansmeyer, K.-H. (1972): Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. 2. Auflage, Stuttgart u. a. O..

Stiglitz, Joseph E. / Weiss, Andrew (1981): Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review*, Vol. 71, No. 3, S. 393-410.

Thomas, Ingo P. (1994): Finanzausgleich und Kohäsion in der Europäischen Union. *Die Weltwirtschaft*, Heft 4, S. 472-491.

Thygesen, Niels (1990): The Benefits and Costs of Currency Unification. In: *The Completion of the Internal Market*, hrsg. v. Horst Siebert, Tübingen, S. 347-385.

Tiemann, Susanne (1995): Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug. *Die öffentliche Verwaltung*, 48. Jg., Heft 15, S. 632-636.

Timm, Herbert (1969): Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen. *Finanzarchiv*, Band 28, S. 441-459.

Timm, Herbert (1985): Zur Finanzierung staatlicher Investitionen unter dem Aspekt der gerechten zeitlichen Lastenverteilung. In: *Staat und politische Ökonomie heute: Horst Claus Recktenwald zum 65. Geburtstag*, hrsg. v. Horst Hanusch, Stuttgart u. a. O., S. 319-331.

Tolkemitt, Georg (1975): Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen öffentlicher Verschuldung. Tübingen.

Van Rompuy, P. / Abraham, F. / Heremans, D. (1991): Economic Federalism and the EMU. *Europäische Wirtschaft*, Sondernr. 1, S. 109-135.

Vogel, Klaus (1990): Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes. In: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. v. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV, Heidelberg, S. 3- 85.

Voigtländer, Hubert (1970): Die Finanzaufweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände in konjunkturpolitischer Sicht. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 9. Jg., S. 303-313.

Wannagat, Georg (Hrsg.): Kommentar zum gesamten Recht des Sozialgesetzbuches. Loseblattsammlung, Köln.

Weber, Axel A. (1993): Design of Optimal Fiscal Rules for Europe after 1992: Discussion. In: *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, ed. by Francisco Torres and Francesco Giavazzi, Cambridge, S. 83-92.

Weikart, Thomas (1993): Der Vertrag von Maastricht und das Grundgesetz. *Recht im Amt*, 40. Jg., Nr. 1, S. 1-14.

Wille, Eberhard (1976): Finanzplanung am Scheideweg: Resignation oder Neubeginnung? *Finanzarchiv*, Band 35, Heft 1, S. 66-97.

Wille, Eberhard (1977): Mittel- und langfristige Finanzplanung. In: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, hrsg. v. Fritz Neumark, Norbert Ansel und Heinz Haller, Band 1, 3. Auflage, Tübingen, S. 428-474.

Wille, Eberhard (1979): Die mehrjährige Finanzplanung. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 8. Jg., Heft 4, S. 162-169.

Wille, Eberhard (1983): Zum Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte. In: *Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik*, hrsg. v. Horst Siebert, Stuttgart u. a. O., S. 97-111.

Wille, Eberhard (1984): Welchen Beitrag kann die Finanz- und Haushaltsplanung zur Haushaltskonsolidierung leisten? In: *Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte*, hrsg. v. Hans Herbert von Arnim und Konrad Littmann, Berlin, S. 283-311.

Wille, Eberhard / Kronenberger, Stefan (1984): Zielkonflikte im Kontext der Staatsverschuldung. Einige Anmerkungen mit empirischem Bezug. In: *Intertemporale Allokation*, hrsg. v. Horst Siebert, Frankfurt am Main u. a. O., S. 607-647.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1978): Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 27, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980): Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. Abgedruckt in: *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten und Stellungnahmen 1974-1987*, hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen, Tübingen, 1988, S. 361-454.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1984): Gutachten zur Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 34, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994): Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 54, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1968): Kriterien und Konsequenzen der Staatsverschuldung. In: Bulletin der Bundesregierung, Nr.100, 1968, S. 860- 863; abgedruckt in: Finanzpolitik, hrsg. v. Horst Claus Recktenwald, Köln u. a. O., 1969, S. 425-435.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1989a): Europäische Währungsordnung (Gutachten). Studienreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft, Nr. 61, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1989b): Stellungnahme zum Delors-Bericht vom 5.6.1989. *BMWT-Schriftenreihe*, Nr. 63, Bonn.

Wyplosz, Charles (1991): Monetary Union and Fiscal Policy Discipline. *Europäische Wirtschaft*, Sondernr. 1, S. 165-184.

Zeitler, Gerhard (1969): Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung. Wiederabgedruckt in: Finanzpolitik, hrsg. v. Horst Claus Recktenwald, Köln u. a. O., S. 436-459.

Zimmermann, Horst / Postlep, Rolf-Dieter (1980): Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern. *Wirtschaftsdienst*, 60. Jg. Heft 5, S. 248-253.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.
- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabengrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrungerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe mit Blick auf die Leistungsfähigkeitstheorie. 1994.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.
- Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.
- Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonomische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

- Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.
- Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.
- Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.
- Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.
- Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.
- Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.
- Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.
- Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.
- Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.
- Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.
- Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.
- Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.
- Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.
- Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.
- Band 57 Alexander Spermann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmenausfälle (1980-92). 1993.
- Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Baren / Claudia Wesselbaum: Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.
- Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.
- Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.
- Band 61 Wolfgang Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung. 1994.
- Band 62 Rainer Volk: Vergleich der Vergünstigungseffekte der verschiedenen investitionsfördernden Maßnahmen. 1994.
- Band 63 Hans-Georg Napp: Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft. 1994. 2., unveränderte Auflage 1994.
- Band 64 Bernd Rahmann / Uwe Steinborn / Günter Vormholz: Empirische Analyse der Autonomie lokaler Finanzwirtschaften in der Europäischen Gemeinschaft. 1994.

- Band 65 Carsten Kühl: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung. 1994.
- Band 66 Stephan Boll: Intergenerationale Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting. 1994.
- Band 67 Karl Justus Bernhard Neumärker: Finanzverfassung und Staatsgewalt in der Demokratie. Ein Beitrag zur konstitutionellen Finanztheorie. 1995.
- Band 68 Christian Haslbeck: Zentrale versus dezentrale Internalisierung externer Effekte bei unvollständiger Information. 1995.
- Band 69 Regina Müller: Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs. 1995.
- Band 70 Christian Hockenjos: Öffentliche Sportförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung und finanztheoretische Analyse. 1995.
- Band 71 Manfred Rosenstock: Die Kontrolle und Harmonisierung nationaler Beihilfen durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1995.
- Band 72 Christian Rüsck: Wohnungsbau- und Wohneigentumspolitik im Rahmen der Einkommensteuer. Eine Analyse unter steuersystematischen, verteilungspolitischen und fiskalischen Aspekten. 1996.
- Band 73 Stephan Winters: Die kollektive Vorsorge für den Pflegefall im Alter. Eine Untersuchung am Beispiel der gesetzlichen Pflegeversicherung in den Niederlanden. 1996.
- Band 74 Knut Blind: Allokationsineffizienzen auf Sicherheitsmärkten: Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Fallstudie: Informationssicherheit in Kommunikationssystemen. 1996.
- Band 75 Barbara Petrick-Rump: Ökonomische Wirkungen von Steueramnestien. Untersuchung konkreter Erfahrungen ausgewählter Länder mit dem Einsatz von Steueramnestien anhand eines effizienten Steueramnestieprogramms. 1996.
- Band 76 Georg Hirte: Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen. Eine Empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland. 1996.
- Band 77 Ulrike Kirchoff: Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs. 1996.
- Band 78 Kerstin Keil: Der soziale Mietwohnungsbau: Mängel und Alternativen. 1996.
- Band 79 Bernhard Manzke: Kinderlastenausgleich versus verstärkte Einwanderung. Alternative Ansätze zur langfristigen Sicherung der Gesetzlichen Rentenversicherung. 1997.
- Band 80 Hariolf M. Wenzler: Institutionenökonomik und öffentliche Finanzkontrolle. Eine Analyse am Beispiel der Europäischen Union. 1997.
- Band 81 Joachim Nagel: Supply-Side Policy in den USA. Eine theoretische und empirische Analyse der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik Reagans unter besonderer Berücksichtigung steuerlicher Aspekte. 1997.
- Band 82 Heinz Lampert: Krise und Reform des Sozialstaates. 1997.
- Band 83 Monika Hanswillemenke / Bernd Rahmann: Zwischen Reformen und Verantwortung für Vollbeschäftigung. Die Finanz- und Haushaltspolitik der sozial-liberalen Koalition von 1969 bis 1982. 1997.
- Band 84 Berthold Fürst: Die Maastrichter Budgetkriterien im Konflikt mit der Verschuldungsautonomie der deutschen Gebietskörperschaften. 1997.

Dirk Lühr / Johannes Jenetzky

Neutrale Liquidität

Zur Theorie und praktischen Umsetzung

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1996.

204 S., zahlr. Abb. und Tab.

ISBN 3-631-30786-1 · br. DM 65.–*

Was haben Moses, Pythagoras, Lykurg, Aristoteles und Keynes gemeinsam? Es ist das Thema „Zins“, und zwar unter einer sozial-ökonomischen Perspektive. Keynes betrachtet den Zins als Preis für die Aufgabe von Liquidität. Damit begründet er, warum der Zins – trotz der Konkurrenz der Kapitalien – unter eine bestimmte Marke nicht fallen kann. Die neoklassische Modellwelt ignoriert hingegen vollkommen das Liquiditätsphänomen, weshalb sie immer wieder heftiger Kritik ausgesetzt war. Die Arbeit stellt eine Synthese dar: Sie weist einen Weg zur Neutralisierung der Liquidität, durch den die Wirtschaftswirklichkeit einer bislang vollkommen unrealistischen Prämisse der neoklassischen Theorie angepaßt werden kann.

Aus dem Inhalt: Eine monetäre Theorie der Liquidität · Die Neutralisierung der monetären Liquidität · Nicht-monetäre Liquidität und ihre Neutralisierung



Frankfurt/M · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Auslieferung: Verlag Peter Lang AG

Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15

Telefax (004131) 9402131

*inklusive Mehrwertsteuer

Preisänderungen vorbehalten