

Plachta, Robert C.; Groneck, Max

**Working Paper**

## Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschanke für die deutschen Bundesländer

FiFo-CPE Discussion Paper, No. 07-7

**Provided in Cooperation with:**

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

*Suggested Citation:* Plachta, Robert C.; Groneck, Max (2007) : Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschanke für die deutschen Bundesländer, FiFo-CPE Discussion Paper, No. 07-7, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23268>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Discussion Paper No. 07-7  
**Simulation**  
der Schuldenbremse und der Schuldenschanke  
für die deutschen Bundesländer

Max Groneck und Robert Plachta

2007

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

FiFo Köln is a Member of CPE -  
Cologne Center for Public Economics

[fifokoeln.de](http://fifokoeln.de)  
[cpe.uni-koeln.de](http://cpe.uni-koeln.de)

FiFo-CPE Discussion Papers  
Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge  
No. 07-7 / August 2007

ISSN 0945-490X  
ISBN 978-3-923342-66-2

## Simulation der Schuldenbremse und der Schulden- schränke für die deutschen Bundesländer

Dipl.-Volksw. Max Groneck<sup>1</sup>  
Dipl.-Volksw. Robert Plachta<sup>2</sup>

<sup>1</sup> [groneck@wiso.uni-koeln.de](mailto:groneck@wiso.uni-koeln.de).

<sup>2</sup> [plachta@wiso.uni-koeln.de](mailto:plachta@wiso.uni-koeln.de).



Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln

A Member of CPE -  
Cologne Center for Public Economics  
P.O. Box 420520, D-50899 KÖLN  
Zülpicher Str. 182, D-50937 KÖLN  
T. +49-221-426979  
F. +49-221-422352  
<http://fifo-koeln.de>  
<http://cpe.uni-koeln.de>

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge  
Nr. 07 - 7

Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschanke  
für die deutschen Bundesländer

Max Groneck\*, Robert Plachta<sup>‡</sup>,

August 2007

Center for Public Economics  
University of Cologne

ISSN 0945-490X  
ISBN 978-3-923342-66-2

---

\*Center for Public Economics, University of Cologne, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Cologne, Germany.  
E-Mail: groneck@wiso.uni-koeln.de

<sup>‡</sup>Center for Public Economics, University of Cologne, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Cologne, Germany.  
E-Mail: plachta@wiso.uni-koeln.de

## Kurzfassung

Die Arbeit untersucht die bestehenden Budgetregeln in Deutschland und stellt zwei aktuelle Reformvorschläge vor, die Schweizer Schuldenbremse und die Schuldenschanke des Sachverständigenrats. Investitionen nach dem Haushaltsrecht werden mit dem Nettoinvestitionsbegriff verglichen und auf ihre Eignung geprüft, die Obergrenze für die Aufnahme von Krediten nach der Goldenen Regel zu bilden. Eine ex-post Simulation der Reformvorschläge für die deutschen Bundesländer offenbart die Konsolidierungshöhe, die damit einhergehenden Leistungseinschränkungen und die Entwicklung der Verschuldung. Dabei wird die bislang in der Literatur verwendete Methodik mit einer neuen polit-ökonomischen Simulation verglichen, die zu realitätsnäheren Ergebnissen führt.

**Schlüsselworte:** Verschuldung der Bundesländer, Schuldenbremse, Schuldenschanke, Goldene Regel, Öffentliche Investitionen

**Dank:** Die Autoren danken Christian Bockem, Oliver Bode, Pierre-Alain Bruchez, Lina Dunzlaff, Clemens Fuest, Nina Gareis, Wolfgang Kitterer, Andreas Peichl und David Schindler.  
Verbliebene Fehler sind allein uns anzulasten.

## Adapting the Swiss debt brake to the German Bundesländer

This paper analyses the shortcomings of the current budget rules for the Bundesländer, especially the definition of public investment that is used as a deficit ceiling in Germany. Two alternative budget rules are analysed, the Swiss debt brake as well as a version incorporating a golden rule presented by the the German Council of Economic Experts. A simulation reveals the necessary consolidation path, the loss of benefits, and the recursive development of public debt. In addition to the standard simulation method we present a politico-economic approach that leads to new results.

**Keywords:** Public debt, German Bundesländer, debt brake, golden rule, public investment

# Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	4
<b>1 Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2 Lehren aus bestehenden Regeln</b>	<b>6</b>
2.1 Investitionen als Kreditgrenze . . . . .	7
2.1.1 Nicht alles was gold ist, glänzt . . . . .	7
2.1.2 Abgrenzung des Investitionsbegriffs . . . . .	9
2.1.3 Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff . . . . .	12
2.1.4 Einbeziehung der Gemeindeebene . . . . .	19
2.2 Konjunkturreagibilität . . . . .	21
2.2.1 Aktive Konjunkturpolitik . . . . .	23
2.2.2 Passive Konjunkturpolitik . . . . .	23
2.2.3 Die Ausnahmeklausel des Art. 115 GG . . . . .	24
2.3 Sanktionsmechanismen . . . . .	25
<b>3 Ausgestaltung der Reformvorschläge</b>	<b>26</b>
3.1 Schweizer Schuldenbremse . . . . .	26
3.2 Schuldenschanke des Sachverständigenrats . . . . .	28
<b>4 Simulation der Budgetregeln für die Bundesländer</b>	<b>33</b>
4.1 Grundlagen . . . . .	33
4.2 Literatur . . . . .	34
4.3 Annahmen . . . . .	35
4.3.1 Zeitraum . . . . .	35
4.3.2 Länder einschließlich Gemeinden? . . . . .	36
4.3.3 Die Behandlung von Einnahmen und Ausgaben . . . . .	37
4.3.4 Daten . . . . .	37
4.4 Ermittlung des Konjunkturfaktors . . . . .	41
4.5 Erste Ergebnisse . . . . .	49
4.5.1 Ausgleichskonto . . . . .	49
4.5.2 Zulässige Finanzierungssalden . . . . .	52
4.6 Eine naive Simulation der Budgetregeln . . . . .	54
4.6.1 Ausgestaltung . . . . .	55

4.6.2	Ergebnisse . . . . .	58
4.7	Eine polit-ökonomische Simulation - Die Ausschöpfung des Erlaubten . . . . .	61
4.7.1	Ausgestaltung . . . . .	62
4.7.2	Ergebnisse . . . . .	66
4.8	Simulationen für Länder und Gemeinden . . . . .	76
<b>5</b>	<b>Fazit und Ausblick</b>	<b>82</b>
<b>6</b>	<b>Anhang Tabellen der Simulationsergebnisse</b>	<b>85</b>
<b>7</b>	<b>Anhang Rechtliches</b>	<b>102</b>

## Tabellenverzeichnis

1	Eigenfinanzierte Investitionen und Nettoinvestitionen nach SVR (Landeshaushalt)	31
2	Datenquellen . . . . .	39
3	Konjunkturfaktoren 1999-2006 . . . . .	47
4	Ausgleichskonto - Stand 2006 . . . . .	51
5	Zulässige Finanzierungssalden in der Schuldenbremse . . . . .	53
6	Zulässige Finanzierungssalden in der Schuldenschanke . . . . .	54
7	Auswirkungen der Budgetregeln auf Schuldenstand und -quote . . . . .	59
8	Ausgleichskonto 1999 - 2006 (polit-ökonomisch) . . . . .	68
9	Periodische Konsolidierungserfordernisse (polit-ökonomisch) . . . . .	70
10	Einschränkung der Primärausgaben in der Schuldenbremse . . . . .	71
11	Einschränkung der Primärausgaben in der Schuldenschanke . . . . .	72
12	Auswirkungen der Budgetregeln auf Schuldenstand und -quote (polit-ökonomisch)	75
13	Periodische Konsolidierungserfordernisse - Schuldenbremse (Land und Gemeinden)	78
14	Periodische Konsolidierungserfordernisse - Schuldenschanke (Land und Gemein- den) . . . . .	80
15	Konsolidierungserfolge (Land und Gemeinden) . . . . .	81

## Abbildungsverzeichnis

1	Zusammensetzung der eigenfinanzierten Investitionen 2006 (Landeshaushalt) . .	15
2	Privatisierungserlöse und Darlehensrückflüsse der Ländergesamtheit . . . . .	17
3	Eigenfinanzierte Investitionen und Abschreibungen 2006 (Landeshaushalt) . . .	19
4	Sachinvestitionen 2006 (Land und Gemeinden) . . . . .	20
5	Eigenfinanzierte Investitionen 2006 (Land und Gemeinden) . . . . .	21
6	Kalkulatorische Abschreibungen 2006 (Land und Gemeinden) . . . . .	22
7	Bruttoinlandsprodukt und Trend-Bruttoinlandsprodukt 1999 - 2006 . . . . .	36
8	Vergleich der Konjunkturfaktoren . . . . .	48
9	Schematische Darstellung des Ausgleichskontos . . . . .	50
10	Entwicklung der aggregierten Verschuldung der Länder (naiv) . . . . .	60
11	Ausgleichskonto in der polit-ökonomischen Simulation . . . . .	67
12	Entwicklung der aggregierte Verschuldung der Länder (polit-ökonomisch) . . . .	74
13	Nettoinvestitionen 2006 (Landeshaushalt und Land & Gemeinden) . . . . .	79
14	Entwicklung der aggregierten Verschuldung der Länder (einschließlich Gemeinden)	82

# 1 Einleitung

Im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform wird derzeit ein weiterer Anlauf genommen, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu zu ordnen. Seit Dezember 2006 berät die Föderalismuskommission, welche neben einer Lockerung der finanziellen Verflechtungen der Gebietskörperschaften zur Vorgabe hat, „die Einführung von Verschuldungsgrenzen und Schuldenbremsen“ zu prüfen.<sup>1</sup> Eine Reform wird nicht zuletzt aufgrund der Unwirksamkeit der bestehenden Kreditbegrenzungsregeln zur Eindämmung der Verschuldung auf Seiten der Politik angestrebt. Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht die „Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen“ angemahnt.<sup>2</sup>

In dieser Arbeit werden zwei Budgetregeln analysiert und ihre Auswirkungen auf die Bundesländer ex post simuliert. Eine in den letzten Jahren viel diskutierte Regel ist die seit 2003 in der Schweiz angewandte so genannte Schuldenbremse. Von vielen Ökonomen wird die Regel vor allem aufgrund ihrer Verbindlichkeit zur Bildung eines über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts gepriesen. Kritisiert wird zuweilen, dass sie die Investitionsausgaben nicht einbezieht, was dazu führen könne, dass diese aufgrund ihrer Disponibilität in konjunkturellen Schwächephasen besonders eingeschränkt würden.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in einer Expertise vom März 2007 ebenfalls eine Budgetregel sowohl für den Bund als auch für die Länder vorgeschlagen: die Schuldenschranke. Dieser Reformvorschlag erweitert im Grunde die Schweizer Schuldenbremse um ein strukturelles Defizit in Form eines eng ausgelegten Nettoinvestitionsbegriffs. Der Vorschlag lehnt sich somit an die in Deutschland bestehenden Kreditbegrenzungsregeln des Art. 115 GG an, nach der die Investitionsausgaben im Normalfall eine Obergrenze für die Aufnahme von Nettokrediten bildet.<sup>3</sup>

Die Arbeit untersucht den geltenden Investitionsbegriff sowie die vom Sachverständigenrat neu vorgeschlagene Definition der Nettoinvestitionen. Erstmals werden für die Länderhaushalte und Länder und Gemeinden die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen abzüglich Desinvestitionen und Abschreibungen auf den vorhandenen öffentlichen Kapitalstock ausgewiesen. Dabei zeigt sich, dass in den letzten Jahren bei einigen Länder aufgrund negativer Nettoinvestitionen öffentliches Vermögen reduziert wurde.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Ausgestaltungsmöglichkeiten von Budgetregeln theore-

---

<sup>1</sup>Vgl. konstituierender Beschluss des Bundesrates (BR-DS 913/06). Im Jahr 1995 ist bereits ein Gesetzesentwurf im Bundesrat gescheitert, welcher eine verbindliche Aufteilung der bestehenden Schuldenregeln des Maastricht-Vertrags auf den Bund und die Länder vorsah, vgl. Sachverständigenrat (2007), Zi.111.

<sup>2</sup>vgl. Bundesverfassungsgericht (2007), 133.

<sup>3</sup>Die Grüne Bundestagsfraktion hat sich den Vorschlag des Sachverständigenrates bereits zu Eigen gemacht und die Schuldenschranke in einem Gesetzesentwurf zur Disposition gestellt, vgl. Bundestags-DS 16/5954 und 16/5955.

tisch untersucht. Es geht hierbei um die Frage der Berücksichtigung öffentlicher Investitionen, der Vereinbarkeit einer Budgetregel mit einer (passiven) Konjunkturpolitik und der Ausgestaltung eines Sanktionsmechanismus. In Abschnitt 3 werden die einzelnen Budgetregeln vorgestellt. Abschnitt 4 simuliert die Regeln für die Länderhaushalte ex post in dem Zeitraum von 1999 bis 2006. Zunächst wird die bestehende Literatur ausgewertet und die grundlegenden Annahmen aufbereitet. Anschließend wird die bisher in der Literatur verwendete Simulationsmethodik durchgeführt (Abschnitte 4.5 und 4.6). Bestehende Schwächen der Simulationen werden erstmals unter Berücksichtigung polit-ökonomischer Aspekte ausgebessert (Abschnitt 4.7). Die neue Methode kann die periodischen Konsolidierungserfordernisse, die damit einhergehenden Leistungseinschränkungen und die rekursive Entwicklung der Verschuldung aufzeigen. Die Einbeziehung der Gemeindehaushalte in die Simulation liefert finanziell stark abweichende Ergebnisse, die in Abschnitt 4.8 vorgestellt werden. Ein Fazit schließt die Arbeit ab.

## 2 Lehren aus bestehenden Regeln

Ein Blick auf die Schuldenstandsquoten des Gesamtstaates zeigt, dass die in Deutschland bestehenden Regeln zur Begrenzung der Aufnahme von Schulden weitgehend wirkungslos sind. Auch wenn das Defizitverfahren seitens der EU am 5. Juni 2007 eingestellt wurde, liegt die Schuldenquote in Deutschland noch immer mit 67,9 vH weit über der Maastricht-Grenze von 60 vH. Sowohl für den Bund als auch für die Länder gilt zudem eine im Grundgesetz und den Landesverfassungen kodifizierte Kreditbegrenzungsregel, nach der die Investitionsausgaben in konjunktureller Normallage die Obergrenze für die Neuverschuldung darstellen, die so genannte Goldene Regel der Finanzpolitik. Eine über die Investitionsausgaben hinausgehende Neuverschuldung ist ebenfalls zulässig, wenn es der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dient. Aufgrund des ungenau definierten Investitionsbegriffs, der alleinigen Berücksichtigung der Regel bei der Haushaltsaufstellung (und nicht beim Vollzug), sowie der übermäßigen Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel wurde die Obergrenze der eigenfinanzierten Investitionsausgaben im Vollzug in der Vergangenheit häufig und zum Teil weit überschritten - sowohl vom Bund als auch von einem Großteil der Länder.<sup>4</sup> Im Folgenden werden drei Aspekte hervorgehoben, welche bei der Beurteilung von Budgetregeln von besonderer Bedeutung sind. Genauer behandelt werden:

- Die Rolle von öffentlichen Investitionen
- Stabilitätspolitische Erfordernisse

---

<sup>4</sup>Vgl. Kitterer und Groneck (2006). Für eine ausführliche Analyse der Unzulänglichkeiten bestehender Regeln zur Kreditbegrenzung siehe ferner Schemmel (2006), Sachverständigenrat (2007), Kp.4, und Höfling (1993), S.150ff., zur Goldenen Regel in Deutschland sowie Donges et al. (2005) für den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

- der Sanktionsmechanismus

Jeder dieser Aspekte wird unter Verwendung der theoretischen Literatur diskutiert. Anschließend wird die bestehende kreditverfassungsrechtliche Regelung im Hinblick auf diese Kriterien untersucht. Von Bedeutung sind diese drei Kriterien bei der Beurteilung der Reformvorschläge.

## 2.1 Investitionen als Kreditgrenze

Die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen hat in Deutschland eine bis in die Weimarer Republik und darüber hinaus reichende Tradition. Schon in der Weimarer Verfassung ist die Aufnahme von Krediten für „werbende Zwecke“ zulässig, worunter ertragsbringende Ausgaben im privatwirtschaftlichen Sinne verstanden werden.<sup>5</sup> Grundsätzlich stellt sich jedoch die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, die Begrenzung der Kreditaufnahme mit den Ausgaben für Investitionen zu koppeln bzw. die Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen zuzulassen. Zunächst wird die ökonomische Ratio der Goldenen Regel und deren Einwände behandelt und anschließend verschiedene Abgrenzungsmöglichkeiten des Investitionsbegriffs näher erläutert. Hierbei wird besonders auf den bestehenden haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff eingegangen.

### 2.1.1 Nicht alles was gold ist, glänzt

Die Intention der Goldenen Regel ist eine adäquate Verteilung von Nutzen und Lasten zwischen Gegenwart und Zukunft. Definiert man Investitionen als solche Ausgaben, welche (auch) in Zukunft Nutzen bzw. volkswirtschaftliche Erträge erbringen, so müssen gemäß dem von Musgrave bereits 1959 formulierten „pay as you use“-Prinzip auch die Lasten der Finanzierung einer solchen Massnahme über die Zeit verteilt werden.<sup>6</sup> Die Finanzierung von Investitionen über Steuern mindert lediglich das verfügbare Einkommen der in dieser Periode lebenden Generation. Daher soll die Finanzierung von Investitionen über Kredite erfolgen, da den künftigen Generationen hierdurch auch die Lasten in Form von Tilgungs- und Zinszahlungen übertragen werden. Damit wird dem Argument zufolge eine intertemporale Äquivalenz zwischen den Generationen geschaffen.

Wesentlich für dieses Argument ist die Zukunftswirksamkeit öffentlicher Investitionen, weshalb der Abgrenzung des Investitionsbegriffs eine zentrale Rolle zukommt. Werden Investitionen etwa als Bruttogröße aufgefasst, so dass Investitionen zum Werterhalt einbezogen werden, so

<sup>5</sup>Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.17. Auch in der Weimarer Republik wurde schon vor einer „interpretativen Auflösung“ der verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregeln gewarnt, vgl. Höfling (1993), S.120ff.

<sup>6</sup>vgl. Musgrave (1959).

fallen Nutzen und Lasten kreditfinanzierter Investitionen intertemporal erneut auseinander, nur diesmal in umgekehrter Richtung: Die Zins- und Tilgungslasten der Schulden überwiegen den Nutzen der Investition für künftige Generationen.

Der Ansatz, die Lasten über die Verschuldung entsprechend dem der jeweiligen Generation zukommenden Nutzen zu verteilen, kann zudem unter bestimmten Bedingungen auch über eine Steuerfinanzierung erfolgen.<sup>7</sup> Bei einem konstanten Fluß an öffentlichen Investitionen entspricht der Nutzen, den die gegenwärtige Generation aus vergangenen Investitionen zieht, gerade den Kosten, welche über die Steuer für neue Investitionen aufgebracht wird. Eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen erscheint somit höchstens für einmalige Investitionen bzw. für Investitionsschübe angebracht, denn die Wohlfahrtswirkungen eines kreditfinanzierten Staatsverbrauchs sind geringer als die eines steuerfinanzierten.

Grundsätzlich stellt sich jedoch die Frage, ob das Argument der Bevorzugung zukünftiger Generationen durch Investitionsausgaben tatsächlich ein reelles Problem darstellt, oder ob nicht zunehmend gerade im Gegenteil die Gefahr einer Ausbeutung zukünftiger Generationen über eine zu hohe Verschuldung besteht. Nimmt man das Argument der intergenerativen Lastenverteilung ernst, dürfen nicht nur die Kosten und Nutzen öffentlicher Investitionen gegenübergestellt werden, sondern müssen vielmehr alle Lasten zukünftiger Generationen mitberücksichtigt werden.<sup>8</sup> Bei den Bundesländern bestehen erhebliche implizite Verpflichtungen vor allem aufgrund künftiger Pensionen der Staatsbediensteten.<sup>9</sup> Auch die exzessive Nutzung der Umweltressourcen kann trotz großer Fortschritte in diesem Bereich (z.B. in Form der Verschmutzungszertifikate innerhalb der EU) noch immer auf Kosten zukünftiger Generationen vorgenommen werden. Aus ökonomischer Sicht sind dies „massive und größtenteils irreversible Desinvestitionen“.<sup>10</sup> Einige Länder, wie etwa Schweden, beziehen daher nicht die Investitionen in ihre Budgetregel mit ein, sondern die aufgrund des demographischen Wandels entstehenden Lasten und verlangen die Bildung von Überschüssen über den Konjunkturzyklus hinweg.

Anstelle der intergenerativen Gerechtigkeit kann eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen auch politökonomisch damit begründet werden, dass die politische Durchsetzung zukunfts wirksamer Ausgaben dadurch erst möglich wird. Da die Kreditfinanzierung eine geringere Gegenwartsbelastung als die Steuerfinanzierung aufweise, ergäbe sich so ein politischer Anreiz für staatliche Zukunftsvorsorge.<sup>11</sup> Peletier et al. (1999) argumentieren unterstützend, dass die Goldene Regel der Tendenz einer strategischen Unterinvestition gegenwirkt. Jedoch kann auch hier die gegenteilige Position politökonomisch begründet werden. Weingast et al. (1981) betonen

---

<sup>7</sup>Vgl. bereits bei Haller (1958/59).

<sup>8</sup>Im Generational Accounting werden die Lasten einer Generation aus intertemporaler Perspektive ermittelt, vgl. Europäische Kommission (1999) für einen Überblick.

<sup>9</sup>Für eine Quantifizierung vgl. Besendorfer et al. (2006).

<sup>10</sup>Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.47.

<sup>11</sup>Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.44.

den Anreiz zur Verschuldung, der auch durch die Goldene Regel entsteht. Schuldenfinanzierte Investitionsprojekte werden vom Wähler mit geringeren Kosten verbunden als eine Steuerfinanzierung der Projekte. Die Goldene Regel kann somit zu einer Überversorgung an öffentlichem Kapital führen.

Wird eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen befürwortet und somit eine Berücksichtigung bei der Formulierung von Budgetregeln vorgenommen, sollte eine Abgrenzung derart erfolgen, dass positive Wachstumsimpulse von den Investitionen zu erwarten sind. Und nicht nur das: Da eine Finanzierung öffentlicher Investitionen über Kredite zu einem Verdrängungseffekt von privaten Investitionen führen kann, werden im Grunde auf diese Weise private durch öffentliche Investitionen ersetzt. Sinnvoll wäre dies jedoch nur, wenn die Rentabilität öffentlicher Investitionen größer als die privater Investitionen sein sollte.<sup>12</sup>

### 2.1.2 Abgrenzung des Investitionsbegriffs

Die theoretische Fundierung der Goldenen Regel hängt unmittelbar mit der Abgrenzung des Investitionsbegriffs zusammen. Es gibt jedoch zahlreiche Abgrenzungsmöglichkeiten des Begriffs. Selbst der Wissenschaftliche Beirat schreibt in seinem Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen (1980), dass „auch ökonomische Kriterien [...] keinen eindeutigen und allgemein zu akzeptierenden Begriff der öffentlichen Investitionen“ liefern.<sup>13</sup> In der Regel werden Investitionen nach dem „Periodisierungskriterium“ von konsumtiven Staatsausgaben abgegrenzt. Als Investitionen gelten demnach solche Ausgaben, durch die Güter produziert werden, welche auch in künftigen Perioden Leistungen abgeben.<sup>14</sup> Streng genommen müsste unter diesem Kriterium der „Zukunftswirksamkeit“ zum Einen solche Investitionen zusammengefasst werden, welche sich in späteren Perioden selbst finanzieren und zum Andern solche, die in künftigen Perioden Nutzen stiften, so dass die künftigen Lasten mit der Zahlungsbereitschaft zukünftiger Generationen übereinstimmt. Weder der Nutzen künftiger Generationen noch der Selbstfinanzierungseffekt öffentlicher Investitionen sind jedoch genau bestimmbar. Während private Investitionen bei einem positiven Kapitalwert durchgeführt werden, kann diese Vorgehensweise nicht analog auf den öffentlichen Bereich übertragen werden. Die Besonderheit öffentlicher Investitionen besteht ja gerade darin, dass die Finanzierungslasten zwar im Staatssektor anfallen, während die Vermögensbildung jedoch zumeist im privaten Sektor (Haushalte, Unternehmen) entsteht. Direkte Erträge in Form eines positiven Kapitalwertes stellen somit die Ausnahme dar. Vielmehr

---

<sup>12</sup>Vgl. Colombier und Frick (2000), S.8. Hierbei besteht jedoch ein Problem der Bewertung der Erträge öffentlicher Investitionen. Demetriades und Mamuneas (2000), S.709, finden in einer empirischen Studie für OECD-Länder, dass kurzfristig privates Kapital produktiver ist, während langfristig der öffentliche Kapitalstock höhere Erträge erzielt.

<sup>13</sup>Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.51.

<sup>14</sup>Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.29.

ergeben sich indirekte Effekte über die Wachstumsimpulse und damit verbundenen erhöhten Steuereinnahmen. Noch viel weniger sind Wohlfahrtssteigerungen, d.h. der Nutzenzuwachs zukünftiger Generationen aufgrund von Investitionen bewertbar.

**Probleme der Messbarkeit** Während Wohlfahrtswirkungen somit empirisch kaum messbar sind, sind bereits seit Ende der 80er Jahre etliche empirische Studien über die Wachstumswirkungen öffentlicher Investitionen durchgeführt worden.<sup>15</sup> Grundlage dafür bildeten theoretische Arbeiten wie die von Barro (1990), der im Rahmen eines endogenen Wachstumsmodells aufzeigt, dass öffentliche Investitionen positive Auswirkungen auf den privaten Kapitalstock haben. Eine ökonomisch sinnvolle Abgrenzung des Investitionsbegriffs könnte somit darin bestehen, nur solche Investitionen mit Krediten zu finanzieren, welche positive Wachstumseffekte hervorbringen, die so groß sind, dass sie die negativen Effekte der Staatsverschuldung überkompensieren und zugleich ausgeschlossen ist, dass eine private Bereitstellung größere Erträge erwarten lässt.<sup>16</sup> Eine solche Abgrenzung ist praktisch jedoch nur in sehr grober Annäherung möglich. Zum Einen sind die Ergebnisse nicht eindeutig, zum Anderen gibt es weitaus weniger Studien, welche eine Disaggregation der Investitionsausgaben vornehmen und einen genauen Vergleich der einzelnen Komponenten der Staatsausgaben im Hinblick auf ihre Wachstumswirksamkeit zulassen. Für die deutschen Bundesländer liegen zudem nur wenige empirische Studien vor. Kellermann und Schlag (1998) finden einen positiven Wachstumseffekt öffentlicher Infrastrukturleistungen bei Steuerfinanzierung von 0,192 und bei Kreditfinanzierung bei 0,157, d.h. eine Erhöhung der Infrastrukturausgaben um 1 vH führt je nach Finanzierungsart zu einer Outputsteigerung, die etwa zwischen 0,16 vH und 0,19 vH liegt.<sup>17</sup> Hier ist somit ebenfalls ersichtlich, dass eine steuerfinanzierte Ausweitung der Infrastruktur größere Wachstumseffekte hervorbringt, als eine Kreditfinanzierung. Stephan (2003) findet ebenfalls positive Effekte des öffentlichen Kapitals auf den produzierenden Sektor der westdeutschen Bundesländer in der Zeit von 1970 - 1996. Thöne (2005) nimmt eine Abgrenzung des Investitionsbegriffs im Hinblick auf ihre positiven Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum und eine „nachhaltige Entwicklung“<sup>18</sup> unter Rückgriff auf Erkenntnisse empirischer Ergebnisse vor. Sein Vorschlag der Ermittlung von Wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben („WNA“-Budget) nimmt auf Länderseite jedoch vor allem aufgrund der Personalausgaben im Bildungswesen ein Ausmaß von 35,6 vH der Gesamtausgaben an - ein viel zu weit gefasster Investitionsbegriff, um ihn als Begrenzungsregel der

---

<sup>15</sup>Für einen Überblick siehe Romp und De Haan (2007) und Thöne (2005), S.43ff.

<sup>16</sup>Vgl. Kitterer und Groneck (2006), S.8. Zu den negativen Effekten der Staatsverschuldung aus theoretischer Perspektive siehe Saint-Paul (1992). Einen Überblick über empirische Studien zum Crowding-Out Effekt der Staatsverschuldung liefert Sachverständigenrat (2007), Zi.51.

<sup>17</sup>Vgl. Kellermann und Schlag (1998), S.336.

<sup>18</sup>Hierfür werden eigene Indikatoren entwickelt, vgl. Thöne (2005), S. 36ff.

Kreditaufnahme heranzuziehen.<sup>19</sup>

**Konzept des Sachverständigenrats** Eine streng theoretisch fundierte Abgrenzung des Investitionsbegriffs, welcher der Intention der Goldenen Regel gerecht wird, ist somit nicht möglich. Zudem unterliegt die Verwendung eines Investitionsbegriffs mit größtmöglicher Zukunftswirksamkeit als Kreditbegrenzungsregel auch immer der praktischen Restriktion, dass er tatsächlich die Aufnahme von Krediten in realistischen Maßen hält. Da fast allen staatlichen Ausgaben eine Zukunftswirksamkeit zugeschrieben werden kann, wählt man bei der Abgrenzung eine pragmatische Herangehensweise. So nimmt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine „vermögensorientierte Interpretation der Goldenen Regel“ vor und setzt als Kriterium für kreditfinanzierte öffentliche Investitionen die Neutralität der staatlichen Reinvermögenspositionen.<sup>20</sup> Die Investitionen müssen demnach zu einem Vermögenszuwachs führen, der gerade so hoch ist, wie die Zunahme der durch die Neuverschuldung entstehenden Verbindlichkeiten. Dieses Konzept impliziert, dass nur die Ausgaben zu Investitionen gezählt werden, welche den öffentlichen Kapitalstock erhöhen. Höfling (1993) kritisiert, dass eine auf den vermögensbildenden Effekt einer Ausgabe abstellende Perspektive der „staatsschuldenrechtlichen Funktionsbestimmung des verfassungsrechtlichen Investitionsbegriffs in keiner Weise gerecht“ werde.<sup>21</sup> Wenn nicht mehr die positive Wirkung auf den gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock (d.h. die Wachstumswirkung) das Kriterium für die Abgrenzung des Investitionsbegriffs darstellt, entsteht die Tendenz zur Verzerrung der Ausgabenentscheidungen zugunsten der als Investitionen definierten Ausgaben, da diese kreditfinanziert werden können. Exemplarisch sei dies an den Finanzhilfen gezeigt: Wenn nur solche Ausgaben berücksichtigt werden sollen, welche den öffentlichen Kapitalstock erhöhen, so werden Finanzhilfen an öffentliche Unternehmen berücksichtigt, während Finanzhilfen an private Unternehmen zu den konsumtiven Ausgaben gezählt würden. Es ist jedoch nicht ersichtlich, warum Finanzhilfen an öffentliche Unternehmen größere Wachstumswirkungen entfalten sollen, als Finanzhilfen an private Unternehmen.<sup>22</sup> Der Vorteil einer vermögensorientierten Abgrenzung der Investitionsausgaben ist, dass auf diese Weise eine trennscharfe Grenze zwischen Investitions- und Konsumausgaben gezogen werden kann.<sup>23</sup>

Im Folgenden wird der bestehende Investitionsbegriff des Haushaltsrecht vorgestellt und ana-

---

<sup>19</sup>Vgl. Thöne (2005), S.102f. Der Wert gilt für das Jahr 2000. An anderer Stelle wird bereits betont, dass dieser Investitionsbegriff nicht für eine Kreditobergrenze herangezogen werden soll, vgl. Thöne (2005), S.22.

<sup>20</sup>Sachverständigenrat (2007), Zi.119ff.

<sup>21</sup>Höfling (1993), S.205.

<sup>22</sup>Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.37.

<sup>23</sup>Dies gilt auch nur mit Einschränkungen. So können zwar die Finanzhilfen an öffentliche Unternehmen (siehe Bsp. oben) von Finanzhilfen an privaten Unternehmen unterschieden werden, es ergibt sich hier jedoch das Problem, was eigentlich unter öffentlichen Unternehmen oder allgemeiner unter dem öffentlichen Sektor zu verstehen ist, vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S. 8ff.

lysiert und es wird deutlich, wie wenig bei der Abgrenzung dieses Begriffs auf die oben gemachten Überlegungen zu potentiellen Wachstumswirkungen bzw. einer Zunahme des staatlichen Reinvermögens Rücksicht genommen wurde.

### 2.1.3 Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff

Eine Legaldefinition des Investitionsbegriffs wurde erst auf Drängen des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1990 in das Haushaltsrecht aufgenommen.<sup>24</sup> Hierbei wurde das in der Haushaltspraxis bereits gängige Vorgehen in Gesetzesform gegossen. Einer ebenfalls vom Bundesverfassungsgericht geforderten engen Auslegung des Investitionsbegriffs ist der Gesetzgeber nicht nachgekommen. Im Gruppierungsplan, einer Verwaltungsvorschrift, welcher die Struktur des Haushaltsplans vorschreibt, sind Investitionen definiert als „Ausgaben, die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vergrößern oder verbessern“. Damit sind explizit Ersatzinvestitionen eingeschlossen. Gemäß Haushaltsgesetz umfasst der Investitionsbegriff folgende Größen, welche den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans entsprechen:<sup>25</sup>

#### **Baumaßnahmen (HG 7)**

Hochbau

Tiefbau

Sonstige Baumaßnahmen

#### **Sonst. Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HG 8)**

Erwerb von beweglichen Sachen

Erwerb von unbeweglichen Sachen

Erwerb von Beteiligungen und dgl. im In- und Ausland

Darlehen an öffentlichen Bereich\*

Darlehen an sonstige Bereiche\*\*

Inanspruchnahme aus Gewährleistungen

Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich

Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche

---

#### **= Investitionsausgaben nach §13 HGrG**

\*Öffentlicher Bereich: Bund, Länder, Gemeinden, Sondervermögen, Zweckverbände, Sozialversicherungsträger

\*\* Öffentliche und private Unternehmen, Sonstige und an das Ausland

Der im HGrG und in der BHO kodifizierte Investitionsbegriff gilt gleichermaßen für die

---

<sup>24</sup>Vgl. §10 Haushaltsgrundsetzgesetz (HGrG) und §13 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

<sup>25</sup>Die genaue Aufgliederung gemäß Gruppierungsplan findet sich im Anhang Rechtliches.

Bundesländer. Hier ergibt sich jedoch die Gefahr von Doppelzählungen von Investitionsausgaben. Der Bund überweist den Ländern jährlich Investitionszuweisungen in Milliardenhöhe (2006: 2,9 Mrd. Euro<sup>26</sup>) und zählt diese Ausgaben zu den die zulässige Neuverschuldung des Bundes begrenzenden Investitionsausgaben. Wenn die Länder hingegen mit diesen Zuschüssen Investitionen tätigen, erhöht dies ebenfalls ihren Kreditspielraum. Um diese Doppelzählungen zu vermeiden ist es in den meisten Ländern Praxis, nur die eigenfinanzierten Investitionen anzusetzen, d.h. es werden die Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen von höheren Ebenen von den eigenen Investitionsausgaben abgezogen. Es gilt somit:

#### **Investitionsausgaben nach §13 HGrG**

- Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OG 33)
  - Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OG 34)
- 
- = **Eigenfinanzierte Investitionsausgaben**

Die Gesetzeslage bzw. die Verfassungen verbieten Doppelzählungen nicht explizit.<sup>27</sup> So hat Berlin in der Vergangenheit häufig von dieser Möglichkeit zur Erweiterung der Kreditbegrenzung Gebrauch gemacht. Auch Schleswig-Holstein konnte in den Haushalten zwischen 1999-2001 die Kreditobergrenze im Plan nur einhalten, indem Zuweisungen und Zuschüsse nicht von Investitionen abgezogen werden sind.<sup>28</sup> In den letzten Jahren ist es jedoch gängige Praxis geworden, nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben anzusetzen.

Im Folgenden soll die Abgrenzungsproblematik am haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff deutlich gemacht werden. Hierbei wird auf die Rolle von Finanzinvestitionen und -hilfen eingegangen sowie auf konsumtive Ausgaben, die aufgrund potentieller Wachstumswirkungen zu den Investitionen gezählt werden könnten. Desweiteren wird die Nichtberücksichtigung von Investitionseinnahmen sowie die Verwendung des Brutto-Prinzips bei der Ermittlung der Investitionsausgaben kritisiert.<sup>29</sup>

**Sachinvestitionen vs. Finanzinvestitionen** Die Berücksichtigung von Sachinvestitionen beim Investitionsbegriff wird in der Literatur weitgehend positiv im Hinblick auf die Erfüllung der Intention der Goldenen Regel beurteilt. Unter Sachinvestitionen werden Baumaßnahmen sowie der Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen subsumiert.<sup>30</sup> Empirische Ergeb-

<sup>26</sup> Vgl. Vierteljährliche Kassenstatistik 1.-4. Vj. 2006, Tabelle 1.4.1.

<sup>27</sup> Eine Ausnahme bildet Mecklenburg-Vorpommern. Dort werden die eigenfinanzierten Investitionen explizit als Obergrenze genannt, vgl. Art. 65, Abs.2, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>28</sup> Vgl. Kitterer und Groneck (2006), S.7.

<sup>29</sup> Für eine Analyse der Unzulänglichkeiten des bestehenden haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs aus juristischer Perspektive siehe Höfling (1993), S.202ff.

<sup>30</sup> Kritisiert wird zuweilen jedoch die Wertgrenze: Für den Erwerb beweglicher Sachen gibt es eine in den Ländern unterschiedlich hohe Wertgrenze, ab der eine Ausgabe zu den Investitionen gezählt wird. Der Erwerb beweglicher Sachen unterhalb dieser Grenze zählt zu den konsumtiven Ausgaben. Vgl. Gruppierungsplan, OG

nisse über die Wachstumswirkungen staatlicher Sachkapitalbildung sind zwar heterogen, doch im Tenor positiv und robust.<sup>31</sup>

Finanzinvestitionen und Finanzhilfen, welche gemäß §13 HGrG ebenfalls zu den Investitionen gezählt werden (im Gruppierungsplan Obergruppe 83-89) stehen demgegenüber häufig in der Kritik. Der Großteil der eigenfinanzierten Investitionsausgaben nach §13 HGrG besteht jedoch dem Volumen nach aus diesen Größen. Zu den Finanzinvestitionen zählen dabei im Einzelnen der Erwerb von Beteiligung, die Vergabe von Darlehen und die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, während die Finanzhilfen aus Investitionszuschüssen an sonstige Bereiche und Investitionszuweisungen an den öffentlichen Bereich bestehen. In Abbildung 1 sind die eigenfinanzierten Investitionen in verschiedene Komponenten für das Jahr 2006 aufgegliedert. Hierbei werden die Zuweisungen an die Kommunen gesondert aufgeführt, obwohl sie formell zu den Finanzhilfen gezählt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Kommunen mit diesen Zuweisungen zu einem großen Teil Sachinvestitionen tätigen, weshalb diese Größe weder eindeutig den Sachinvestitionen, noch den Finanzinvestitionen und -hilfen eindeutig zugeordnet werden kann.

Der Anteil der selbstfinanzierten Sachinvestitionen an den gesamten eigenfinanzierten Investitionen ist jedoch nur sehr gering. Er liegt im Jahr 2006 zwischen 9 vH in Bremen und 34 vH in Hamburg. Der landesdurchschnittliche Anteil der Sachinvestitionen ist zudem in den letzten Jahren von 31 vH (1992) auf 19 vH (2006) zugunsten der Finanzinvestitionen und -hilfen zurückgegangen. Bei den Zuweisungen an die Kommunen fallen besonders Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt durch besonders hohe Anteile von 80 vH bzw. 84 vH auf.<sup>32</sup>

Empirische Studien über potentielle Wachstumswirkungen von Finanzinvestitionen und -hilfen im Sinne des §10 HGrG existieren unseres Wissens nicht. Diese Ausgaben zur Investitionsförderung sind eine sehr heterogene Größe, deren Abgrenzung zu konsumtiven Ausgaben häufig weitgehend willkürlich ist. Schemmel (2006) bezeichnet diese Ausgaben als „scheinbare Investitionen“. Der Wissenschaftliche Beirat (1980) hält die Einbeziehung von Finanzinvestitionen für zulässig, sofern sie der Finanzierung von Sachinvestitionen im Inland dienen.<sup>33</sup> Die

---

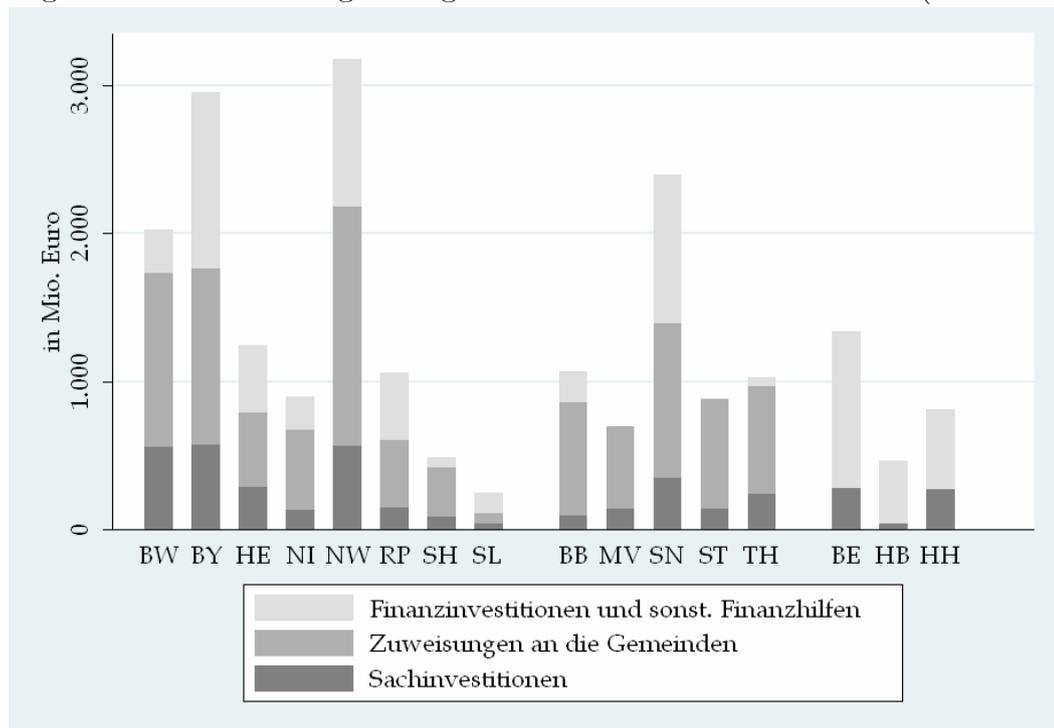
81 im Anhang. Schemmel (2006), S.148 fordert die Dynamisierung der Wertgrenze um die Inflation, da dies der Entwicklung der letzten Jahre Einhalt gebieten würde, dass mit steigender Inflation immer mehr Ausgaben zu den Investitionen gezählt werden.

<sup>31</sup>Die meisten international vergleichenden empirischen Studien beziehen sich jedoch auf die Größe der Anlageinvestitionen nach den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Siehe dazu Abschnitt 4.3.4, Vgl. auch Thöne (2005), S.46. Auch die oben zitierten Studien zu den deutschen Bundesländern beziehen sich auf die Bruttoanlageinvestitionen nach VGR.

<sup>32</sup>In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt übersteigt die Summe aus Sachinvestitionen und Zuweisungen an die Kommunen die eigenfinanzierten Investitionen um 51 bzw. 10 Mio. Euro. Der Grund ist, dass Zuweisungen für Investitionen vom Bund an die Länder und von diesen direkt an die Kommunen weitergeleitet werden. In Abbildung 1 ist bei diesen Ländern somit die Summe dargestellt und nicht die eigenfinanzierten Investitionen. Die Anteile beziehen sich hier ebenfalls auf die Summe dieser Größen.

<sup>33</sup>Vgl. Schemmel (2006), S.117 und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980),

Abbildung 1: Zusammensetzung der eigenfinanzierten Investitionen 2006 (Landeshaushalt)



allgemein formulierte Anforderung an Öffentliche Investitionen, einen positiven Beitrag zur Erweiterung der Produktionskapazitäten zu leisten, ist bei den Finanzinvestitionen und -hilfen des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs jedoch sehr indirekt und zum Teil nur eingeschränkt gegeben.<sup>34</sup> Zu der Gewährung von Darlehen gehört nach dem haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff etwa auch Studiendarlehen, welche wohl zum Großteil konsumtiv einzustufen sind. Eine Unterscheidung der Darlehensvergabe in investive und konsumtive Zwecke, wie bei den Vermögensübertragungen, wird nicht vorgenommen. Auch Investitionen, die an das Ausland gezahlt werden, erfüllen das Kriterium nicht, einen erweiternden Kapazitätseffekt zu haben.

**Konsumtive wachstumswirksame Ausgaben** Andere bislang als konsumtiv eingeordnete Ausgaben können zudem einen positiven Effekt auf die Produktionskapazitäten entfalten und werden dennoch nicht in den Investitionsbegriff miteinbezogen. In Einzelnen sind dies

- Humankapitalausgaben
- Steuervergünstigungen zur Investitionsförderung
- Sparprämien

S.36f. und S.52.

<sup>34</sup>Vgl. Schemmel (2006), S.116ff.

- Langlebige Militärgüter und Wehrinvestitionen
- Finanzhilfen für Forschung und Entwicklung.

Der wohl am häufigsten diskutierte Kritikpunkt ist die fehlende Einbeziehung von Humankapitalinvestitionen.<sup>35</sup> Die Bedeutung von Humankapital als der zentrale Wachstumsmotor einer Volkswirtschaft ist seit den Erkenntnissen der endogenen Wachstumstheorie wie etwa dem Modell von Romer (1990) etabliert, wobei wiederum Bildung der entscheidende Input für Humankapital ist.<sup>36</sup> Empirische Studien belegen eindeutig eine hohe Wachstumsrelevanz öffentlicher Humankapitalinvestitionen. Im bestehenden Investitionsbegriff sind auch teilweise bereits Bildungsausgaben enthalten, so etwa der Bau von Bildungseinrichtungen und der Erwerb von Sachvermögen im Bildungsbereich. Im Wesentlichen geht es somit um die Frage der Einbeziehung der Personalausgaben im Bildungswesen, die einen großen Teil der Ausgaben der Bundesländer ausmachen. Die Personalausgaben der Bundesländer für das Bildungswesen betragen im Jahr 2004 fast 74 Mrd. Euro und machten damit einen Anteil von über 29 vH an den gesamten Ausgaben aus. Aufgrund dieses beträchtlichen Ausmaßes wäre im Falle einer Einbeziehung dieser Ausgaben in den Investitionsbegriff eine sinnvolle Begrenzungsfunktion der Aufnahme von Krediten nicht mehr gegeben. Gegen die Einbeziehung spricht jedoch zudem, dass eine saubere Trennung von konsumtiven und investiven Humankapitalausgaben sowie dessen eindeutige Bewertung nicht möglich ist. Grund für die Zuordnungsprobleme sind etwa das in der Praxis bedeutende „learning by doing“ und die langen Ausreifungszeiten von Humankapitalinvestitionen. Zudem würde eine Einbeziehung in den Investitionsbegriff nach dem Sachverständigenrat keinen großen Unterschied machen, da die Abschreibungsraten des Humankapitals mit 90 bis 95 vH derart hoch sind, dass eine Erhöhung der Produktionskapazitäten, die nur von Nettoinvestitionen ausgehen, nur sehr gering ist.<sup>37</sup> Auch aus den theoretischen Erwägungen nach Haller (1958/59) kann der stete Fluß an Humankapitalausgaben, insbesondere der Personalausgaben im Bildungsbereich, nicht als kreditermächtigende Investition betrachtet werden. Eine Einbeziehung wird auch auf Seiten des juristischen Schrifttums abgelehnt.<sup>38</sup>

Ähnliche praktische und weniger theoretisch fundierte Erwägungen liegen auch der Nichteinbeziehung der anderen oben aufgezählten Ausgabenarten zugrunde. So wird die Einbeziehung von Steuervergünstigungen und Sparprämien abgelehnt, weil positive Kapitalitätseffekte nur sehr indirekt wirken, den Verschuldungsspielraum in „unerwünschtem Maße erhöhen“ würden

---

<sup>35</sup>Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.33f., Sachverständigenrat (2007), Zi.129ff., Thöne (2005), S.28f.

<sup>36</sup>Für die theoretische Bedeutung öffentlicher Humankapitalinvestitionen auf das Wachstum siehe Glomm und Ravikumar (1992). Für einen Überblick zu empirischen Studien siehe Thöne (2005), S.50.

<sup>37</sup>Vgl. Sachverständigenrat (2007), Zi.130. Siehe auch den folgenden Abschnitt über die Berücksichtigung von Abschreibungen.

<sup>38</sup>Vgl. Bundesverfassungsgericht (1989), 337 und Höfling (1993), S.217.

und ohnehin nicht zu den Ausgaben zu zählen sind.<sup>39</sup> Die Nichteinbeziehung langlebiger Militärgüter folgt einer internationalen Konvention. Auch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden diese Ausgaben nicht zu den Investitionen gezählt. Zudem wird eine Einbeziehung auch vom Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen.<sup>40</sup>

**Desinvestitionen und Investitionseinnahmen** Im geltenden Recht werden Desinvestitionen und Investitionseinnahmen bei der Ermittlung der zulässigen Nettokreditaufnahmen nicht berücksichtigt. Zum haushaltsrechtlichen Begriff der Investitionen wird etwa der Erwerb von Beteiligungen oder die Vergabe von Darlehen als Investition gezählt. Wird dieselbe Beteiligung wieder veräußert, bzw. das Darlehen zurückgezahlt, müsste sich dies konsequenterweise investitionsmindernd auswirken. Anders ausgedrückt: die Einnahmen aus Veräußerungserlösen und Darlehensrückzahlungen müssten für die Schuldentilgung eingesetzt werden. Das Haushaltsrecht sieht dies jedoch nicht vor. Im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit verringern die entstehende Investitionseinnahmen die Kreditemächtigung. Dies wird auch im juristischen Schrifttum aus staatsschuldenrechtlicher Sicht befürwortet.<sup>41</sup> Ein konsequenter Umgang mit staatlichen Beteiligung und Darlehen müsste daher Privatisierungserlöse und Darlehensrückzahlungen mindernd bei den Investitionsausgaben absetzen. In Abbildung 2 ist die Entwicklung der Privatisierungserlöse und Darlehensrückflüsse für die Ländergesamtheit aufgezeigt.

Während die Erlöse aus Privatisierung großen Schwankungen unterliegt, sind die Rückflüsse aus Darlehen seit 1995 relativ konstant. Gemessen an den eigenfinanzierten Investitionen beträgt der Anteil der Privatisierungserlöse im Jahr 2006 13,2 vH. Die Darlehensrückflüsse machen einen Anteil von 8,1 vH aus.

**Abschreibungen** Im geltenden Recht mindern Abschreibungen nicht die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme. Der wichtigste Aspekt einer Abgrenzung der Investitionsausgaben im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit ist die alleinige Berücksichtigung der Nettoinvestitionen als Richtschnur für die Aufnahme von Krediten.<sup>42</sup> Zuletzt äußerten die Bundesverfassungsrichter DiFabio und Mellinshoff in ihrer Abweichenden Meinung zum Urteil des Zweiten Senats vom 9. Juli 2007, dass „als Investitionen wertsteigernde Maßnahmen im Vermögen des Bundes zu verstehen“ und „Wertverzehr (Abschreibungen) [...] als negative Investitionen zu berücksichtigen“ seien.<sup>43</sup> Wird der Wertverzehr des Kapitalstocks nicht von den Investitionen abgezogen, so werden künftigen Generationen durch die heutige Kreditfinanzierung von Brut-

---

<sup>39</sup>Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.52. Anders: Sachverständigenrat (1994), Zi.183.

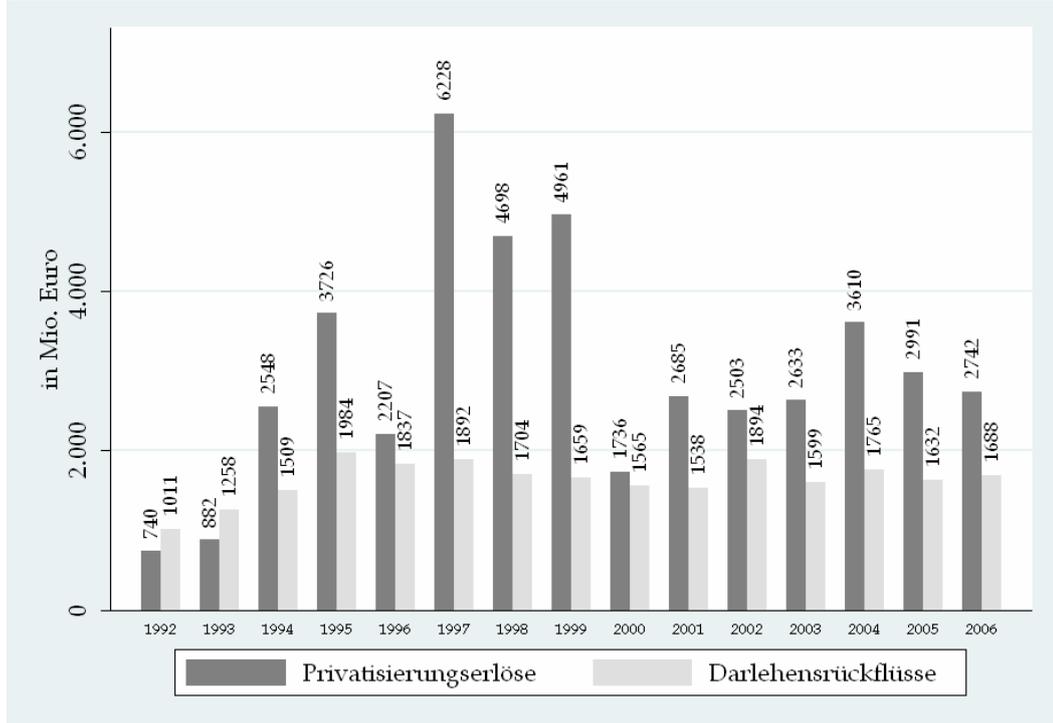
<sup>40</sup>Vgl. Bundesverfassungsgericht (1989).

<sup>41</sup>Armin und Weinberg (1986), S.115.

<sup>42</sup>Siehe bereits Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.44.

<sup>43</sup>Bundesverfassungsgericht (2007), 171.

Abbildung 2: Privatisierungserlöse und Darlehensrückflüsse der Ländergesamtheit



toinvestitionen höhere Lasten aufgebürdet, als Ihnen daraus Nutzen entstehen können, da ein Teil der Investitionen lediglich den Verschleiß deckt. Man darf mit diesem Argument jedoch nicht die Forderung erheben, Ersatzinvestitionen bei dem für die Kreditobergrenze verwendeten Investitionsbegriff nicht zu berücksichtigen.<sup>44</sup> Es ist sowohl theoretisch wie empirisch fundiert, dass von Ersatzinvestitionen positive Wachstumseffekte ausgehen.<sup>45</sup> Dies ist umso mehr in hochentwickelten Volkswirtschaften mit hohem öffentlichem Kapitalstock der Fall, wenn man von abnehmenden Grenzerträgen des öffentlichen Kapitals ausgeht. Eine Verzerrung der Investitionstypen zu Gunsten der Neuinvestitionen ist nicht sinnvoll.<sup>46</sup> Dennoch sollte der als Kreditobergrenze fungierenden Investitionsbegriff als Nettogröße verstanden werden. Vielmehr sollten jedoch die Investitionsausgaben um Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock gekürzt werden. In Abbildung 3 sind die Abschreibungen den eigenfinanzierten Investitionen der Länder für das Jahr 2006 gegenübergestellt.

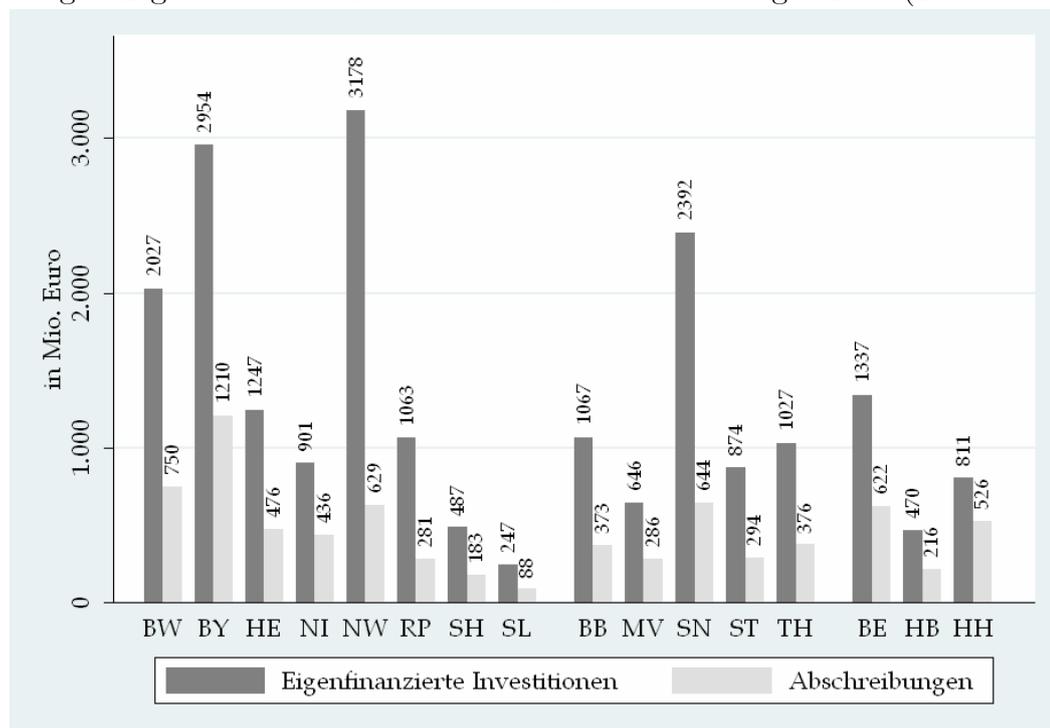
Bei der Verwendung der Nettoinvestitionen würden sich der Investitionsansatz um 20 Prozent (Nordrhein-Westfalen) bis 65 Prozent (Hamburg) reduzieren. Im Landesdurchschnitt wären

<sup>44</sup>So etwa Bundesverfassungsgericht (2007), Nr. 138, aber auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.35.

<sup>45</sup>Siehe Kalaitzidakis und Kalyvitis (2004) und Kalaitzidakis und Kalyvitis (2005).

<sup>46</sup>Abgesehen davon werden in Deutschland wie in den meisten anderen Ländern - mit Ausnahme von Kanada - keine Daten zu Reparatur- und Instandhaltungsinvestitionen erhoben. Vgl. McGrattan und Schmitz (1999).

Abbildung 3: Eigenfinanzierte Investitionen und Abschreibungen 2006 (Landeshaushalt)



die eigenfinanzierten Nettoinvestitionen um 35 Prozent niedriger.

Da bislang nur Abschreibungen auf das Anlagevermögen nach VGR für die Ländergesamtheit vorliegen, ist zu beachten, dass die länderspezifischen Abschreibungen approximiert werden müssen, solange keine adäquate Vermögensrechnung existiert, die diese Größe explizit ermittelt (für die Methodik der Ermittlung dieser Abschreibungen siehe Kapitel 4.3). Eine Abschreibung von Finanzinvestitionen (z.B. im Falle eines Zahlungsausfalls von vergebenen Darlehen) erfolgt aufgrund methodischer Schwierigkeiten nicht. Ein Vergleich der Höhe der Abschreibungen mit den Sachinvestitionen macht deutlich, dass die getätigten Sachinvestitionen im Jahr 2006 in allen Ländern geringer sind als die darauf ermittelten kalkulatorischen Abschreibungen.

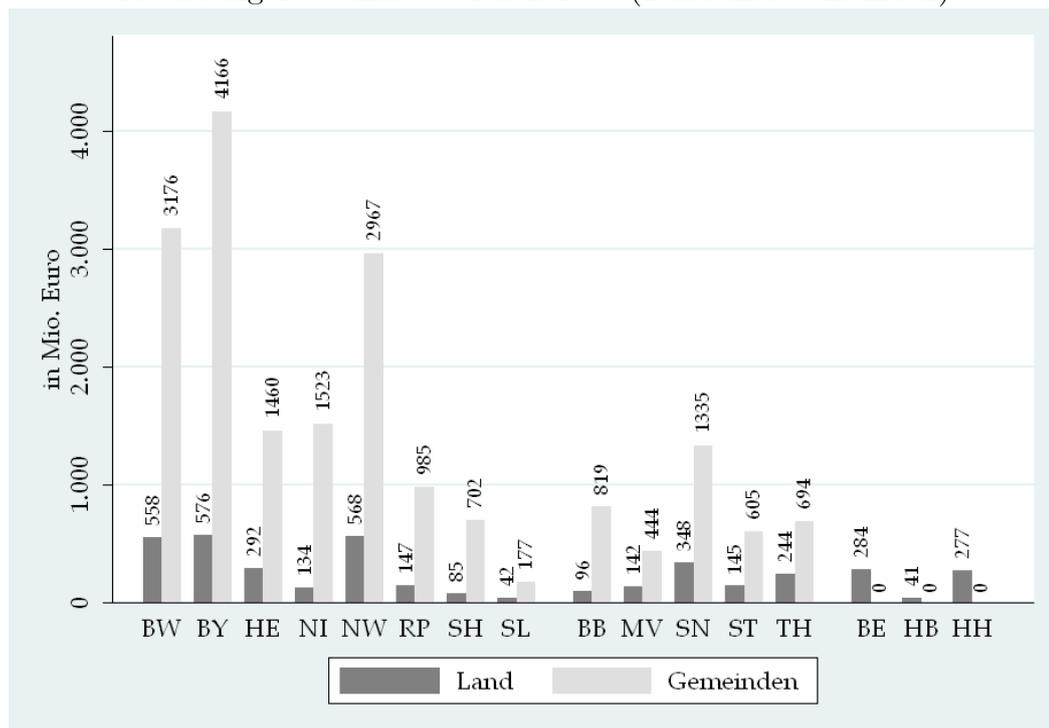
#### 2.1.4 Einbeziehung der Gemeindeebene

Die Maastricht-Kriterien gelten für den Gesamtstaat und somit für den Bund, die Sozialversicherungen, die Länder, sowie die Gemeindeebene einschließlich der Zweckverbände. Die Regelung des Art.115 und die entsprechenden Landesvorschriften gelten jeweils immer ausschließlich für den Bundeshaushalt ohne Sozialversicherung sowie die Länder ohne Gemeindeebene und Zweckverbände. Eine bessere Vereinbarkeit mit den EU-Vorgaben wäre gegeben, wenn die Gemeinden miteinbezogen würden. Im Rahmen der Goldenen Regel - ohne die Berücksichtigung von Desinvestitionen, Investitionseinnahmen und Abschreibungen - würde dies dazu führen, dass

die Investitionen auf Gemeindeebene ebenfalls den Verschuldungsspielraum von den Ländern einschließlich der Gemeinden erhöhen würde.

Der Großteil der Sachinvestitionen erfolgt auf Gemeindeebene (Siehe Abbildung 4) Auch der Vergleich der eigenfinanzierten Investitionen von Ländern und von Gemeinden (einschließlich Zweckverbänden) in Abbildung 5 für das Jahr 2006 zeigt, dass die Investitionen auf Gemeindeebene die der Länder um häufig das doppelte übersteigen.<sup>47</sup>

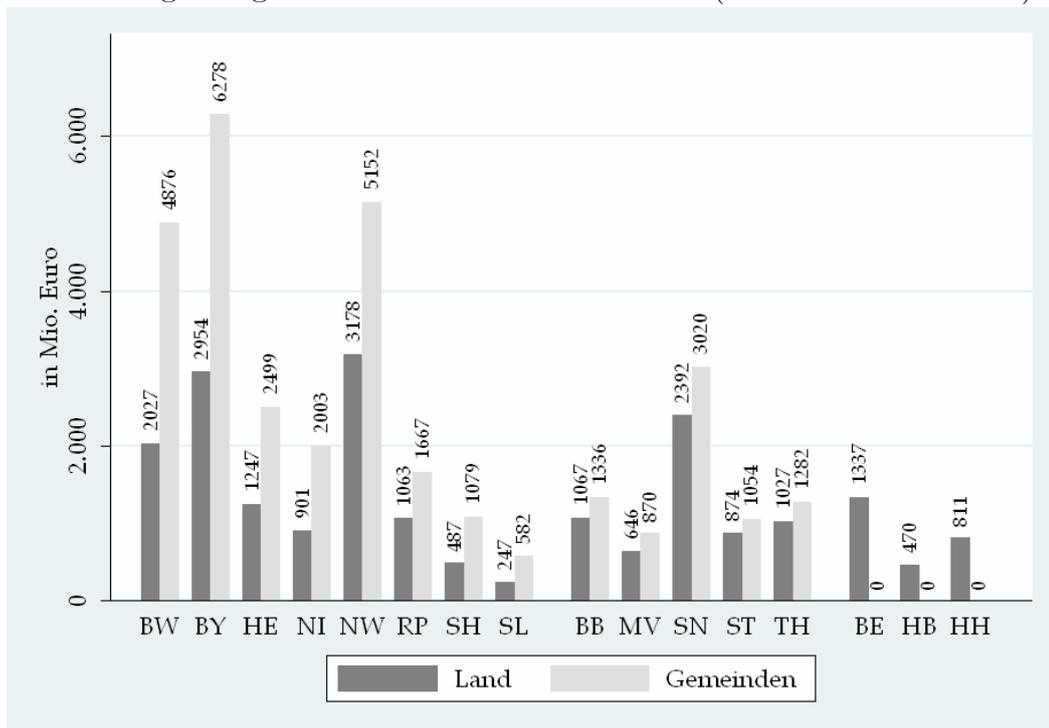
Abbildung 4: Sachinvestitionen 2006 (Land und Gemeinden)



Aber auch die Struktur der Investitionen auf Gemeindeebene unterscheidet sich von den Investitionen der Länder. Der Anteil der Sachinvestitionen an den gesamten eigenfinanzierten Investitionen ist auf Ebene der Gemeinden weitaus höher. Der Anteil beträgt im Jahr 2006 für die Gemeinden zwischen 50 und 70 vH an den eigenfinanzierten Investitionen mit Ausreißern nach unten (das Saarland (30 vH) und Sachsen (40 vH)) und nach oben (Niedersachsen (76 vH)). Die Anteile der Sachinvestitionen an den eigenfinanzierten Investitionen sind jedoch im Laufe der Jahre sehr großen Schwankungen unterworfen. Aufgrund des großen Volumens an Investitionszuweisungen durch die Länder, welche von den eigenfinanzierten Investitionen abgezogen werden müssen, können die Sachinvestitionen auch größer als die eigenfinanzierten Investitionen sein, wie dies in den Jahren vor 2005 fast durchgängig der Fall war.

<sup>47</sup>Im Jahr 2006 beträgt die Abschreibungshöhe nach VGR für die Ländergesamtheit 7,39 Mrd. Euro und für die Ebene der Gemeinden einschließlich der Zweckverbände 21,25 Mrd. Euro.

Abbildung 5: Eigenfinanzierte Investitionen 2006 (Land und Gemeinden)



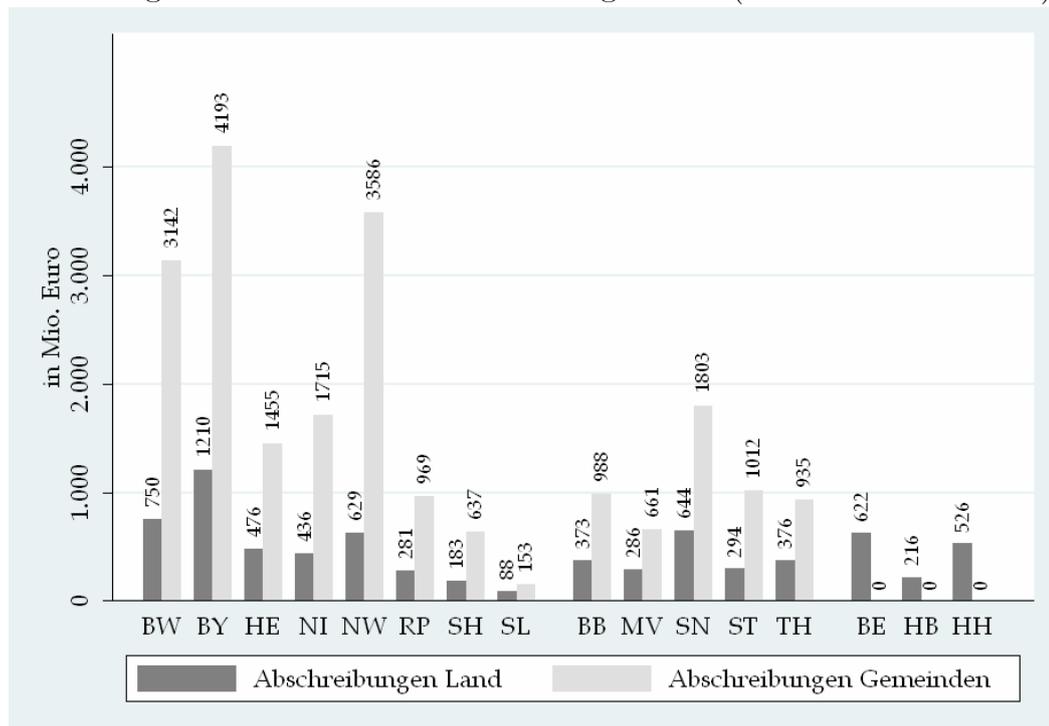
Da die kalkulatorischen Abschreibungen auf den Sachkapitalbestand ermittelt werden, fallen folglich auf Gemeindeebene hohe Abschreibungen an. Dies zeigt der Vergleich der Abschreibungen der Länder- mit der Gemeindeebene in Abbildung 6.

Die Abschreibungen auf Gemeindeebene sind in jedem Land um teilweise ein Vielfaches höher als der Wertverzehr auf Länderebene. So sind die Abschreibungen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 5,7 mal höher als die des Landes. Mit Ausnahme des Saarlands übersteigen sie in jedem Land die Abschreibungen der Landesebene um mindestens das Doppelte. Im Falle eines Netto-Ansatzes bei der Ermittlung der Kreditobergrenze gemäß der Goldenen Regel wäre der Kreditspielraum durch die Einbeziehung der Gemeindeebene somit nicht unbedingt ausgeweitet. Im Gegenteil: In der Simulation in Abschnitt 4.8, in dem die Schuldenschanke des Sachverständigenrats für Länder und Gemeinden zusammen angewendet wird, zeigt sich, dass eine Einbeziehung der Gemeindeebene zu durchweg negativen Nettoinvestitionen und somit zur Verpflichtung zur Bildung von Überschüssen führen würde.

## 2.2 Konjunkturreakibilität

Neben der Einbeziehung von Investitionen in eine Budgetregel stellt sich die Frage, ob und in welcher Weise Budgetregeln so ausgestaltet werden sollen, dass eine Reaktion der Fiskal-

Abbildung 6: Kalkulatorische Abschreibungen 2006 (Land und Gemeinden)



politik auf konjunkturelle Schwankungen der Produktionstätigkeit möglich ist. Konjunkturelle Schwankungen führen in Abschwungphasen zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, was zu sozialen Spannungen führt. Auch tragen Konjunkturschwankungen zur Planungsunsicherheit der Unternehmen bei, so dass die Bereitschaft zu Investitionen sinkt, was wiederum das langfristige Wirtschaftswachstum dämpft.<sup>48</sup>

Die ultimative Rechtfertigung für eine antizyklische Fiskalpolitik ist die intertemporale Konsumglättung, welche zu Wohlfahrtsteigerungen führt.<sup>49</sup> Auch das von Barro (1979) formulierte Steuerglättungsargument kann darunter subsumiert werden. Nach diesem neoklassischen Argument kann die Aufnahme von Schulden damit begründet werden, dass dadurch verzerrende Steuern intertemporal geglättet werden, wodurch der Wohlfahrtsverlust der Steuer minimiert wird. Ein weiteres Argument für kreditfinanzierten Staatsverbrauch ist die Annahme von Störungen auf dem Kreditmarkt. Wenn Haushalte und Unternehmen Kreditbeschränkungen unterliegen, kann dem entgegengewirkt werden, indem der Staat diese Beschränkung durch kreditfinanzierten Staatsverbrauch (z.B. Transfers) kompensiert. Die Begründung für antizyklische keynesianisch geprägte Fiskalpolitik ist es, den (temporären) Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch staatliche Nachfrage zu kompensieren und so die Auslastung der

<sup>48</sup>Vgl. Sachverständigenrat (2007), S.57, Rn. 61.

<sup>49</sup>Vgl. Buiter (2001), S.4ff.

Produktion aufrecht zu erhalten. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen aktiven, diskretionären Maßnahmen und einer passiven, regelgebundenen Konjunkturpolitik, welche die automatischen Stabilisatoren wirken lässt.<sup>50</sup> Beiden Maßnahmen gemein ist die Voraussetzung, dass die gesamtwirtschaftliche Störung nachfrageseitige Ursachen hat. Liegen angebotsseitige Störungen vor, bedeutet dies, dass kein Konjunktur- sondern ein Wachstumsproblem vorliegt. In diesem Fall müssen Strukturreformen für bessere Rahmenbedingungen durchgeführt werden. Konjunkturpolitik führt in diesem Fall nicht zum gewünschten Ziel, vielmehr ist ein verstärkter Preisanstieg zu befürchten.

### 2.2.1 Aktive Konjunkturpolitik

Bei einer aktiven Konjunkturpolitik werden die Staatsausgaben in konjunkturellen Abschwungphasen ausgeweitet (Konjunkturprogramme), um den Ausfall der privaten Nachfrage zu kompensieren bzw. um diese wieder anzukurbeln. Der Grundgedanke dieser diskretionären Konjunkturpolitik ist, dass die erhöhten Steuereinnahmen in Folge des nächsten wirtschaftlichen Aufschwung genutzt werden können, um die aufgebaute Staatsverschuldung wieder abzubauen.

Theoretischer Hintergrund ist der Staatsausgabenmultiplikator, der im einfachen keynesianischen Gütermarktmodell zu positiven Effekten der Fiskalpolitik auf das Einkommen führt, welche im Falle einer Kreditfinanzierung noch größer ausfallen als bei einer Steuerfinanzierung des Staatsverbrauchs. Gegen diesen Wirkungszusammenhang sind jedoch zahlreiche theoretische wie praktisch/empirische Bedenken vorgebracht worden.

Aus theoretischer Perspektive werden in neueren makroökonomischen Ansätzen seit Anfang der 90er Jahre so genannte nicht-keynesianische Effekte der Fiskalpolitik aufgezeigt, nach denen sich das Vorzeichen des Multiplikators auch umdrehen kann, z.B. weil im Sinne ricardianischer Äquivalenz zukünftige Belastungen (bis hin zum Staatsbankrott) durch die Staatsverschuldung erwartet werden. In dieser Art Modellen kann es auch zu negativen Effekten einer expansiven Fiskalpolitik führen.<sup>51</sup> Auch einige empirische Studien stützen die Theorie nicht-keynesianischer Effekte.<sup>52</sup>

Ein weiterer Einwand gegen eine diskretionäre Fiskalpolitik sind *timelags* welche diesen Maßnahmen in aller Regel zu Eigen sind. Demnach tritt die gewünschte Wirkung diskretionärer fiskalischer Maßnahmen erst verzögert auf bzw. beansprucht der Umsetzungsprozess eine gewisse Zeit. Die Entscheidungsträger müssen erst die Argumente evaluieren und sich auf eine Vorgehensweise einigen, bis eine vorgeschlagene Maßnahme letztlich umgesetzt werden kann. Derartige Verzögerungen können die Wirkung der Nachfragepolitik abschwächen. Im Extremfall

---

<sup>50</sup>Für einen Überblick über die Rechtfertigung der Konjunkturpolitik siehe Capet (2004).

<sup>51</sup>Für einen Überblick siehe Kösters et al. (2006).

<sup>52</sup>Siehe etwa Afonso (2006). Für einen Literaturüberblick siehe Briotti (2005).

wird aus der ex-ante antizyklischen Maßnahme in der Umsetzung eine prozyklische Politik.

Ein bedeutender praktischer Kritikpunkt am Konzept der antizyklischen Fiskalpolitik ist seine in der Regel asymmetrische Implementierung. Bei der Durchführung diskretionärer Politik zeigt sich in der Praxis, dass eine Ausweitung der Staatstätigkeit gut umgesetzt werden kann, während die Abbremsung einer Hochkonjunktur jedoch ausbleibt.<sup>53</sup>

### **2.2.2 Passive Konjunkturpolitik**

Im Unterschied zur diskretionären Fiskalpolitik stellt die passive Konjunkturpolitik auf den Mechanismus der automatischen Stabilisatoren ab. Dies sind Staatseinnahmen und -ausgaben, die bei einer Veränderung der Konjunktur ohne weitere Eingriffe der Politik steigen und sinken. In einem progressiven Steuersystem beispielsweise fällt die Steuerbelastung der Bürger, wenn ihr Einkommen sinkt. Auf der anderen Seite sorgt ein Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermehrten Auszahlungen von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe, was zu einer Stärkung der Nachfrage führt. Der Sachverständigenrat vertritt seit seinem Jahresgutachten 1967/68 mit seinem Konzept des „konjunkturneutralen Haushalt“ das Ziel, die Stabilisierung der Konjunktur ausschließlich über konjunkturelle Defizite (und Überschüsse) vorzunehmen.<sup>54</sup>

Der Vorteil an dieser regelgebundenen Konjunkturpolitik liegt vor allem darin, dass keine Abschätzung über die Lage der Konjunktur und über potentielle Wirkungen verschiedener Konjunkturprogramme vorgenommen werden muss. Durch das Hinnehmen konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben über Defizite, leistet der Staat automatisch einen Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft. Ein weiterer Vorteil von automatischen Stabilisatoren ist die Vermeidung von Wirkungsverzögerungen. Allerdings sind automatische Stabilisatoren ebenso wie diskretionäre Konjunkturmaßnahmen bei einer angebotsseitigen, strukturellen Wachstumsschwäche weitgehend wirkungslos.<sup>55</sup> Bei nachfrageseitigen Schocks zeigen Scharnagl und Tödter (2004) in einer Simulationsstudie, dass durch die automatischen Stabilisatoren 15 bis 20 Prozent des Schocks absorbiert werden kann.

### **2.2.3 Die Ausnahmeklausel des Art. 115 GG**

Die Regelung des Art 115, Abs.1, S. 2, Halbs. 2 und die entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen erlauben eine über die Investitionsausgaben hinausgehende Aufnahme von Krediten zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Mit der großen Finanzreform beginnend in der zweiten Hälfte der 60er Jahre wurde eine stärker konjunktur-

---

<sup>53</sup>Über die Gründe prozyklischer Politik in der Praxis siehe Manasse (2006) und Mackiewicz (2007).

<sup>54</sup>Vgl. Sachverständigenrat (1994), Zi.178ff.

<sup>55</sup>Barrell et al. (2002), S.15 und Brunila et al. (2002) zeigen in Simulationsstudien die Wirkungslosigkeit automatischer Stabilisatoren bei angebotsseitigen Schocks auf.

politische Ausrichtung der Finanzpolitik umgesetzt. Neben der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetz wurde Artikel 109 um den Imperativ einer Bindung der Haushaltswirtschaft an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht ergänzt und gleichzeitig auch Artikel 115 dementsprechend vom reinen objektbezogenen Deckungsgrundsatz einer Kreditaufnahme in Höhe der Investitionen um einen situationsbezogenen Betrachtungsweise ergänzt.<sup>56</sup> Unter dem Terminus einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“ wird im juristischen Schrifttum allgemein eine „ernste und nachhaltige“ Störung einer der Teilziele des §1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (Preisniveaustabilität, angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, hoher Beschäftigungsstand) angesehen.<sup>57</sup> Im Urteil des Bundesverfassungsgericht zur Goldenen Regel von 1989 wird einengend eine „ernsthafte und nachhaltige“ Störung als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel gegeben. Zudem wird dem Gesetzgeber eine Darlegungslast darüber auferlegt, dass die über die erhöhte Kreditaufnahme finanzierte Maßnahme auch geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Dem Gesetzgeber obliegt hierbei ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, dessen Prüfung im Streitfall vom Bundesverfassungsgericht durchgeführt werden kann. Aufgrund der Unbestimmtheit des Begriffs der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ besteht ein hoher subjektiver Gestaltungsspielraum in der Finanzpolitik. Es ist zudem nicht festgelegt, ob die Abwehr einer Störung des Gleichgewichts mittels einer aktiven Konjunkturpolitik erfolgen soll oder, ob konjunkturbedingte Defizite hingenommen werden sollen, damit die automatischen Stabilisatoren wirken.<sup>58</sup>

## 2.3 Sanktionsmechanismen

Die Intention von Budgetregeln ist, über die Beschränkung der Haushaltsautonomie einen bestehenden Anreiz zu übermäßigen Verschuldung der Regierungen zu verhindern.<sup>59</sup> Aufgrund der Autonomieeinschränkung der Regierungen können die Öffentlichkeit und die Märkte davon ausgehen, dass die Regierung eine solide Finanzpolitik auch in der Zukunft vorweisen wird, was letztlich günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen schafft. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Regeln auch durchsetzbar sind (enforceability). Schuhknecht (2004) stellt zwei Anforderungen an die Wirksamkeit von Budgetregeln:<sup>60</sup>

- Ex-post Monitoring

---

<sup>56</sup>Vgl. Deutsche Bundesbank (1999), S.37, Höfling (2006), S.140ff.

<sup>57</sup>Vgl. für die folgenden Ausführungen Bundesverfassungsgericht (1989) und Friauf (1990), Rn.53ff.

<sup>58</sup>Sachverständigenrat (2007), Zi.96.

<sup>59</sup>In der politökonomischen Literatur werden eine Reihe von Gründen identifiziert, welche Anreize zu einer übermäßigen Verschuldung liefern, vgl. Schuhknecht (2004), S.7ff.

<sup>60</sup>Siehe Schuhknecht (2004), S.12.

- Sanktionen bei Nichteinhaltung der Regel

Eine Ex-post Überwachung des tatsächlichen Verhaltens der Regierung überprüft, ob die Regel auch im Haushaltsvollzug eingehalten wurde und nicht lediglich als Absichtserklärung formuliert wurde. Als Ultima ratio müssen zudem auch verbindliche Sanktionen bei einer Nichteinhaltung der Regel in einer Budgetregel implementiert werden, um sicherzustellen, dass die Regierung keinen Anreiz hat, die Regel etwa aufgrund der Kurzfristorientierung der Politiker zu brechen. Schließen keine Sanktion bei einem Vergehen an, entstehen somit lediglich Reputationsverluste der Politiker, die Wähler bestrafen können.

**Sanktionsmechanismus des Art. 115 GG** Ein wirkungsvoller Sanktionsmechanismus ist im Rahmen des Art. 115 GG und den entsprechenden Landesvorschriften nicht vorhanden. Beide oben genannten Anforderungen bezüglich der Wirksamkeit von Budgetregeln sind nicht implementiert.

Nach geltender Staatspraxis bezieht sich der Geltungsbereich des Art. 115 GG lediglich auf die veranschlagten Größen im Haushaltsplan und gilt nicht für den Haushaltsvollzug. Damit stellt Deutschland im internationalen Vergleich eine Ausnahme dar, denn es ist international üblich, dass die Budgetregel auch bei der Umsetzung gilt.<sup>61</sup> Damit erhöht sich auch der Verschuldungsspielraum, denn die Regierungen können mit vorhandenen Restkreditermächtigungen der Vorjahre die Nettokreditaufnahme auch über die Investitionen im Vollzug ausweiten, ohne dass Ihnen die eigentlich für solche Fälle in den Verfassungen vorgesehene Begründungs- und Darlegungslast auferlegt wird. Dies schränkt die Begrenzungskraft des Artikel 115 ein.<sup>62</sup> Auch Sanktionsmechanismen sind faktisch nicht vorhanden - von „weichen“ Faktoren wie dem einhergehenden Reputationsverlust einmal abgesehen. Zwar ist für den Bund nach Art. 93 Absatz 1, Nr.2 die Anrufung des Verfassungsgerichts auf Antrag der Bundes- bzw. einer Landesregierung oder von einem Drittel der Abgeordneten des Bundestages möglich, wenn eine Verfassungswidrigkeit des Haushalts angenommen wird.<sup>63</sup> Selbst bei einem festgestellten Verfassungsverstoß entstehen keine direkten Sanktionen.<sup>64</sup>

### 3 Ausgestaltung der Reformvorschläge

Im Folgenden sollen die in der Simulation untersuchten Budgetregeln zunächst im Detail vorgestellt werden und dabei auf die oben angesprochenen Aspekte hin analysiert werden.

<sup>61</sup>Vgl. Kopits und Symansky (1998), S.10.

<sup>62</sup>Vgl. Friauf (1990), Rn.43ff.

<sup>63</sup>In den Landesverfassungen gelten eigene Regelungen über die Klageschwelle.

<sup>64</sup>Vgl. Sachverständigenrat (2007), Zi.99 und Deutsche Bundesbank (2006), S.47.

### 3.1 Schweizer Schuldenbremse

Die schweizerische Regel ist eine Ausgabenregel. Sie wird vom Bund seit 2003 angewandt und ist in Art. 126 der Schweizer Bundesverfassung (BV) sowie Abschnitt 2 (Art.13-18) des Finanzhaushaltsgesetzes kodifiziert (siehe Anhang).<sup>65</sup> Die Schuldenbremse schreibt vor, dass die Ausgaben die um einen Konjunkturfaktor bereinigten Einnahmen nicht überschreiten dürfen. Das Ausgabenplafond  $\bar{A}_t$  berechnet sich aus dem Produkt der für das laufende Jahr erwarteten bereinigten Einnahmen und einem so genannten Konjunkturfaktor  $k_t$  mit

$$\bar{A}_t = k_t \cdot E_t.$$

Die Einnahmen  $E_t$  werden hierbei um ausserordentliche Einnahmen, wie etwa Privatisierungserlöse gekürzt. Der Konjunkturfaktor, welcher gewissermassen eine Bereinigung der Einnahmen um konjunkturelle Einflüsse vornimmt, berechnet sich aus

$$k_t = \frac{Y_t^T}{Y_t^p},$$

wobei  $Y_t^T$  das Trend-Bruttoinlandsprodukt und  $Y_t^p$  das aktuell prognostizierte Bruttoinlandsprodukt darstellt. Dies impliziert, dass in Abschwungphasen, wenn das aktuelle Bruttoinlandsprodukt unterhalb des langfristigen Trends liegt (was bedeutet, dass  $k_t > 1$ ), die zulässigen Ausgaben größer sind als die Einnahmen: Es werden konjunkturelle Defizite zugelassen. Umgekehrt müssen in Aufschwungphasen, in denen das Bruttoinlandsprodukt oberhalb seines Trends liegt, Überschüsse gebildet werden, weil die zulässigen Ausgaben geringer sind als die Einnahmen.

Über- und Unterschreitungen des Ausgabenplafond sowie Prognosefehler werden einem Ausgleichskonto angerechnet. Somit wird ein „Gedächtnis“ für ein Abweichen vom Ausgabenplafond und somit für die dafür aufgenommenen Kredite installiert. Fehlbeträge und Überschüsse des Kontos müssen in den folgenden Perioden bei der Ermittlung der Ausgabenobergrenze berücksichtigt werden. Diese Verpflichtung des Haushaltsausgleich in Artikel 126 BV sind zwar rechtlich zwingend, es besteht jedoch keine entsprechende Sanktionierung bei Nichteinhaltung der Vorgabe. Erst wenn das Ausgleichskonto eine Obergrenze von 6 vH der Ausgaben des Vorjahres überschreitet treten bindende Vorgaben in Kraft.<sup>66</sup> Vorgeschrieben ist, dass *die Überschreitung* innerhalb von drei Jahren abgebaut wird. Die zur Umsetzung erforderlichen Kürzungen werden von der Exekutive (d.h. vom Bundesrat) beschlossen und stellen eine verbindliche Vorgabe für die Legislative, also der Bundesversammlung dar.

---

<sup>65</sup>Zur Ausgestaltung und den Problemen bei der Einführung siehe bspw. Bodmer (2006).

<sup>66</sup>Vgl. Glaser (2007), S.101.

Bei „schweren Rezessionen“ oder „außergewöhnlichen Ereignissen“ wie Naturkatastrophen existiert zudem eine Ausnahmeklausel, die für solche Fälle Überschreitungen des Ausgabenplafond erlaubt. Die Schuldenbremse ist somit ein Mechanismus, der das in Deutschland lediglich formal geltende Ziel „mittelfristig ausgeglichener Haushalte“ in einem genau festgelegten Verfahren verbindlich vorschreibt. Um die automatischen Stabilisatoren wirken lassen zu können, werden konjunkturelle Defizite zugelassen. Insgesamt besticht die Regelung durch ihre Symmetrie, da die Regel so ausgestaltet ist, dass sie in Rezessionen konjunkturelle Defizite zulässt aber gleichzeitig in Aufschwungphasen zur Bildung von Überschüssen verpflichtet.<sup>67</sup> Hinsichtlich der Durchsetzbarkeit der Regel gilt für die Schuldenbremse, dass sie über die Buchungen auf dem Ausgleichskonto auch für den Haushaltsvollzug gilt. Gleichzeitig gibt es einen Sanktionsmechanismus, wenn die Obergrenze des Ausgleichskontos überschritten wurde, indem der Legislative bindende Vorgaben zum Abbau der Überschreitung auferlegt werden können. Eine besondere Berücksichtigung von Investitionen erfolgt nicht. Wie oben bereits dargelegt sprechen eine Reihe von Argumenten gegen die Einbeziehung von Investitionen bei der Bestimmung einer Obergrenze für die Kreditaufnahme. In der Begründung des Gesetzes (der so genannten Botschaft zur Schuldenbremse) wird betont, dass sich durch die Nichteinbeziehung der Investitionen die politische Prioritätenbildung im Rahmen der Budgetentscheide unverfälscht herausbilden könnten und nicht durch irgendwelche Sonderbehandlungen verzerrt würden.<sup>68</sup>

### 3.2 Schuldenschanke des Sachverständigenrats

Ein im Rahmen der Einführung der Schweizer Schuldenbremse geäußerter Kritikpunkt lautet, dass die Investitionen bei der Budgetregel unberücksichtigt bleiben. Größere Infrastrukturmaßnahmen würden so womöglich nicht durchgeführt, weil dann das Ausgabenplafond überschritten würde. Der Sachverständigenrat greift genau diesen Kritikpunkt auf. In seinem Vorschlag wird die in Deutschland bestehende Goldene Regel mit einer Variante der Schuldenbremse kombiniert.<sup>69</sup> Grundsätzlich bleibt es bei der Objektbezogenheit der Schuldengrenze in Höhe der Investitionsausgaben. Anstelle der Ausnahmeregel des Artikel 115 GG, nach der zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ auch die Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben erlaubt ist, tritt eine verfassungsmäßig verankerte Regelung, die sich an der Schweizer Schuldenbremse orientiert. Gleichzeitig soll der in der bislang als Kreditobergrenze fungierende haushaltsrechtliche Investitionsbegriff enger gefasst werden und insbesondere um Abschreibungen reduziert werden (siehe unten).

Das zulässige Ausgabenplafond nach der Schuldenschanke setzt sich aus den konjunktur-

---

<sup>67</sup>Hartwig und Kobel Rohr (2004), S.487.

<sup>68</sup>Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2000), S.4678.

<sup>69</sup>Sachverständigenrat (2007), Kp.5.

bereinigten geplanten Einnahmen sowie den geplanten Investitionsausgaben  $I_t$  zusammen. Der Sachverständigenrat schlägt zudem vor, nur die Steuereinnahmen  $S_t$  durch konjunkturelle Einflüsse zu bereinigen (d.h. mit dem Konjunkturfaktor zu multiplizieren) und nimmt alle sonstigen Einnahmen  $E_t - S_t$  als konjunkturunabhängig an. Das Ausgabenplafond berechnet sich somit als<sup>70</sup>

$$\bar{A}_t = S_t \cdot k_t + (E_t - S_t) + I_t.$$

Nach der Schuldenschanke ist somit ein strukturelles Defizit  $D_t^s$  in Höhe des Nettoinvestitionsbegriffs  $I_t$  erlaubt:

$$D_t^s = I_t.$$

Das kurzfristige, konjunkturelle Defizit  $D_t^k$  ergibt sich unter Anwendung der oben dargestellten Schuldenbremse. Für das konjunkturelle Defizit  $D_t^k$  folgt

$$\begin{aligned} D_t^k &= E_t - \bar{A}_t \\ &= (1 - k_t) S_t. \end{aligned}$$

Das gesamte zulässige Defizit  $D_t$  ist die Summe aus strukturellem und konjunkturellem Defizit

$$\begin{aligned} D_t &= D_t^s + D_t^k \\ &= I_t + (1 - k_t) S_t \end{aligned}$$

Eine in der Schuldenschanke ebenfalls vorgesehene Ausnahmeregel erlaubt in Ausnahmefällen höhere Defizite.<sup>71</sup> Analog zur Schuldenbremse existiert auch hier ein Ausgleichskonto auf dem Über- und Unterschreitungen der zulässigen Finanzierungssalden sowie Schätzfehler verbucht werden. Hier wird jedoch eine alternative Obergrenze des Kontos von 1 vH des (Landes-) Bruttoinlandsproduktes vorgeschlagen.<sup>72</sup> Solange diese Obergrenze nicht erreicht ist, ist das Ausgabenplafond Richtgröße bei der Haushaltsaufstellung. Werden bestehende Belastungen des Ausgleichskontos nicht abgebaut, so besteht eine Darlegungslast seitens des Gesetzgebers.<sup>73</sup> Erst eine Überschreitung der Obergrenze des Ausgleichskontos ist nicht mehr mit einer die Schul-

<sup>70</sup>Die hier gewählte Darstellung weicht von der des Sachverständigenrats ab. Das Ausgabenplafond beinhaltet hier die in der jeweiligen Budgetregel zulässigen Ausgaben. Vgl. Sachverständigenrat (2007), Zi. 149.

<sup>71</sup>Als Kriterien werden ähnlich zur Schuldenbremse Naturkatastrophen und schwere Rezessionen genannt, jedoch wird auch die deutsche Vereinigung als ein solches außergewöhnliches Ereignis eingestuft und hätte demnach eine erhöhte Defizitaufnahme erlaubt, vgl. Sachverständigenrat (2007), Zi.143.

<sup>72</sup>Es wird auch vorgeschlagen, eine Untergrenze in der selben Höhe vorzusehen, damit Unterschreitungen des Ausgabenplafonds nicht in beliebiger Höhe akkumulierbar sind.

<sup>73</sup>Es wird explizit anerkannt, dass eine solche Darlegungslast „eine nur sehr schwache disziplinierende Wirkung“ hat, vgl. Sachverständigenrat (2007), Zi.180.

denschranke vorschreibenden Verfassung vereinbar. Bei einem Haushaltsplan, der bereits eine Überschreitung der Obergrenze vorsieht, kann auf Seiten der Länder vom Verfassungsgericht des Landes bereits das In-Kraft-Treten verhindert werden oder andernfalls kann die Verfassungswidrigkeit in einem beschleunigten Verfahren und mit herabgesetzter Klageschwelle von einem Fünftel der Abgeordneten geprüft werden. Eine festgesetzte Verfassungswidrigkeit verbietet dann den weiteren Haushaltsvollzug. Gänzlich anders ist das Vorgehen, wenn die Obergrenze im Plan eingehalten und erst im Vollzug überschritten wurde. Hier sieht die Schuldenstranke vor, dass bei einer festgestellten Überschreitung die Länder in einem Nachtragshaushalt und dem nächsten zu beschließenden Haushalt zwingend eine Rückführung der Überschreitung vornehmen müssen.<sup>74</sup> Kommen die Länder dem nicht nach, sieht der Sachverständigenrat Sanktionen vor. Hierbei werden mehrere Varianten vorgestellt, darunter die Erhebung von Zuschlägen zur Grunderwerbsteuer, deren Aufkommen zur Rückführung der Überschreitung herangezogen werden müssen.

**Der Investitionsbegriff des SVR** Der für die Schuldenstranke vorgesehene Investitionsbegriff kann ebenfalls das in Abschnitt 2.1 beschriebene Dilemma der gewünschten Wachstumswirkungen und gleichzeitig notwendigen Begrenzungsfunktion des Investitionsbegriffs nicht vollends beseitigen. Der Sachverständigenrat scheint zudem der politischen Umsetzbarkeit seines Vorschlag großes Gewicht beigemessen zu haben. Anstatt einer völligen Neuformulierung des Investitionsbegriffs wird als Ausgangspunkt der bisher in Deutschland verwendete Investitionsbegriff gewählt.

Der für die Schuldenstranke des Sachverständigenrat herangezogene Investitionsbegriff wählt eine vermögensorientierte Abgrenzung des Investitionsbegriffs. Demgemäß sollen nur solche Ausgaben zu den Investitionen gezählt werden, welche den öffentlichen Kapitalstock erhöhen. Ausgehend vom bestehenden haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff soll zunächst verbindlich vorgeschrieben werden, dass nur die eigenfinanzierten Investitionen herangezogen werden dürfen. Der in Abschnitt 2.1 folgenden Kritik am bestehenden Investitionsbegriff werden folgende Größen abgezogen:<sup>75</sup>

- Desinvestitionen und Investitionseinnahmen
- Abschreibungen
- Investitionsförderungen im Ausland

Desinvestitionen, Investitionseinnahmen und Abschreibungen werden abgezogen, weil nur so abgegrenzte Investitionsausgaben auch tatsächlich den öffentlichen Kapitalstock der Länder

<sup>74</sup>Sachverständigenrat (2007), Zi.191ff.

<sup>75</sup>Vgl. Sachverständigenrat (2007), Zi.121ff.

mehren. Eine Beschränkung auf Investitionszuschüsse im Inland dient demselben Zweck.<sup>76</sup> In Tabelle 1 sind die bislang verwendeten eigenfinanzierten Investitionen (Eigen) den Investitionen gegenübergestellt, die der Sachverständigenrat für die Schuldenschanke vorsieht (SVR).

Tabelle 1: Eigenfinanzierte Investitionen und Nettoinvestitionen nach SVR (Landeshaushalt)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BW	Eigen	2.249,9	2.907,7	3.575,2	2.577,8	2.425,6	2.024,0	1.980,0	2.027,0
	SVR	1.271,0	1.853,6	2.560,9	1.544,2	1.380,1	924,4	405,2	562,9
BY	Eigen	3.868,5	3.821,7	3.893,8	3.969,5	4.100,0	3.052,0	2.768,0	2.954,0
	SVR	404,4	1.917,1	1.477,3	1.807,0	2.048,0	404,0	791,8	626,2
HE	Eigen	1.047,9	1.164,5	1.496,6	1.253,3	1.559,4	1.332,0	1.104,0	1.247,0
	SVR	148,3	389,3	102,4	290,1	430,7	75,2	-632,2	-314,1
NI	Eigen	1.350,4	1.606,6	1.903,0	1.592,1	1.708,9	1.018,0	1.309,0	901,0
	SVR	601,4	903,8	1.044,2	841,0	641,9	341,5	589,9	-164,1
NW	Eigen	3.806,9	3.837,9	3.288,3	3.297,2	3.660,9	3.651,0	5.650,0	3.178,0
	SVR	2.774,9	2.920,2	2.427,1	2.257,0	2.725,7	2.527,4	4.777,4	2.301,8
RP	Eigen	1.071,1	1.126,3	1.080,1	876,6	951,4	1.010,0	1.010,0	1.063,0
	SVR	583,6	558,2	463,4	310,7	164,1	252,6	-7,4	469,7
SL	Eigen	303,6	330,0	300,1	289,7	306,9	268,0	253,0	247,0
	SVR	113,8	146,4	74,5	53,4	68,4	85,2	121,7	101,6
SH	Eigen	540,8	520,0	525,0	479,5	514,7	456,0	487,0	487,0
	SVR	36,1	99,6	64,5	202,4	281,4	42,0	197,7	235,3
BB	Eigen	1.590,8	1.316,7	650,1	1.502,6	1.223,7	1.144,0	925,0	1.067,0
	SVR	631,2	474,5	-250,7	437,7	350,4	145,1	158,6	226,7
MV	Eigen	825,1	699,4	568,9	787,1	867,6	794,0	614,0	646,0
	SVR	-69,8	-14,3	-117,4	115,4	217,6	94,8	-104,2	-56,8
SN	Eigen	2.129,5	2.397,2	1.882,8	2.094,8	2.164,5	1.929,0	1.839,0	2.392,0
	SVR	698,3	1.026,0	570,8	866,6	942,4	749,3	632,0	1.239,5
ST	Eigen	1.020,1	885,8	706,0	1.180,7	833,2	701,0	1.098,0	874,0
	SVR	89,2	-174,0	-244,6	363,5	-296,2	-176,8	396,1	191,7
TH	Eigen	1.110,7	1.247,1	1.273,6	1.151,4	1.259,0	1.334,0	1.070,0	1.027,0
	SVR	156,2	282,0	425,8	406,5	555,7	656,1	332,5	396,2
BE	Eigen	1.201,5	1.021,6	2.472,1	1.751,5	1.362,4	1.224,0	2.445,0	1.337,0
	SVR	-1.829,8	-665,4	801,9	456,5	80,3	-402,4	1.241,7	14,7
HB	Eigen	497,4	833,0	678,2	794,3	653,0	677,0	663,0	470,0
	SVR	-63,2	317,9	180,2	223,2	333,0	361,7	334,9	188,5
HH	Eigen	870,9	859,8	873,6	914,9	1.423,2	997,0	853,0	811,0
	SVR	134,5	229,7	238,4	-816,2	250,0	-411,0	-303,3	57,4

in Mio. Euro

Die Investitionen des SVR sind deutlich niedriger als beim bestehenden Investitionsbegriff. Für alle Länder fallen dabei die kalkulatorische Abschreibungen gemäß ihrem Anteil an einem approximierten Sachkapitalstock ins Gewicht (für die Methodik zur Bestimmung der kalkula-

<sup>76</sup>Warum bei der Schuldenschanke eine Beschränkung auf das Inland lediglich bei den Zuschüssen erfolgt, bleibt unklar. Höffing (1993), S.215 führt noch weitere Investitionen auf, welche im Ausland getätigt werden, darunter der Erwerb von Beweglichen Sachen und Beteiligungen im Ausland, sowie Darlehen an das Ausland.

torischen Abschreibungen siehe Abschnitt 4.3). Großen Schwankungen sind jedoch die Privatisierungserlöse unterworfen, deren Abzug bei den Investitionen dazu führt, dass es in einzelnen Jahren zu besonders großen Unterschieden kommt - so etwa 1999 in Berlin, ebenfalls 1999 und 2004 in Bayern, sowie 2002 - 2004 in Hamburg. In Berlin fallen im Vergleich zu Hamburg zusätzlich ungewöhnlich hohe Darlehensflüsse an, welche die Nettoinvestitionen gemäß SVR schmälern - sie sind im Durchschnitt über zehn mal so hoch. Die große Differenz der Investitionsbegriffe bei ostdeutschen Bundesländern und Berlin hängt zu einem großen Teil auch an den hohen Investitionszuschüssen an private Unternehmen, welche in allen Ost-Ländern durchweg im dreistelligen Millionenbereich liegt.

Bei dem oben verfolgten Ansatz der Nettoinvestitionen muss berücksichtigt werden, dass dies auch die Verpflichtung zur Bildung von Überschüssen zur Folge haben kann. Voraussetzung dafür ist, dass die Nettoinvestitionen nach SVR negativ werden. Im betrachteten Zeitraum von 1999 - 2006 kommt dies in neun Bundesländern mindestens einmal vor, besonders häufig in Mecklenburg-Vorpommern (5x), Sachsen-Anhalt (4x), sowie Berlin und Hamburg (je 3x).

Insgesamt wird die enge Abgrenzung des Investitionsbegriffs der Schuldenschanke weitaus besser der Intention der Goldenen Regel gerecht. Eine stringent vermögensorientierte Abgrenzung des Investitionsbegriffs erfolgt jedoch nicht. Investitionszuweisungen der Länder an den öffentlichen Bereich, d.h. vor allem an die Gemeinden sind ebenfalls im Investitionsbegriff des SVR enthalten. Die Investitionszuweisungen der Ländergesamtheit an die Gemeinden betrug im Jahr 2006 insgesamt 9,69 Mrd. Euro. Diese Zuweisungen erhöhen jedoch nicht den Kapitalstock des Landes, sondern den der Gemeinden. Gleichzeitig können Investitionen der Länder, welche mit Investitionszuweisungen des Bundes durchgeführt wurden, analog den Kapitalstock der Länder erhöhen und müssten daher bei einer vermögensorientierten Betrachtung berücksichtigt werden. Insgesamt sind die Bundeszuweisungen an die Länder mit 2,9 Mrd. Euro in 2006 jedoch deutlich geringer als die Investitionszuweisungen, welche ihrerseits die Länder vornehmen. Würde man Investitionszuweisungen an den öffentlichen Bereich in den Investitionsbegriff nicht miteinbeziehen und stattdessen auch die Investitionszuweisung vom öffentlichen Bereich nicht abziehen, so ergäbe sich für die Landesebene jedoch ein deutlich geringeres Investitionsvolumen. Ein anderer Ansatz würde die Schuldenschanke auf der Ebene der Länder und Gemeinden einschließlich Zweckverbänden zusammen anwenden. Hier wären die Investitionen der Gemeinden der Länder inbegriffen (Siehe Abschnitt 4.8).

## 4 Simulation der Budgetregeln für die Bundesländer

### 4.1 Grundlagen

Die im folgenden beschriebenen Simulationen der Schuldenbremse und der Schuldenschanke für die einzelnen Bundesländer sollen Aufschluss darüber geben, inwiefern die Budgetregeln konjunkturreagible Ausgaben bzw. Finanzierungssalden zulassen, wie stark sich eine Begrenzungswirkung über eine geringere Staatsverschuldung ergibt und wie hoch die damit verbundenen notwendigen Leistungseinschränkungen des Staates sind. Der Großteil der bestehenden Arbeiten zu diesem Thema führt ex-post Simulationen durch, also auf der Grundlage vergangeneitsbezogener Werte. Dies hat gegenüber einer ex-ante Prognose den großen Vorteil, dass sich ein Vergleich zu den realisierten Budgets ziehen lässt.<sup>77</sup> Damit kann aufgezeigt werden, welche Länder eine Haushaltspolitik verfolgten, die gemäß der simulierten Regeln zulässig bzw. unzulässig gewesen wäre. Darüber hinaus kann ein Vergleich der Schuldenstände die Stärke der Begrenzfunktion der Budgetregeln widerspiegeln. Zudem werden in den Simulationen in der Regel keine Rückwirkungen auf die volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen modelliert.<sup>78</sup>

Es sind vielzählige Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschanke vorstellbar. Im Folgenden werden wir die in der gängigen Literatur verwendete Methode aufzeigen und auf die Länder anwenden. Diese „naive“ Simulation der Budgetregeln ist so ausgestaltet, dass die Länder stets Ausgaben in Höhe des Ausgabenplafonds durchführen. Eine auf diese Weise vorgenommene Simulation hat jedoch eine Reihe von Nachteilen. Zum Einen ist es nicht unmittelbar einsichtig, warum Länder mit einer soliden Finanzpolitik (d.h. mit Ausgaben unterhalb des Plafonds) unter einer Budgetregel in diesen Jahren höhere Ausgaben tätigen würden. Desweiteren gibt es in beiden Budgetregeln den Mechanismus des Ausgleichskontos, durch den temporäre Überschreitungen des Ausgabenplafonds durchaus erlaubt sind, wenn sie über den Konjunkturzyklus wieder ausgeglichen werden. Hier empfiehlt sich ein neuer Ansatz, der von realistischen Prämissen auch über das Verhalten der Politiker ausgeht und den wir daher als „polit-ökonomische“ Simulation bezeichnen. Der Abschnitt beginnt zunächst mit einem Literaturüberblick. Anschließend werden die in den Simulationen getroffenen Annahmen vorgestellt, wobei die Techniken der Ermittlung des Konjunkturfaktors besondere Bedeutung beigemessen wird. In Abschnitt 4.5 werden zunächst Ergebnisse präsentiert, die sich unabhängig von den Simulationsvarianten unter Anwendung der Schuldenbremse und Schuldenschanke ergeben und zunächst den allgemeine Wirkungsmechanismus und die

---

<sup>77</sup>Theoretisch wäre auch eine ex-ante-Prognose möglich. Hierbei müssten jedoch Prognosen über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, des Bruttoinlandsprodukts und weiteren Größen getroffen werden, was in einem Zeitraum von einem Konjunkturzyklus nur äußerst grob geschätzt werden kann.

<sup>78</sup>Gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen fiskalischer Regeln werden mit dem Simulationsmodell MULTIMOD von Bayoumi und Eichengreen (1995) und Kopits und Symansky (1998) untersucht.

Auswirkungen der Budgetregeln verdeutlichen. Anschließend werden das Vorgehen und die Ergebnisse sowohl für die naive, als auch für die der polit-ökonomischen Simulation im Einzelnen dargestellt.

## 4.2 Literatur

Es existieren bereits zwei Studien, in denen die Ausgabenregeln für die Bundesrepublik Deutschland untersucht werden. Eine ausführliche Simulation der Schuldenbremse ist von der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der Technischen Hochschule Zürich im Auftrag der Grünen Bundestagsfraktion durchgeführt worden.<sup>79</sup> Diese beschränkt sich auf den deutschen Bundeshaushalt und zeigt dort in einem Zeitraum von 2000 bis 2010 die zulässigen Ausgaben gemäß der Schuldenbremse und die sich daraus ergebende Entwicklung der Schuldenquote auf. Ein Abbaupfad des strukturellen Defizits als Voraussetzung zur Einführung der Ausgabenregel wird ebenso untersucht.

In der Expertise des Sachverständigenrates (2007) wird eine Simulation der Schuldenschanke als Variante der Schweizer Schuldenbremse sowohl für den Bundeshaushalt, als auch für die Bundesländer untersucht.<sup>80</sup> Die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt werden anhand eines Vergleichs der zulässigen und realisierten Finanzierungssalden im Zeitraum von 1995 bis 2005 aufgezeigt und die Verbuchungen auf dem Ausgleichskonto abgetragen. Die Expertise beschäftigt sich eingehend mit den Problemen bei der Schätzung von Einnahmen und Ausgaben sowie Prognosproblemen bei der Ermittlung des Konjunkturfaktors. Obwohl die Schuldenschanke explizit auch für die Bundesländer als probates Mittel zur Begrenzung der Staatsverschuldung vorgeschlagen wird, fällt die Darstellung äußerst knapp aus. Die Ausgestaltung der Regeln für die Ebene der Länder wird zwar intensiv beschrieben. Eine verbale Darstellung über die Einhaltung der Ausgabenplafonds in drei rückberechneten Jahren dient zur Einschätzung der Wirkungsweise. Der Sachverständigenrat verwendet entgegen seinem eigenen Vorschlag die Bruttoinvestitionen als Grundlage zur Ermittlung der investiv-bedingten Verschuldung. Auch der Rat schlägt einen Abbaupfad zur Beseitigung des strukturellen Defizits vor.

Eine Simulation für die Schweiz wurde vor Einführung der Schuldenbremse vom Schweizerischen Bundesrat veranlasst.<sup>81</sup> Für den Zeitraum von 1988 bis 2003 werden die zulässigen Ausgaben (Ausgabenplafond) gemäß der Ausgabenregel und den tatsächlich realisierten Ausgaben, bzw. den Prognosen zur Ausgabenentwicklung, verglichen.<sup>82</sup> Des Weiteren wird der periodische Konsolidierungsbedarf aufgezeigt, der zur strikten Einhaltung der Ausgabenplafonds notwen-

---

<sup>79</sup>Vgl. Müller et al. (2007).

<sup>80</sup>Vgl. Sachverständigenrat (2007), 6. Kapitel.

<sup>81</sup>Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2000), S. 4702ff.

<sup>82</sup>In Schweizerischer Bundesrat (2001) folgen Berechnungen von verschiedenen Belastungs- und Einnahmeszenarien, die den finanzpolitischen Spielraum einengen könnten.

dig gewesen wäre und die sich daraus ergebende Schuldenstandsentwicklung aufgezeigt. Auch die Konjunkturverträglichkeit der Schuldenbremse wird grafisch dargestellt. In einer weiteren Arbeit werden für den Zeitraum 1989 bis 2002 die zulässigen Finanzierungssalden ermittelt unter besonderer Berücksichtigung von Prognosefehlern.<sup>83</sup> Dort wird auch das Ausgleichskonto aufgezeigt, jedoch ohne die Obergrenzen des Kontos zu berücksichtigen.

Eine gänzlich andere Herangehensweise wählt Geier (2004), der mithilfe fiktiver Daten einen Zeitraum von 10.000 Perioden simuliert. Dabei konzentriert sich die Arbeit auf die Frage, ob die Schuldenbremse durch Schätzfehler prozyklisch wirken kann, was in der überwiegenden Anzahl der Fälle abgelehnt wird, und ob der mittelfristige Haushaltsausgleich gelingt. Letzteres kann bestätigt werden.

Auch in Österreich werden die Auswirkungen einer Schuldenbremse mithilfe einer Simulation geprüft.<sup>84</sup> Für die Jahre 2002 bis 2008 werden ebenfalls die zulässigen Ausgaben mit den Ausgabenvoranschlägen gemäß dem Stabilitätsprogramm der Regierung verglichen. Die überschüssige Differenz wird als strukturelles Defizit bezeichnet. Inwiefern die Schuldenbremse öffentliche Investitionen beschränkt wird bereits hier gesondert analysiert. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass öffentliche Investitionen mit privatwirtschaftlichem Charakter nicht unterbleiben werden, und der verbliebene Rest aufgrund geringer Bedeutung nicht zu Lasten fällt. Die Schuldenbremse widerspreche auch nicht dem Konzept der Goldenen Regel.

Allen bisherigen Studien gemein ist die Annahme, dass immer Ausgaben in Höhe des Ausgabenplafonds getätigt werden. Zudem nimmt keine bisherige Simulation einen Vergleich der bestehenden Reformvorschläge vor. In dieser Arbeit wird daher erstmals eine vergleichende Analyse der Budgetregeln für die deutschen Bundesländer in einem realistischen Analyse Rahmen durchgeführt.

## **4.3 Annahmen**

Im Folgenden werden die für die Simulation getroffenen allgemeinen Annahmen vorgestellt.

### **4.3.1 Zeitraum**

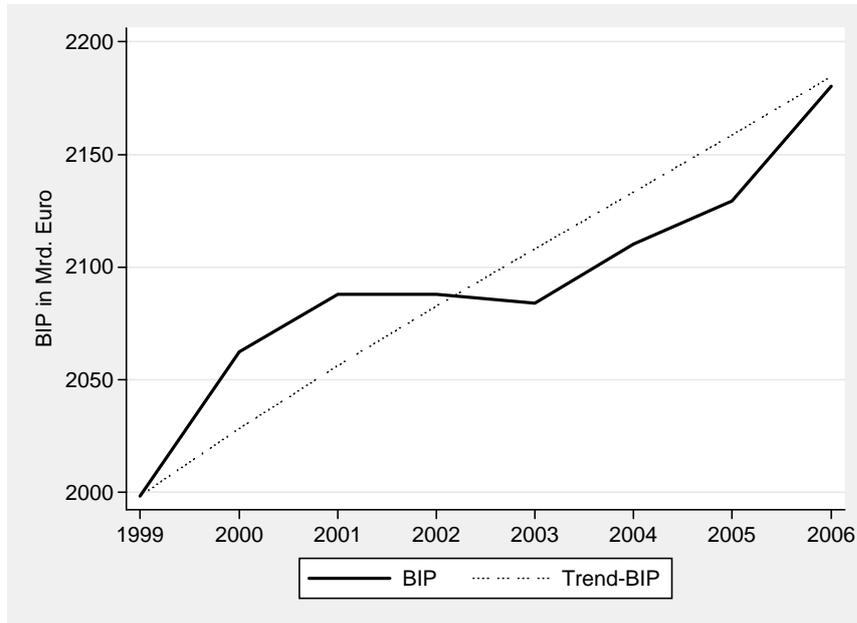
Die Simulation der Budgetregeln erfolgt für die Jahre 1999-2006. Die Wahl des Zeitraums von acht Jahren deckt einen vollständigen Konjunkturzyklus ab. Einen im Konjunkturverlauf ausgeglichenen Haushalt zu erzielen, ist Ziel der schweizerischen Schuldenbremse und Grundlage antizyklischer Konjunkturpolitik im Allgemeinen. Von daher ist die Wahl des Zeitraums geeignet, die Wirkungsweise der Budgetregeln abzubilden. Es ist dabei vorteilhaft, die Schuldenbremse

---

<sup>83</sup>Vgl. Bodmer (2006).

<sup>84</sup>Vgl. Brandner et al. (2004).

Abbildung 7: Bruttoinlandsprodukt und Trend-Bruttoinlandsprodukt 1999 - 2006



in einer konjunkturell ausgeglichenen Phase einzuführen. Im Jahr 1999 lag das Bruttoinlandsprodukt im Trend.

Abbildung 7 zeigt den Konjunkturverlauf auf Grundlage der im Herbst 2006 verfügbaren Daten auf. Die Trendbereinigung der Daten erfolgt mittels eines Hodrick-Prescott-Filters mit einem konventionellen Glättungsparameter von  $\lambda = 100$  im Zeitraum 1980-2007.<sup>85</sup>

#### 4.3.2 Länder einschließlich Gemeinden?

Die Anwendung und Simulation der alternativen Budgetregeln auf Einnahmen, Ausgaben und Schuldenstand kann auf unterschiedliche fiskalföderalistische Ebenen Bezug nehmen. Ökonomisch und juristisch wünschenswert ist die Einbeziehung der Gemeinden bei der Ermittlung der Ausgabenplafonds der Länder. Die Praktikabilität der Umsetzbarkeit spricht hingegen für eine alleinige Konzentration auf die Ebene der Länderhaushalte, da auch die geltenden verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregeln nur für die Landeshaushalte gelten. In den Fokus der Darstellung rücken wir aufgrund der realistischeren Umsetzbarkeit die Länderhaushalte. Abschnitt 4.8 zeigt die Simulationen für die Landeshaushalte einschließlich der Gemeinden auf.

<sup>85</sup>Bei den letzten beiden Datenpunkten handelt es sich um einen Prognosewert (2006) bzw. einen Schätzwert (2007). Siehe auch Abschnitt 4.4.

### 4.3.3 Die Behandlung von Einnahmen und Ausgaben

Prinzipiell wird die Konjunkturbereinigung auf sämtliche Einnahmen vorgenommen, das bedeutet insbesondere auch auf Ausgleichszahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs.<sup>86</sup> Die Schuldenbremse in der Schweiz wendet den Konjunkturfaktor allerdings nicht auf außerordentliche Einnahmen an, d.h. die Ermittlung des Ausgabenplafonds bezieht Einnahmen, die beispielsweise aus Investitionseinnahmen stammen können, nicht mit ein. Gleichzeitig sieht die Regel auch außerordentliche Ausgaben vor, die außerhalb des zulässigen Ausgabenrahmens getätigt werden dürfen. Weil es die für die deutschen Bundesländer bestehende Datenlage nicht erlaubt, außerordentliche Ausgaben zu ermitteln, sind wir gezwungen, von dieser Methode abzuweichen. Wir orientieren uns dabei an der Vorgehensweise der Schuldenschranke, in der der Konjunkturfaktor nur auf die Steuereinnahmen, dem als konjunkturreagibel bezeichneten Teil der Einnahmen, angewendet wird. Daher wenden wir den Konjunkturfaktor der Schuldenbremse nur auf die Einnahmen abzüglich der Veräußerung von Sachvermögen und der Veräußerung von Beteiligungen an, beziehen diese beiden Posten aber - unbereinigt bzw. absolut - mit in das Ausgabenplafond mit ein.<sup>87</sup>

### 4.3.4 Daten

**Allgemein** Die Ermittlung der Ausgabenplafonds gemäß der verschiedenen Budgetregeln erfordert Kenntnis über die Höhe der um die Zahlungen auf gleicher Ebene bereinigten Einnahmen. In der Arbeit werden Prognosefehler, die sowohl bei der Schätzung der Einnahmen und Ausgaben als auch beim Bruttoinlandsprodukt auftreten können, vernachlässigt. Daher werden die realisierten Werte verwendet, die sich aus den laufenden Erfassungen des Statistischen Bundesamtes ergeben. In Einzelnen werden die bereinigten Einnahmen, einschließlich der Steuereinnahmen, sowie die bereinigten Ausgaben, einschließlich Zinsausgaben an andere Bereiche und an den öffentlichen Bereich entnommen. Desweiteren wird der Schuldenstand am Kreditmarkt einschließlich der Schulden bei öffentlichen Haushalten verwendet. Das nominale

---

<sup>86</sup>Die Einnahmen aus dem Umsatzsteuer-Vorwegausgleich werden vom Bundesverfassungsgericht ohnehin als originäre Steuereinnahmen des Landes gewertet. Das hohe Nivellierungsniveau des Länderfinanzausgleichs beschert den Ländern darüber hinaus auch eine hohe Sicherheit gegenüber unvorhersehbaren Einnahmeausfällen, so dass die Länder in jeder Periode mit einer annähernd länderdurchschnittlichen Finanzausstattung planen können. In der Summe aller Länder sind Steuereinnahmen jedoch in hohem Maße konjunkturreagibel, so dass es dem Sinn der Schuldenbremse zu wider laufen würde, diese Einnahme nicht zu bereinigen, nur weil sie nicht (im Falle der Finanzausgleichszuweisungen gemäß §10 FAG) originär dem Land entstammen. Anders liegt der Fall bei den Bundesergänzungszuweisungen nach dem Solidarpakt II (§11 FAG). Die Abschmelzung der Mittel für die betroffenen Länder ist vorhersehbar, die Erweiterung des Kreditspielraums bei einem  $k$ -Faktor größer eins eher kontraintuitiv.

<sup>87</sup>Veräußerung von Sachvermögen und Veräußerung von Beteiligungen gelten auch nach dem Vorschlag der Schuldenschranke als Desinvestitionen, die dort im Rahmen der Ermittlung des zulässigen strukturellen Defizits die Höhe der Nettoinvestitionen mindern.

Bruttoinlandsprodukt der Länder stammt aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder und dient zur Bildung der Defizit- und Schuldenstandsquoten.

Bei der Ermittlung der Konjunkturfaktoren werden Daten des Sachverständigenrates verwendet, die uns zur Verfügung gestellt wurden. Auch wenn Prognosefehler vernachlässigt werden, unterstellen wir keine perfekte Voraussicht des Konjunkturverlaufs. Dies bedingt die Verwendung von Daten und eventuell Prognosen des Bruttoinlandsproduktes, die nach dem Haushaltsabschluss vorlagen. Diese sind jeweils die dem Haushaltsjahr folgenden Jahresgutachten zu entnehmen, d.h. für die Ermittlung des Konjunkturfaktors in  $t$  wird das Jahresgutachten  $t + 1/t + 2$  als Wissensstand angenommen. Es handelt sich mithin um Echtzeitdaten, welche für die Jahre bis 1970 jeweils rückwirkend verkettet und preisbereinigt sind.<sup>88</sup> Diese Systematik entspricht dem Vorgehen des Sachverständigenrates (2007) in der Expertise. Für die Gewinnung des Konjunkturfaktors im letzten Jahr der Simulation 2006 kann noch nicht auf das entsprechende Jahresgutachten zurückgegriffen werden. Der zur Konkunkturbereinigung der Einnahmen notwendige Faktor ist daher prognostiziert. Die nachfolgende Tabelle 4.3.4 gibt einen Überblick über die verwendeten Daten, deren Quellen und den Stand der Erhebung bzw. Revision.

**Investitionsausgaben** Die eigenfinanzierten Investitionsausgaben der Länder (vgl. Abschnitt 2.1.3) wurden uns vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.<sup>89</sup> Für den Investitionsbegriff des Sachverständigenrats, der für die Schuldenschranke herangezogen wird, werden von den eigenfinanzierten Investitionen folgende Ausgabenpositionen abgezogen:

- Eigenfinanzierte Investitionsausgaben**
  - Veräußerungen von Sachvermögen
  - Veräußerungen von Beteiligungen
  - Darlehensrückflüsse vom öffentlichen Bereich
  - Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen
  - Investitionszuschüsse für private Investitionen
  - Abschreibungen
- 
- = **Investitionsbegriff der Schuldenschranke**

Laut Sachverständigenrat sollen neben den Privatisierungserlösen in Form der Veräußerun-

---

<sup>88</sup>Müller et al. (2007), S.59ff, verwenden hingegen preisbereinigte und verkettete Quartalsdaten des Statistischen Bundesamtes.

<sup>89</sup>Die eigenfinanzierten Investitionen sind nicht exakt aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zu entnehmen. Sowohl die Rechnungsergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, als auch die Vierteljährlichen Kassenstatistiken (1.-4. Vierteljahr) führen die Vermögenübertragungen nur in aggregierter Form auf. Die sonstigen Vermögenübertragungen für nicht-investive Zwecke an andere Bereiche und von anderen Bereichen sind nicht gesondert aufgeführt und können daher nicht von den Ausgaben der Kapitalrechnung abgezogen werden.

Tabelle 2: Datenquellen

Bezeichnung	Datenquelle	Zeitraum	Datenstand
Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt	Bund Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage (zur Verfügung gestellt)	1970-2006	Laufende Jahrgutachten 99/00 bis 06/07
Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen	Länder Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991-2006, Reihe 1 Band 1, Tabelle 1.1	1991-2006	August 2006/Februar 2007
Einwohner	Länder Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991-2006, Reihe 1 Band 1, Tabelle 13, abrufbar unter <a href="http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/ergebnisse.asp">http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/ergebnisse.asp</a>	1991-2006	August 2006/Februar 2007
Bereinigte Einnahmen, Steuereinnahmen	Länder, Länder und Gemeinden Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, Finanzen und Steuern - Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Tabelle 7.2	1992-2004	Laufende Jahrgänge 1992-2004
		2005-2006	Jahrgänge 2005, 2006
Bereinigte Ausgaben, Zinsausgaben (an andere Bereiche und an öffentlichen Bereich)	Länder, Länder und Gemeinden Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, Finanzen und Steuern - Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Tabelle 7.1	1992-2004	Laufende Jahrgänge 1992-2004
		2005-2006	Jahrgänge 2005, 2006
Schuldenstand (einschl. bei öffentlichen Haushalten)	Länder, Länder und Gemeinden Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, Schulden der öffentlichen Haushalte, Tabelle 4.1	1991-2006	Laufende Jahrgänge 1992-2006

gen von Sachvermögen und Beteiligungen „Erlöse aus vergleichbaren Transaktionen“ herausgerechnet werden.<sup>90</sup> Als Beispiel werden für den Bund die Aktivierung von Ansprüchen der Postbeamtenversorgungskasse genannt. Diese Einmaleffekte werden hier für die Länderebene vernachlässigt. Desweiteren sieht der Investitionsbegriff des Sachverständigenrates vor, auch Investitionszuschüsse an Private und an das Ausland abzuziehen. Die dafür notwendigen Daten sind den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes nicht zu entnehmen. Der Einfachheit halber wurde daher in der Simulation ersteres mit den Investitionszuschüsse für private Unternehmen (im Gruppierungsplan entspricht dies OG 892) gleichgesetzt, obwohl sicherlich zu einem Teil auch in den Zuschüssen für Investitionen an Sonstige im Inland (OG 893) Zuschüsse an Private enthalten sind. Die Daten für die Investitionszuschüsse an private Unternehmen wurden ebenfalls beim statistischen Bundesamt bestellt. Der darüber hinaus geforderte Abzug von Zuschüssen von Investitionen an das Ausland (OG 896) wurde auf Länderebene aufgrund seiner geringen Relevanz vernachlässigt.<sup>91</sup>

**Abschreibungen** Für die Herleitung des in der Schuldenschanke verwendeten Investitionsbegriffs ist die Bildung von kalkulatorischen Abschreibungen notwendig. Bei der Ermittlung der Abschreibungen ergeben sich besondere Schwierigkeiten. Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock sind nur für die Ländergesamtheit vorhanden. Sie betragen im Jahr 2006 7,43 Mrd. Euro.<sup>92</sup> Sie werden von einem öffentlichen Kapitalstock abgeschrieben, der im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach der so genannten Perpetual-Inventory-Methode (Kumulationsmethode) aus den Bruttoanlageinvestitionen ermittelt wird.<sup>93</sup> Für die einzelnen Länder sind keine Daten vorhanden. Der Sachverständigenrat schlägt daher annäherungsweise vor, „die Aufteilung der für die Länder insgesamt ausgewiesenen Abschreibungen auf die einzelnen Bundesländer [...] nach den Anteilen der länderspezifischen Bruttoinvestitionsausgaben [der letzten Jahre] an den gesamten Investitionsausgaben der Länder“ vorzunehmen.<sup>94</sup> In zum Vorgehen des Sachverständigenrats nur unwesentlich abgeänderter Weise werden die Länderanteile wie folgt ermittelt:<sup>95</sup> Für die Jahre von 1992 bis 2006 werden für alle Länder jeweils die Sachinvestitionen bestehend aus Baumaßnahmen sowie den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie die Sachinvestitionen der Ländergesamtheit ermittelt und diese werden

---

<sup>90</sup>Siehe Sachverständigenrat (2007), Zi.123.

<sup>91</sup>Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Email vom 3.8.2007) haben die Investitionszuschüsse der Bundesländer an das Ausland in den letzten 3 Jahren ein Volumen von unter 1 Million Euro. In den Jahren zuvor finden sich stichprobenweise bei wenigen Ländern Werte zwischen 1 - 6 Mill. Euro.

<sup>92</sup>Sie finden sich in den Inlandsproduktberechnungen, detaillierte Jahresergebnisse 2006, Fachserie 18, Reihe 1.4, Tabelle 3.2.3.1; 2005: 7,43 Mrd. Euro

<sup>93</sup>Für eine Erläuterung der Vorgehensweise der Anlagevermögens- und Abschreibungsrechnung, siehe Schmalwasser und Schidlowski (2006).

<sup>94</sup>Sachverständigenrat (2007), Zi.124.

<sup>95</sup>Wir danken an dieser Stelle herzlich Herrn Dr. Bode, der uns die vom Sachverständigenrat verwendeten Daten und Methode zur Verfügung gestellt hat.

dann über die letzten 15 Jahre kumuliert. Hierdurch wird ein öffentlicher (Sach-)Kapitalstock approximiert. Um die Abschreibungen der Länder für die Ermittlung der Nettoinvestitionen zu erhalten, werden anschließend die jeweiligen Anteile ermittelt und mit den vorhandenen Daten über die Abschreibungen der Ländergesamtheit aus der VGR multipliziert. Dieses Vorgehen kann jedoch aus zwei Gründen nur als grobe Annäherung an den tatsächlichen Wertverzehr des öffentlichen Kapitalstocks verstanden werden.

Zum Einen werden die Abschreibungen der Ländergesamtheit nur in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorgenommen und nicht in der hier verwendeten Abgrenzung der Finanzstatistik. Zwischen den Größen der Finanzstatistik und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bestehen in der Regel große Unterschiede. Abweichungen lassen sich in sektoraler, sachlicher und zeitlicher Hinsicht konstatieren. So stellt die Finanzstatistik etwa auf die Kassenwirksamkeit ab, während die VGR das Entstehen von Forderungen und Verbindlichkeiten abbildet.<sup>96</sup>

Zum Andern ist die beschriebene Ermittlung der Länderanteile nur eine sehr grobe Approximation mit einer Tendenz zur strukturellen Verzerrung zuungunsten der ostdeutschen Bundesländer. Eine Approximation des öffentlichen Kapitalstocks der jeweiligen Länder mit dem Hilfskonstrukt einer Kumulation der Sachinvestitionen in den Jahren 1992-2006 approximiert führt dazu, dass die besonders hohen Investitionen der ostdeutschen Länder nach der Wiedervereinigung einen besonders hohen Kapitalstock und dementsprechend hohe Abschreibungen aufweisen. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass der Osten von einem sehr viel niedrigeren Niveau ausgegangen ist, der tatsächliche Kapitalstock im Osten im Vergleich zum Westen also viel niedriger als in der vorgenommenen Approximation sein dürfte. Im Falle einer politischen Umsetzung der Schuldenschanke wäre eine solche Vorgehensweise aufgrund ihrer Ungenauigkeit nicht angebracht. Ein erster Schritt zur Lösung dieses Problems könnte jedoch sein, die Abschreibungen des Anlagevermögens nach der VGR länderweise zu ermitteln. Mittelfristig wäre sicherlich eine Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf das doppelte System (Kosten- und Leistungsrechnung) anzustreben, da dann auch in der Finanzstatistik Abschreibungen ermittelt werden könnten.

#### 4.4 Ermittlung des Konjunkturfaktors

**Allgemeines** Sowohl Schuldenbremse als auch Schuldenschanke nach dem Vorschlag des Sachverständigenrates institutionalisieren eine passive Konjunkturpolitik.<sup>97</sup> Der zentrale Bau-

---

<sup>96</sup>Für einen Vergleich zwischen Finanzstatistik und VGR siehe ausführlich Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S.6.ff. und Deutsche Bundesbank (1999). Ein Beispiel sind Bauinvestitionen, bei der die Kassenstatistik Zahlungsvorgänge bucht, während die VGR Investitionen nach dem Baufortschritt aufweisen, unabhängig vom Zeitpunkt der geleisteten Zahlungen.

<sup>97</sup>Vom zulässigen strukturellen Defizit der Schuldenschanke einmal abgesehen.

stein für die Konjunkturereagibilität, also der konjunkturell zulässigen Ausgaben der Regeln, ist der Konjunkturfaktor, dessen Ermittlung daher eine zentrale Rolle zufällt. Der Konjunkturfaktor ist entscheidend von der Methodik der Ermittlung des konjunkturbereinigten Bruttoinlandsprodukts, dem so genannten Trend-Bruttoinlandsprodukt beeinflusst. Der  $k$ -Faktor ( $k_t = Y_t^T / Y_t^P$ ) bestimmt in beiden Budgetregeln den Betrag, um den die Ausgaben die bereinigten Einnahmen (Schweizer Schuldenbremse) bzw. die bereinigten Steuereinnahmen (Vorschlag des SVR) übersteigen dürfen. Die Ausgestaltung des Faktors soll einen über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen Haushalt ermöglichen.<sup>98</sup>

Es wird ein für alle Bundesländer gültiger  $k$ -Faktor ermittelt. Der Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik bewirkt eine starke Nivellierung der Steuerverteilung. Länderspezifische Konjunktüreinflüsse sowohl positiver als auch negativer Art finden daher in den Einnahmen eines Landes nur einen geringen Niederschlag. Da für die Schuldenbremse und für die Schulden-schranke eine Einnahmeelastizität von eins angenommen werden muss, wäre die Bildung eines länderspezifischen Konjunkturfaktors aus diesem Grund nicht sinnvoll. Darüber hinaus begründet auch der Sachverständigenrat die Verwendung eines einzigen Konjunkturfaktors durch das Vorliegen eines engen Konjunkturverbundes. Darunter ist die Gleichmäßigkeit der Konjunkturschwankungen in den einzelnen Bundesländern gemeint. Konkret werden die Output-Lücken der ost- und westdeutschen Länder verglichen und eine starke Annäherung festgestellt.<sup>99</sup> Des weiteren, argumentiert der Sachverständigenrat, stehen Daten über das länderspezifische Bruttoinlandsprodukt nur stark verzögert zur Verfügung und Schätzungen sind mit einer hohen Unsicherheit behaftet.<sup>100</sup>

Es existieren anspruchsvolle Verfahren für die Ermittlung des Trend-Bruttoinlandsprodukts.<sup>101</sup> Sie sind in der Lage, die konjunkturellen Komponenten des Bruttoinlandsprodukts sehr genau zu identifizieren, leiden jedoch unter einem Mangel an Einfachheit und Transparenz. Dies hat sowohl die Schweizer Eidgenossenschaft als auch den Sachverständigenrat dazu bewogen, einen einfachen ökonometrischen Filter für die Ermittlung des Trend-Bruttoinlandsprodukts anzuwenden, der somit größtmögliche Transparenz bietet. Beiden dient der Hodrick-Prescott-Filter als Grundlage der Ermittlung des Trend-Bruttoinlandsprodukts.<sup>102</sup> Die in den beiden Konzepten zur Anwendung kommenden Filter werden im Folgenden erläutert und die einzelnen Komponenten sowie die Beeinflussbarkeit des Ergebnisses aufgezeigt.

---

<sup>98</sup>Dass dies nicht mit Exaktheit möglich ist, und eine Stabilisierung des Schuldenstandes nicht automatisch erfolgen kann, zeigt Müller (2003) und Müller (2004). In der Schweiz wird das Problem aufgrund der geringen Abweichungen als irrelevant betrachtet, siehe dazu Bruchez (2003c). Die Expertise des Sachverständigenrates (Sachverständigenrat (2007)) widmet sich diesem Problem nicht.

<sup>99</sup>Vergleich Sachverständigenrat (2007), Zi. 243ff.

<sup>100</sup>Vgl. Sachverständigenrat (2007), Zi. 161.

<sup>101</sup>Vgl. ebenda.

<sup>102</sup>Vgl. Hodrick und Prescott (1997).

**Konjunkturfaktor in der Schuldenschranke** Der Konjunkturfaktor soll einen über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichenen Haushalt ermöglichen.<sup>103</sup> Zur Ermittlung des Faktor kommt der Hodrick-Prescott-Filter zur Anwendung, dessen Methode und die Probleme in der praktischen Anwendung im Folgenden erläutert werden.<sup>104</sup>

Der Hodrick-Prescott-Filter (HP) zerlegt eine Zeitreihe  $y_t$  in eine Trendkomponente  $g_t$  und eine Konjunkturkomponente  $y_t - g_t$  und ist definiert als

$$\min_{\{g_t\}} \sum_{t=1}^T (y_t - g_t)^2 + \lambda_{HP} \sum_{t=2}^{T-1} [(g_{t+1} - g_t) - (g_t - g_{t-1})]^2$$

mit dem Glättungsparameter  $\lambda_{HP}$ . Zyklische bzw. wiederkehrende Schwankungen (Konjunktur) werden vom allgemeinen Trend herausgefiltert. Im Gegensatz zu einem Kleinste-Quadrate-Schätzer einer Zeitreihe können die Schätzwerte von einem zum anderem Schätzwert unterschiedlich stark ansteigen. Für  $\lambda_{HP} \rightarrow \infty$  nähert sich die Hodrick-Prescott-Trendkomponente  $g_t$  dem Kleinste-Quadrate-Schätzer, weil die quadrierten Abweichungen in den Steigungen von  $(g_{t+1} - g_t)$  zu  $(g_t - g_{t-1})$  hoch „bestraft“ werden. Der ursprünglichen Zeitreihe nähert sich der Filter für Werte von  $\lambda_{HP} \rightarrow 0$  an. Der Filter weist ein so genanntes Randwerteproblem auf, was durch die ungleichmäßige Ausgestaltung der Variabilität in den Steigungen entsteht. Sowohl die letzten beiden als auch die ersten beiden Werte unterliegen einer starken Glättung, d.h. der Filter bewirkt eine starke Annäherung der Trend-Komponente  $g_t$  an die Zeitreihe  $y_t$ . Während die erste und letzte Trendkomponente  $g_1$  und  $g_T$  nur ein Mal, die zweite und vorletzte Trendkomponente  $g_2$  und  $g_{T-1}$  nur zwei Mal im zweiten Summanden des Minimierungsproblem Berücksichtigung finden, werden alle dazwischen liegenden Trend-Komponenten drei Mal berücksichtigt. Folglich sind die Trendkomponenten am Rand durch vor- oder nachgelagerte Entwicklungen weniger restringiert und nähern sich daher der Zeitreihe deutlich an. Wenn Trendwert und Prognose nahe beieinander liegen, bewirkt dies ökonomisch eine relativ niedrige Konjunkturreakibilität des  $k$ -Faktors. Weil der Faktor nur marginal um eins schwankt, reagiert das zulässige Finanzierungsdefizit nur wenig auf die Größe der Output-Lücke. Die Randwerte der Trendkomponenten im Hodrick-Prescott-Filter gelten somit als verzerrt. Für die Ermittlung des jeweils aktuellen Trend-Bruttoinlandsprodukts ist daher vor allem die Endwert-Problematik von Bedeutung. Dieser Punkt gewinnt noch zusätzlich aufgrund der Tatsache an Bedeutung, dass für die letzten Werte häufig Prognoswerte angesetzt werden. Der Hodrick-Prescott-Filter kommt vor

<sup>103</sup>Eine Einnahmeelastizität bzgl. des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von eins ist dafür erforderlich. Dieses Problem wird für die Bundesrepublik eingehend in Sachverständigenrat (2007), Zi. 235ff., untersucht. Weitere Bedingungen, die für einen ausgeglichen Haushalt über den Zyklus hinweg erforderlich sind, leiten Schips et al. (2003), Kapitel 5, her.

<sup>104</sup>Für eine extensive Darstellung der Probleme des Filters, und die Anwendung in der Schuldenbremse siehe Schips et al. (2003), Kapitel 2 bis 4.

allem aufgrund seiner Einfachheit und Transparenz häufig zur Anwendung. Auch wenn stets das Gebot der Transparenz die Eignung des Filters rechtfertigen soll, zeigen sich bei näherer Analyse viele Stellschrauben, die für die Höhe des  $k$ -Faktors und des Trend-Bruttoinlandsprodukts entscheidend sind. Zusammenfassend handelt es sich dabei um fünf Punkte:

- Die Wahl der geeigneten Zeitreihe: Nominales, preisbereinigtes oder verkettetes Bruttoinlandsprodukt oder Wachstumsraten; absolut oder logarithmiert; Jahresdaten oder Quartalsdaten.
- Die Wahl der Länge der Zeitreihe: Zunächst scheint es geeignet eine möglichst lange Zeitreihe zu wählen, bei der die Entwicklung des Trends eindeutig von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen zu trennen ist. Bei der Filterung einer kurzen Zeitreihe des Bruttoinlandsprodukts werden lange Phasen der Stagnation/Rezession stärker in den Trend aufgenommen, als dies bei der Verwendung von längeren Zeitreihen geschieht. Lange Zeitreihen können aber durch Strukturbrüche ebenfalls den Trend verzerren. Die deutsche Wiedervereinigung stellt so einen Bruch dar.
- Die Wahl der Perspektive/des Wissensstand: Dieses Problem ist simulationsbedingt. Eine Rückberechnung der  $k$ -Faktoren eines vergangenen Beobachtungszeitraums erfordert eine perspektivische Sicht. Die Ermittlung eines Trendwertes für das Jahr 1999 kann sowohl aus der Perspektive des Informationsstandes im Jahr 1999, nach dem Haushaltsabschluss im Jahr 2000, als auch auf Grundlage des heutigen Wissensstandes erfolgen. Die Wahl eines vergangenen Informationsstandes schafft somit realistische Prognoseprobleme, mit denen die Budgetregeln stets behaftet sind. Sachgerecht ist die Verwendung von Echtzeitdaten, die den Wissensstand des jeweiligen Beobachtungspunktes wiedergeben. Ein Vergleich zum aktuellen Wissensstand kann aus der Retrospektive offenlegen, inwieweit Phasen der Rezession stärker konjunkturell oder trendbedingt waren.<sup>105</sup> Unter Berücksichtigung des vorangestellten Problems der Wahl der Länge der Zeitreihe wird üblicherweise das Verfahren der „rolling regression“ angewendet: Zur Ermittlung der Trendwerte 1999 bis 2006 verschiebt sich der Beobachtungsbeginn (bspw. das Bruttoinlandsprodukt 1980) mit der Zeit, so dass die Länge der Zeitreihe unverändert bleibt. Andererseits wird der Wissensstand stets angepasst. In der praktischen Umsetzung spielt die Wahl des Wissensstandes auch eine Rolle. Es gilt einen Zeitpunkt festzulegen, der abschließend die Höhe des Trend-Bruttoinlandsprodukts, damit des  $k$ -Faktors und letztlich auch die Höhe des zulässigen Finanzierungssaldos festschreibt. Andernfalls können diese Werte im Zeitver-

---

<sup>105</sup>Für einen Vergleich der Unterschiedlichkeit der Trendwerte einer Zeitreihe aufgrund der Wahl des Wissensstandes siehe Sachverständigenrat (2007), Zi. 203. und Zi. 225ff., sowie Müller et al. (2007), S. 72, Technischer Anhang.

lauf durch Gewinnung neuerer Daten zwar stets präzisiert werden, schaffen aber zugleich eine höhere Unsicherheit.

- Die Wahl des Glättungsparameters: Konventionellerweise wird für Jahresdaten  $\lambda_{HP} = 100$  und für Quartalsdaten  $\lambda_{HP} = 1600$  gewählt. Neuere Forschungen erachten einen Wert in Höhe von  $\lambda_{HP} = 6,25$  für Jahresdaten als geeignet. Die Wahl eines kleinen Glättungsfaktors führt zu einem Trendwert nahe dem prognostizierten Wert, was nur eine geringe Abweichung des  $k$ -Faktors von eins bewirkt. Dies ist gleich zu setzen mit einer niedrigen Konjunkturereagibilität, weil nur ein geringes Finanzierungsdefizit zulässig ist.<sup>106</sup>
- Lösung des Endwert-Problems: Das Problem der mangelnden Konjunkturereagibilität kann gemildert werden indem zwei ( $n$ ) Zukunftswerte der Zeitreihe mit Hilfe weiterer ökonometrischer Verfahren geschätzt werden, diese dann in das Hodrick-Prescott-Minimierungsproblem aufgenommen werden, und ein Trend-Bruttoinlandsprodukt für den dritt ( $T - n$ ) letzten Wert geschätzt wird, der das aktuell periodische Bruttoinlandsprodukt glättet.<sup>107</sup>

Der Sachverständigenrat wählt als Zeitreihe logarithmierte und preisbereinigte Jahresdaten des Bruttoinlandsprodukts.<sup>108</sup> Die uns vom Sachverständigenrat zur Verfügung gestellten Echtzeitdaten haben jeweils Eingang in die Jahresgutachten gefunden. Die gewählte Länge der Zeitreihe wird nicht näher angegeben. Eine gute Annäherung an die uns vorliegenden  $k$ -Faktoren des Sachverständigenrates erzielen wir durch die Verwendung von 27 Beobachtungszeitpunkten je Regression. Analog zur Expertise verwenden wir zur Berechnung des Trendwertes 1999 die Datenlage des Jahresgutachtens 2000/2001, das den Informationsstand „Echtzeit ex post (Haushaltsabschluss)“ widerspiegelt. Die 27 Beobachtungspunkte erstrecken sich von 1975 bis 2001, die beiden letzten Werte stellen eine Prognose bzw. Schätzung gemäß der vom Rat ermittelten Wachstumsaussichten dar. Durch die Verwendung der Prognosewerte wird das Endwertproblem gemildert. Allerdings ist die Ermittlungsmethode der Werte unbekannt. Der „Echtzeit ex post (Haushaltsabschluss)“-Trendwert für das Jahr 2005 kann noch unter Verwendung der Datenlage des Gutachtens 2006/2007 ermittelt werden. Für das Jahr 2006 verwenden wir folgerichtig den „Echtzeit ex ante (Haushaltsaufstellung)“-Trendwert. Dieser stellt jedoch selbst eine Prognose dar und ist somit - auch aufgrund der überraschenden konjunkturellen Entwicklung - fehlerbehaftet.<sup>109</sup> Die Wahl des Glättungsparameters in Höhe  $\lambda_{HP} = 100$  folgt der Konvention

<sup>106</sup>Vgl. Danninger (2002). Zur Stärkung der Konjunkturereagibilität schlägt er eine Anpassung der Schuldenbremse durch Verwendung der Trendeinnahmen anstelle der tatsächlichen Einnahmen.

<sup>107</sup>In der Arbeit von Müller et al. (2007) kommt beispielsweise ein strukturelles Zeitreihenmodell zur Anwendung.

<sup>108</sup>Vgl. Sachverständigenrat (2007), Zi. 226.

<sup>109</sup>Vgl. zu den Auswirkungen der unterschiedlichen Perspektivwahl Sachverständigenrat (2007), Zi. 203ff.

für Jahresdaten. Die  $k$ -Faktoren werden schlussendlich durch Division der entlogarithmierten Trendwerte durch das reale Bruttoinlandsprodukt ermittelt. Dass die exakten Werte durch uns nicht nachvollzogen werden konnten, zeigt, dass auch der Hodrick-Prescott-Filter ein gewisses Maß an Intransparenz aufweist.<sup>110</sup>

**Konjunkturfaktor nach der Schweizer Schuldenbremse** Die Endwertproblematik ist bei der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 in der Schweiz besonders zu Tage getreten.<sup>111</sup> Daher wurde eine Verfahren entwickelt, die die Gewichtung der letzten Werte mindert und somit auch auf die Verwendung von Prognoswerten weitgehend verzichtet werden kann. In der Schweiz wird der so genannte modifizierte Hodrick-Prescott-Filter (MHP) verwendet, der bis auf ein Detail dem Hodrick-Prescott-Filter gleicht. Wiederum wird die Zeitreihe  $y_t$  in eine Trendkomponente  $g_t$  und eine Konjunkturkomponente  $y_t - g_t$  zerlegt, bestimmt durch das Problem

$$\min_{\{g_t\}} \sum_{t=2}^T (y_t - g_t)^2 + \lambda_{HP}(t) \sum_{t=2}^{T-1} [(g_{t+1} - g_t) - (g_t - g_{t-1})]^2,$$

mit dem Unterschied eines hier zeitabhängigen Glättungsparameters  $\lambda_{HP}(t)$ . Nach Bruchez wurde der Filter so modifiziert, dass die Randwerte geringer gewichtet werden, indem der Standard-Glättungsparameter  $\lambda_{HP}$  in Abhängigkeit vom Zeitpunkt niedriger ausfallen kann.<sup>112</sup>

Dabei gilt

$$\begin{aligned} \lambda_{HP}(t) &= \lambda_{HP} && \text{für } t = 3, \dots, T - 2, \\ \lambda_{HP}(t) &= 3/2 \cdot \lambda_{HP} && \text{für } t = 2 \text{ und } t = T - 1, \\ \lambda_{HP}(t) &= 3 \cdot \lambda_{HP} && \text{für } t = 1 \text{ und } t = T. \end{aligned}$$

Das Randwertproblem wird durch eine niedrigere Bestrafung der Abweichung des Trendwertes vom tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt gemildert, die mangelnde Konjunkturreagibilität mithin abgebaut.<sup>113</sup> Dies ermöglicht die Filterung ohne Hinzunahme von Prognosen der zukünftigen Bruttoinlandsprodukte. Auch die Schuldenbremse verwendet einen Glättungsparameter in Höhe von  $\lambda_{HP} = 100$  bei der Regression preisbereinigter, logarithmierter Werte des Bruttoinlandsprodukts. Die Länge der Zeitreihe beträgt nur 23 Jahre. Um die Vergleichbarkeit zur Schuldenschanke zu gewährleisten, weichen wir im letzten Punkt von der Methodik ab, und behalten den Beobachtungszeitraum von 27 Jahren bei.<sup>114</sup>

<sup>110</sup>Die höchste Abweichung der von uns ermittelten  $k$ -Faktoren gegenüber denjenigen vom Sachverständigenrat beträgt 0,018 Prozent der Steuereinnahmen im Jahr 2005. Dies bedeutet für Nordrhein-Westfalen ein um ca. 9 Mio. Euro niedrigeres Ausgabenplafond.

<sup>111</sup>Siehe Bodmer (2006).

<sup>112</sup>Vgl. Bruchez (2003a) und Bruchez (2003b).

<sup>113</sup>Vgl. Sachverständigenrat (2007), S. 137, für eine Kritik.

<sup>114</sup>Vgl. zur Angabe des Zeitraums in der Berechnung des Konjunkturfaktors Geier (2004), S. 17. [Laut Bruchez wird die Regression auf einen Zeitraum von  $t-23$  bis  $t$  angewendet, das wären dann 24 Jahre, ich weiß, ich bin pedantisch...]

**Vergleich der Konjunkturreagibilität** Tabelle 3 gibt einen Überblick über die ermittelten Konjunkturfaktoren.<sup>115</sup> Ein Wert über eins kennzeichnet eine Unterauslastung der Produktionsmöglichkeiten: Das erwartete Bruttoinlandsprodukt bleibt hinter dem Trend zurück. Ein positives Finanzierungsdefizit aufgrund der konjunkturellen Lage ist zulässig. Vergleicht man die Ergebnisse mit Abbildung 7 zeigt sich, dass der normale Verlauf eines Konjunkturzyklus aufgrund der spezifischen Datenlage stark abweichend „interpretiert“ werden kann. Es ist zu erkennen, dass sich die Echtzeit-Werte teilweise deutlich von den geglätteten Werten mit dem Wissensstand im Herbst 2006 unterscheiden. Beispielsweise interpretiert der Echtzeit-Wissensstand die wirtschaftliche Lage 2002 als Rezession konjunktureller Art. Aus Sicht des Herbstes 2006 ist das niedrige Niveau eher auf den langfristigen Rückgang des Trend-Wachstums zurückzuführen und eben nicht auf eine konjunkturelle Delle, daher wären aus heutiger Sicht im Jahr 2002 keine Defizite zulässig gewesen.

Tabelle 3: Konjunkturfaktoren 1999-2006

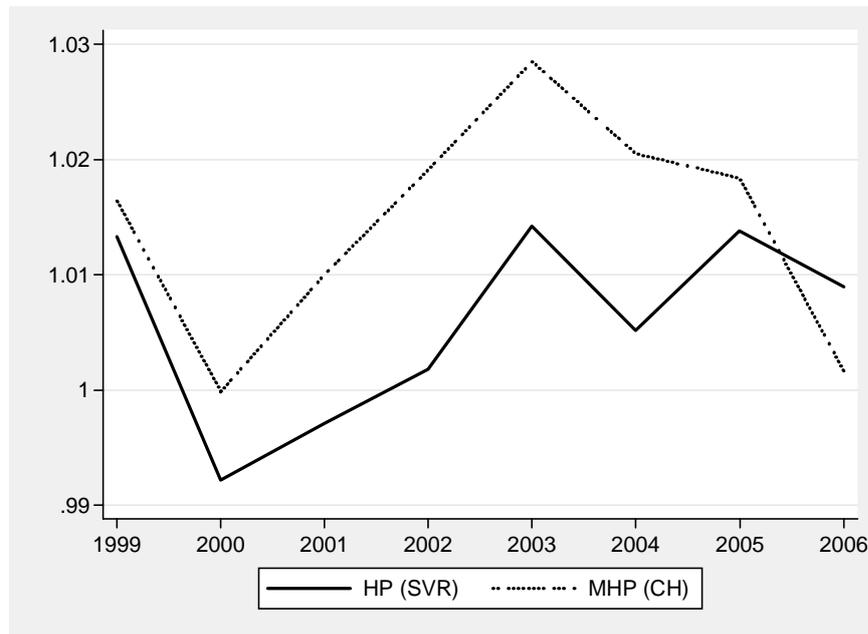
	Schuldenschränke - HP		Schuldenbremse - MHP	
	Echtzeit	Herbst 2006	Echtzeit	Herbst 2006
1999	1,01332538	1,00009234	1,01640736	1,00062538
2000	0,99216618	0,98342275	0,99986501	0,98437322
2001	0,99711443	0,98477310	1,01002876	0,98626110
2002	1,00183713	0,99742560	1,01913597	0,99958652
2003	1,01424367	1,01151649	1,02851542	1,01446794
2004	1,00516192	1,01099121	1,02051465	1,01476036
2005	1,01379626	1,01379626	1,01839002	1,01839002
2006	1,00893896	1,00186917	1,00169765	1,00169765

In der Simulation werden nur die Echtzeitfaktoren verwendet. Der modifizierte Hodrick-Prescott-Filter erlaubt in sieben der acht Beobachtungsperioden höhere Finanzierungsdefizite bzw. niedrigere Finanzierungsüberschüsse (siehe auch Abbildung 8).

Dies ist auf die bewußte Vernachlässigung von Prognosewerten zurückzuführen. Der Hodrick-Prescott-Filter nach dem Sachverständigenrat interpretiert die wirtschaftliche Lage in einer Periode unter Berücksichtigung der zu Beginn des neuen Jahrtausends eher niedrigen Wachstumsaussichten, so dass der Filter eher einen Trend-Rückgang verzeichnet, der somit keine hohen Defizite erlaubt. Der modifizierte Hodrick-Prescott-Filter hingegen schätzt die Entwicklung stärker konjunkturbedingt ein und erlaubt daher höhere Defizite im Zeitverlauf. Berücksichtigt man auch bei letzterem Zukunftswerte, ergäben sich mit dem Hodrick-Prescott-Filter ähnliche

<sup>115</sup>Die Ermittlung der  $k$ -Faktoren, kann mithilfe des Tabellenkalkulationsprogramms Excel erfolgen. Sowohl für den Hodrick-Prescott-Filter als auch für die modifizierte Variante sind kostenfreie Add-ins im Internet erhältlich.

Abbildung 8: Vergleich der Konjunkturfaktoren



Ergebnisse.<sup>116</sup> Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der modifizierte Konjunkturfaktor in der Regel deutlich sensibler auf konjunkturelle Entwicklungen reagiert.

---

<sup>116</sup>Dieses Verfahren wählt der Sachverständigenrat, der den modifizierten Filter ausschließlich unter Verwendung von Zukunftswerten auswertet. Siehe Sachverständigenrat (2007), S. 139, für einen Vergleich der Filtermethoden. Dieses Vorgehen ist jedoch nicht konsistent mit der Berechnungsmethode des Eidgenössischen Finanzdepartements.

## 4.5 Erste Ergebnisse

In der ersten Stufe der Analyse werden die Ausgabenplafonds für jedes Bundesland in dem betrachteten Zeitraum gemäß der im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Budgetregeln der Schweizer Schuldenbremse und der Schuldenschranke nach dem Sachverständigenrat ermittelt. Die Ermittlung der Höhe der zulässigen Ausgaben erfolgt dabei rekursiv im Zeitverlauf. Bevor in den nächsten Abschnitten 4.6 und 4.7 Anpassungen im Falle von Überschreitungen der jeweiligen Obergrenzen der Budgetregel simuliert werden, können bereits aus der einfachen Ermittlung der Ausgabenplafonds erste Ergebnisse abgeleitet werden. Im Folgenden wird ein Vergleich der Plafonds mit den realisierten Ausgaben vorgenommen und die Abweichungen auf einem Ausgleichskonto akkumuliert. Anschließend wird die Konjunkturagibilität der Budgetregeln anhand der zulässigen Finanzierungssalden aufgezeigt und miteinander verglichen.

### 4.5.1 Ausgleichskonto

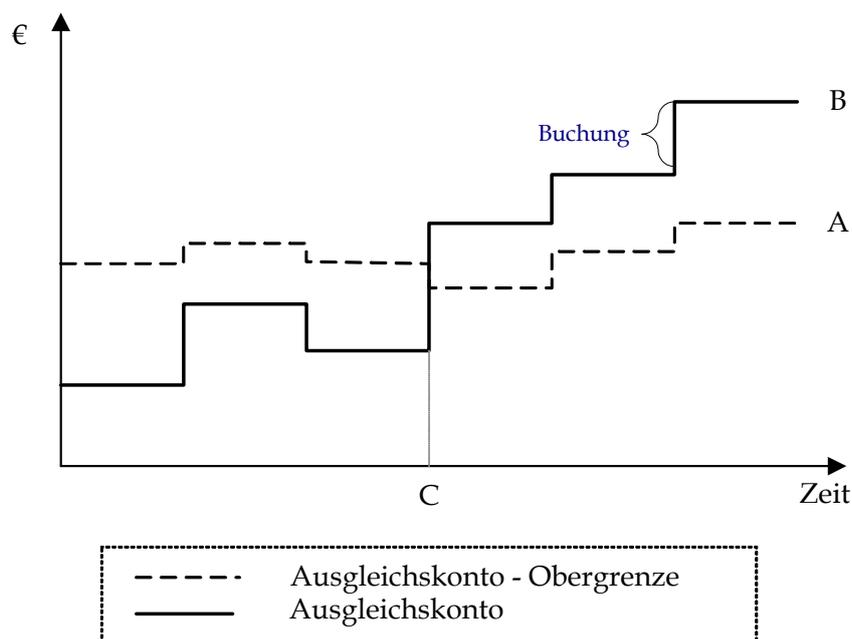
Die Differenz der realisierten Ausgaben und dem Ausgabenplafond zeigt die Höhe der Über- bzw. Unterschreitung des Ausgabenplafond auf. In den Arbeiten, die bislang eine Simulation der Schuldenbremse bzw. -schränke vorgenommen haben, wird in der Regel ein Ausgleichskonto zur Darstellung der Begrenzungsfunktion der Budgetregel verwendet. Auf diesem fiktiven Konto werden die im Zeitverlauf auftretenden Über- und Unterschreitungen der Ausgabenplafonds summiert. Dabei werden die den Regeln inhärenten Ober- und Untergrenzen der Konten nicht beachtet. Abbildung 9 zeigt illustrativ die Entwicklung eines Ausgleichskontos auf. Die periodischen Buchungen können den Kontostand erhöhen oder auch senken, abhängig von der Differenz der getätigten Ausgaben und dem berechneten Ausgabenplafond. Zum Zeitpunkt C wird die zulässige Obergrenze des Kontos erstmalig überschritten. Der Kontostand nach Ablauf der Simulationsphase im Jahr 2006 beträgt B und übersteigt in diesem Beispiel die zulässige Obergrenze in Höhe von A.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Kontostände bei Anwendung der Schweizer Schuldenbremse sowie der Schuldenschranke. Die Kennzeichnung der Spalten mittels der Buchstaben A, B und C nimmt Bezug auf die Darstellung in Abbildung 9. Eine Simulation der Schuldenbremse im Zeitraum von 1999 bis 2006 zeigt auf, dass 14 von 16 Bundesländern die Obergrenze des Ausgleichskontos überschreiten.<sup>117</sup> Lediglich Bayern und Sachsen weisen in allen Jahren einen Kontostand unterhalb der Obergrenze auf. Von den übrigen Bundesländer wird die Obergrenze des Ausgleichskontos der Schweizer Schuldenbremse in Höhe von 6 Prozent der Ausgaben des Vorjahres zum Teil deutlich überstiegen. Wie Spalte C zu entnehmen ist, traten die ersten Überschreitung bereits sehr früh auf. Vier Bundesländer haben bereits im ersten Jahr der

---

<sup>117</sup>Siehe Kapitel 3 zu den expliziten Ausgestaltungen der Budgetregeln.

Abbildung 9: Schematische Darstellung des Ausgleichskontos



Simulation ein derart hohes Defizit, dass die Obergrenze von Beginn an überschritten wird. Im Jahr 2000 folgen sechs Länder, 2001 weitere drei Länder. Das Saarland konnte aufgrund der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen durch den Bund länger eine regelkonforme Verschuldungshöhe aufweisen. Mit der Abschmelzung der Zuweisungen und deren endgültigem Auslaufen Ende 2004 stieg die Verschuldung im Saarland wieder rapide an, so dass schon 2003 die Grenze nicht mehr unterschritten werden kann. Berlin überschreitet die Obergrenze bereits im Einführungsjahr und im Jahr 2006 übersteigt das Berliner Ausgleichskonto den zulässigen Rahmen um mehr als das 22-fache des Erlaubten.

Die Simulation der Schuldenstranke zeigt auf, dass 13 Bundesländer die Obergrenze des Ausgleichskontos überschritten haben. Neben Sachsen können auch Bayern und Baden-Württemberg aufgrund hoher Investitionsausgaben, die das Ausgabenplafond der Schuldenstranke erweitern, die Obergrenze unterschreiten. In den übrigen Bundesländern wird die Obergrenze in Höhe von einem Prozent des länderspezifischen Bruttoinlandsprodukts trotz der Erweiterung des Kreditpielraums um die Nettoinvestitionen, sofern sie positiv sind, deutlich überstiegen. Eine Ursache bildet die deutlich geringere Konjunkturereagibilität der Schuldenstranke gegenüber der Schuldenbremse wie oben beschrieben. Die länderspezifischen Zeitpunkte der erstmaligen Überschreitung der Grenze verschiebt sich leicht in spätere Jahre. Berlin weist auch nach der Schuldenstranke eine exzessive Schuldenhöhe auf. Der zulässige Rahmen des Ausgleichskontos wird in der Hauptstadt annähernd um das 33-fache überstiegen. Die den Budgetregeln

Tabelle 4: Ausgleichskonto - Stand 2006

	Schweizer Schuldenbremse			Schuldenschanke		
	Konto	Obergrenze	Erste Überschreitung	Konto	Obergrenze	Erste Überschreitung
	A	B	C	A	B	C
	Mio. Euro			Mio. Euro		
BW	<b>9.471,5</b>	1.828,3	2001	1.219,3	3.371,2	
BY	97,1	2.061,9	0	-6.861,0	4.094,8	
HE	<b>6.942,1</b>	1.038,4	2001	<b>7.686,8</b>	2.042,8	2002
NI	<b>14.427,6</b>	1.164,7	2000	<b>11.152,1</b>	1.970,9	2001
NW	<b>34.765,8</b>	2.678,8	2000	<b>15.236,6</b>	5.017,1	2002
RP	<b>6.637,0</b>	650,6	2000	<b>4.677,6</b>	1.007,2	2002
SL	<b>2.166,7</b>	152,5	2003	<b>1.645,9</b>	280,1	2004
SH	<b>6.075,5</b>	419,3	2000	<b>5.449,9</b>	698,6	2001
BB	<b>4.829,4</b>	560,2	1999	<b>3.492,2</b>	494,9	2000
MV	<b>3.150,6</b>	401,9	2000	<b>3.684,9</b>	325,1	1999
SN	-244,4	932,6		-5.529,8	887,1	
ST	<b>5.933,7</b>	557,5	1999	<b>6.647,4</b>	501,4	1999
TH	<b>5.842,7</b>	492,2	1999	<b>3.400,2</b>	459,9	1999
BE	<b>24.685,5</b>	1.128,1	1999	<b>26.552,0</b>	806,2	1999
HB	<b>4.308,2</b>	187,8	2001	<b>2.752,1</b>	253,1	2002
HH	<b>4.431,7</b>	590,3	2000	<b>5.696,8</b>	861,5	2000

inhärente Pflicht zum Abbau der Überschreitungen des Ausgleichskontos wird in dieser Darstellungsmethode vernachlässigt. So ergibt sich vielmehr am Ende des Betrachtungszeitraums im Normalfall ein kumulierter Fehlbetrag, der dort im Rückblick die notwendige Konsolidierungshöhe veranschaulichen soll.

**Ausgleichskonto als Konsolidierungserfordernis?** Das Ausgleichskonto wie oben dargestellt eignet sich jedoch aus zwei Gründen nicht, die zur Einhaltung der Budgetregel notwendigen Konsolidierungserfordernisse abzubilden. Einerseits überzeichnen die aus der weiter ansteigenden Staatsverschuldung entstehenden Zins- und Zinseszinswirkungen auf die Ausgaben, die implizit auch auf dem Konto akkumuliert werden, das Konsolidierungserfordernis. Andererseits werden eventuell notwendige (periodische) Einsparungen durch die Gegenrechnung der Unterschreitungen des Ausgabenplafonds in anderen Jahren auf dem Konto verwässert. Das Ausgleichskonto wie es bisher in der Literatur üblich ist, kann mithin nicht adäquat die mit den jeweiligen Budgetregeln einhergehenden notwendigen Einsparungen und Leistungseinschränkungen abbilden.

### 4.5.2 Zulässige Finanzierungssalden

Die Differenz der tatsächlich realisierten Einnahmen und dem Ausgabenplafond, welches sich durch die jeweilige Budgetregel ergibt, stellt das hierdurch zulässige Finanzierungssaldo dar. Die Höhe der zulässigen Finanzierungssalden gibt Aufschluss über die Stärke der Konjunkturreagibilität der Budgetregel. In den Tabellen 5 und 6 sind die Finanzierungssalden der Schuldenbremse und der Schuldenschanke in Prozent des nominalen länderspezifischen Bruttoinlandsprodukts abgetragen. Fett gedruckte Werte zeigen an, dass die tatsächlichen Defizite (wie sie in den Jahren 1999 bis 2006 auf Grundlage des geltenden Rechts entstanden sind) überschritten bzw. Überschüsse unterschritten wurden.

Die Ergebnisse verdeutlichen den symmetrischen Mechanismus der Schuldenbremse, welche in konjunkturellen Aufschwungphasen Überschüsse erfordert. Aufgrund der langen Stagnationsphase in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends erzwingt die Konjunkturbereinigung der Einnahmen von den Bundesländern nur im Jahr 2000 einen Finanzierungsüberschuss. Dieser fällt aber derart gering aus, dass man annähernd von dem Erfordernis eines ausgeglichenen Haushalts sprechen kann. In allen anderen Perioden erlaubt die Schuldenbremse Finanzierungsdefizite. Die höchsten Defizite treten im Jahr 2003 auf, in dem Berlin ein maximal zulässiges Defizit in Höhe von 0,59 Prozent des Landes-Bruttoinlandsprodukts zugestanden wird. Im Boom-Jahr 2006 wurde mit Prognoswerten simuliert, die die überaus positive Wirtschaftsentwicklung noch nicht berücksichtigen konnte. Dennoch sind nur Defizite unterhalb eines Promills des Bruttoinlandsprodukts zulässig. Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin können in den acht Jahren nicht einen Haushalt vorweisen, der nach der Schuldenbremse zulässig gewesen wäre. Insgesamt sind im Vergleich mit den realisierten Werten nur rund ein zehntel der Budgets (13 von 128) mit der Schuldenbremse konform. Im Vergleich mit der Übereinkunft des Finanzplanungsrates, nach der dem Land (allerdings inklusive der Gemeinden) 55 Prozent des gesamtstaatlichen Defizits von 3 Prozent zusteht, also insgesamt ein Finanzierungssaldo von -1,65 Prozent zulässig wäre, wird die Schuldenbremse ihrem Namen gerecht. Aus ihr folgt ein hoher Konsolidierungsbedarf, der in den folgenden Simulationen noch eingehender erläutert und analysiert wird.

Zur Ermittlung der Konjunkturreagibilität der Schuldenschanke anhand der zulässigen Finanzierungssalden, muss zunächst das zulässige Ausgabenplafond um die Nettoinvestitionen gekürzt werden. Tabelle 6 zeigt daher sowohl den konjunkturell bedingten Teil des zulässigen Defizits (konj.) als auch das insgesamt zulässige Defizit (ges.) auf. Die höchsten konjunkturell zulässigen Defizite liegen im Jahr 1999 vor. Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin wird ein Defizit in Höhe von 0,15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zugestanden. Insgesamt ist die konjunkturelle Komponente der Schuldenschanke jedoch deutlich kleiner als die strukturelle

Tabelle 5: Zulässige Finanzierungssalden in der Schuldenbremse

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BW	-0.16	<b>0.00</b>	<b>-0.09</b>	<b>-0.17</b>	<b>-0.26</b>	<b>-0.19</b>	<b>-0.17</b>	<b>-0.02</b>
BY	-0.15	0.00	<b>-0.09</b>	<b>-0.16</b>	<b>-0.24</b>	<b>-0.17</b>	<b>-0.15</b>	-0.01
HE	<b>-0.16</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.09</b>	<b>-0.16</b>	<b>-0.24</b>	<b>-0.16</b>	<b>-0.15</b>	<b>-0.01</b>
NI	<b>-0.18</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.11</b>	<b>-0.19</b>	<b>-0.29</b>	<b>-0.22</b>	<b>-0.18</b>	<b>-0.02</b>
NW	<b>-0.16</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.09</b>	<b>-0.18</b>	<b>-0.25</b>	<b>-0.18</b>	<b>-0.17</b>	<b>-0.02</b>
RP	<b>-0.19</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.11</b>	<b>-0.20</b>	<b>-0.31</b>	<b>-0.22</b>	<b>-0.20</b>	<b>-0.02</b>
SL	-0.23	0.00	<b>-0.13</b>	<b>-0.22</b>	<b>-0.32</b>	<b>-0.22</b>	<b>-0.17</b>	<b>-0.02</b>
SH	<b>-0.18</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.10</b>	<b>-0.19</b>	<b>-0.29</b>	<b>-0.21</b>	<b>-0.18</b>	<b>-0.02</b>
BB	<b>-0.35</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.21</b>	<b>-0.37</b>	<b>-0.53</b>	<b>-0.39</b>	<b>-0.35</b>	<b>-0.03</b>
MV	<b>-0.37</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.22</b>	<b>-0.40</b>	<b>-0.57</b>	<b>-0.41</b>	<b>-0.38</b>	-0.04
SN	-0.34	<b>0.00</b>	-0.20	<b>-0.36</b>	<b>-0.55</b>	<b>-0.37</b>	-0.33	-0.03
ST	<b>-0.37</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.22</b>	<b>-0.37</b>	<b>-0.58</b>	<b>-0.41</b>	<b>-0.35</b>	<b>-0.03</b>
TH	<b>-0.36</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.21</b>	<b>-0.37</b>	<b>-0.54</b>	<b>-0.38</b>	<b>-0.33</b>	<b>-0.03</b>
BE	<b>-0.37</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.22</b>	<b>-0.39</b>	<b>-0.59</b>	<b>-0.45</b>	<b>-0.42</b>	<b>-0.04</b>
HB	-0.33	<b>0.00</b>	<b>-0.18</b>	<b>-0.31</b>	<b>-0.41</b>	<b>-0.28</b>	<b>-0.23</b>	<b>-0.02</b>
HH	<b>-0.20</b>	<b>0.00</b>	<b>-0.11</b>	<b>-0.21</b>	<b>-0.31</b>	<b>-0.22</b>	<b>-0.20</b>	-0.02

in % des Landesbruttoinlandsprodukts

Komponente in Form der Nettoinvestitionen.

Im Vergleich mit den realisierten Werten sind nur knapp ein Fünftel der Budgets (24 von 128) mit der Schuldenschränke konform. Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin können bei der Schuldenschränke und trotz der zumeist resultierenden Erweiterung des Kreditspielraums aufgrund der Nettoinvestitionen kein regelkonformes Budget in der Simulationsphase aufweisen.

Im Vergleich der beiden Regeln, zeigt sich, dass die Schuldenschränke

- deutlich geringer auf konjunkturelle Schwankungen reagiert (mit Ausnahme des Jahres 2006);
- durch die Berücksichtigung der Nettoinvestitionen im Ausgabenplafond den Haushalten in den meisten Fällen einen zusätzlichen Kreditspielraum gewährt;
- mit Ausnahme von Berlin im Jahr 2005 keinem Land ein Defizit oberhalb von 1,65 Prozent gewährt;
- in 74,2 Prozent aller Fälle ein höheres Defizit als die Schuldenbremse zulässt.

Eine Anwendung der Schuldenschränke erlaubt somit im Vergleich zur Schuldenbremse zwar geringere konjunkturelle Defizite. Insgesamt gesehen ist jedoch eine höhere Neuverschuldung erlaubt.

Tabelle 6: Zulässige Finanzierungssalden in der Schuldenschranke

	konj. ges.		konj. ges.		konj. ges.		konj. ges.		konj. ges.		konj. ges.		konj. ges.			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006								
BW	-0.10	-0.54	0.06	-0.56	0.02	<b>-0.81</b>	-0.01	<b>-0.51</b>	-0.10	<b>-0.54</b>	-0.04	<b>-0.33</b>	-0.09	<b>-0.22</b>	-0.06	<b>-0.23</b>
BY	-0.10	-0.22	0.06	-0.48	0.02	-0.38	-0.01	<b>-0.49</b>	-0.09	<b>-0.63</b>	-0.03	<b>-0.14</b>	-0.09	<b>-0.29</b>	-0.06	-0.21
HE	-0.11	<b>-0.19</b>	0.07	<b>-0.15</b>	0.02	<b>-0.03</b>	-0.01	<b>-0.16</b>	-0.10	<b>-0.32</b>	-0.03	<b>-0.07</b>	-0.09	<b>0.22</b>	-0.07	<b>0.09</b>
NI	-0.11	<b>-0.45</b>	0.06	<b>-0.44</b>	0.02	<b>-0.55</b>	-0.01	<b>-0.48</b>	-0.11	<b>-0.46</b>	-0.04	<b>-0.22</b>	-0.10	<b>-0.41</b>	-0.07	<b>0.01</b>
NW	-0.11	-0.73	0.07	-0.58	0.02	<b>-0.50</b>	-0.01	<b>-0.50</b>	-0.10	<b>-0.68</b>	-0.04	<b>-0.56</b>	-0.10	<b>-1.08</b>	-0.07	<b>-0.53</b>
RP	-0.11	-0.77	0.06	-0.55	0.02	<b>-0.49</b>	-0.01	<b>-0.35</b>	-0.11	<b>-0.28</b>	-0.04	<b>-0.30</b>	-0.10	<b>-0.09</b>	-0.07	<b>-0.54</b>
SL	-0.11	-0.58	0.06	-0.53	0.02	-0.27	-0.01	<b>-0.22</b>	-0.11	<b>-0.38</b>	-0.04	<b>-0.36</b>	-0.10	<b>-0.54</b>	-0.06	<b>-0.43</b>
SH	-0.11	<b>-0.17</b>	0.06	<b>-0.09</b>	0.02	<b>-0.07</b>	-0.01	<b>-0.32</b>	-0.11	<b>-0.54</b>	-0.04	<b>-0.10</b>	-0.10	<b>-0.39</b>	-0.07	<b>-0.41</b>
BB	-0.14	<b>-1.59</b>	0.08	<b>-0.97</b>	0.03	<b>0.58</b>	-0.02	<b>-0.96</b>	-0.13	<b>-0.88</b>	-0.05	<b>-0.35</b>	-0.12	<b>-0.45</b>	-0.09	<b>-0.54</b>
MV	-0.14	<b>0.09</b>	0.09	<b>0.13</b>	0.03	<b>0.41</b>	-0.02	<b>-0.39</b>	-0.13	<b>-0.83</b>	-0.05	<b>-0.35</b>	-0.13	<b>0.20</b>	-0.09	0.09
SN	-0.14	-1.07	0.08	-1.27	0.03	-0.70	-0.02	-1.08	-0.13	-1.26	-0.04	-0.92	-0.12	-0.86	-0.08	-1.48
ST	-0.15	<b>-0.36</b>	0.09	<b>0.49</b>	0.03	<b>0.59</b>	-0.02	<b>-0.81</b>	-0.13	<b>0.51</b>	-0.05	<b>0.32</b>	-0.12	<b>-0.94</b>	-0.08	<b>-0.47</b>
TH	-0.15	<b>-0.54</b>	0.09	<b>-0.61</b>	0.03	<b>-0.99</b>	-0.02	<b>-0.98</b>	-0.13	<b>-1.41</b>	-0.05	<b>-1.52</b>	-0.12	<b>-0.87</b>	-0.08	<b>-0.94</b>
BE	-0.15	<b>2.20</b>	0.09	<b>0.94</b>	0.03	<b>-0.99</b>	-0.02	<b>-0.60</b>	-0.14	<b>-0.24</b>	-0.05	<b>0.46</b>	-0.14	<b>-1.72</b>	-0.10	<b>-0.12</b>
HB	-0.12	0.17	0.07	<b>-1.37</b>	0.02	<b>-0.77</b>	-0.01	<b>-0.97</b>	-0.11	<b>-1.52</b>	-0.04	<b>-1.54</b>	-0.10	<b>-1.46</b>	-0.07	<b>-0.82</b>
HH	-0.14	<b>-0.33</b>	0.08	<b>-0.24</b>	0.03	<b>-0.29</b>	-0.02	<b>1.04</b>	-0.13	<b>-0.45</b>	-0.05	<b>0.46</b>	-0.12	<b>0.24</b>	-0.09	-0.15

in % des Landesbruttoinlandsprodukts

#### 4.6 Eine naive Simulation der Budgetregeln

Die im folgenden vorgenommene Simulation orientiert sich an der bisher in der Literatur verwendeten Methodik: Diese versucht, der teleologischen Absicht der Budgetregeln am Besten gerecht zu werden und bedeutet eine äußerst strenge Auslegung dieser Budgetregeln. Zugleich bezeichnen wir sie als „naiv“, weil sie auf der einen Seite einen Idealfall der Anwendung beschreibt, ohne die Lücken der Regeln auszuschöpfen, andererseits jedoch regelkonforme realisierte Ausgaben auf das Plafond auffüllt, ohne dass dieses Vorgehen unmittelbar zu rechtfertigen ist. Die simulierte Konsolidierung wird derart ausgestaltet, dass die periodisch zulässige Ausgabenhöhe stets eingehalten wird. Die Ausgaben werden stets in der Höhe vollzogen, wie es das zulässige Ausgabenplafond zulässt. In Perioden, in denen die realisierten Ausgaben oberhalb des Plafond liegen, erzwingt die Simulation somit eine Konsolidierung. Diese schränkt die Primärausgaben ein und vermindert die Zinslast der folgenden Jahre. Ein Selbstfinanzierungseffekt entsteht, da niedrigere Primärausgaben in der einen Periode Zinseinsparungen in allen folgenden Perioden bewirken. Liegen die getätigten Ausgaben jedoch unterhalb des Plafond, werden die (Primär-) Ausgaben auf das Plafond angehoben. Ein Anstieg der Verschuldung (bzw. eine Verminderung des Abbaus der Verschuldung) entsteht in einem solchen Fall, der die Zinslast aller künftigen Jahre ansteigen lässt. Der Selbstfinanzierungseffekt wird ins Gegenteil verkehrt.

Da die Ausgaben keine Abweichung von der zulässigen Ausgabenhöhe aufweisen, wird das

Ausgleichskonto nicht in Anspruch genommen. Die Höhe des Ausgleichskontos beträgt im gesamten Simulationsverlauf null. Dies entspricht einer sehr strikten Auslegung der Budgetregel. Die Höhe der im Zeitverlauf entstandenen Einsparungen kann anhand der Differenz des simulierten Schuldenstandes am Ende des betrachteten Zeitraums und dem tatsächlichen Schuldenstand in 2006 ermittelt werden.

#### 4.6.1 Ausgestaltung

Im Folgenden wird die methodische Vorgehensweise der Simulation illustriert. Dies verdeutlicht vor allem die Modellierung und Auswirkungen der Zins- und Zinseszinsseffekte, die theoretisch sowohl neuverschuldungsenkend als auch primärausgabensteigernd modelliert werden können. In den bisherigen Simulationen findet dieses Thema keine Erwähnung.

Die Budgetregel werde in Periode  $t$  eingeführt. In der Einführungsperiode werden die Ausgabenplafonds  $\bar{A}^i$  des Landes  $i$  mit den tatsächlich realisierten Ausgaben  $A^i$  verglichen. Über- und Unterschreitungen des Ausgabenplafond werden eliminiert, so dass das Ausgleichskonto keine Anrechnung erfährt. Im Einzelnen sind in Periode  $t$  folgende Fälle zu unterscheiden:

- $A_t^i < \bar{A}_t^i$ ; das Ausgabenplafond wird eingehalten. Die Ausgaben werden auf das Niveau des Ausgabenplafond angehoben.
- $A_t^i > \bar{A}_t^i$ ; das Ausgabenplafond wird überschritten. Die Überschreitung wird konsolidiert.

In beiden Fällen wird das simulierte Ausgabenniveau an das Plafond angepasst. Der Differenzbetrag zwischen den tatsächlichen Ausgaben und dem Plafond definieren wir mit  $\Delta X_t^i$ :

$$\Delta X_t^i = A_t^i - \bar{A}_t^i$$

mit

$$\Delta X_t^i \geq 0.$$

Bevor die Auswirkungen der Anpassung dargestellt werden, soll zunächst die Budgetrestriktion des Staates ohne Konsolidierung dargestellt werden. Sie lautet allgemein

$$E_t^i + B_t^i - B_{t-1}^i = P_t^i + r_t^i B_{t-1}^i.$$

Die Einnahmen  $E_t^i$  (Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen) und die Veränderung des Schuldenstandes von Periode  $t-1$  zu Periode  $t$ ,  $B_t^i - B_{t-1}^i$ , (Nettokreditaufnahme) entsprechen den Primärausgaben  $P_t^i$  und den Zinsausgaben auf den Schuldenstand der Vorperiode  $r_t^i B_{t-1}^i$ . In der Simulation wird der Schuldenstand, wie er sich unter Einhaltung der Schuldenregeln ergibt

aus den Finanzierungssalden und den Anpassungsbeträgen neu entwickelt. Um den modifizierten Schuldenstand der einzelnen Perioden eigenständig aus den Finanzierungssalden entwickeln zu können, wird eine Restgröße  $R$  ermittelt, die gerade die Differenz aus Nettokreditaufnahme  $B_t^i - B_{t-1}^i$  und Finanzierungsdefizit  $A_t^i - E_t^i$  darstellt:

$$R_t^i = B_t^i - B_{t-1}^i - (A_t^i - E_t^i).$$

Zu dieser Restgröße gehören im Einzelnen die Bildung und Auflösung von Rücklagen sowie Kassenbewegungen bzw. das Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen.<sup>118</sup> Die Budgetrestriktion des Staates wird daher um diese Restgröße ergänzt und lautet

$$\begin{aligned} E_t^i + B_t^i - B_{t-1}^i - R_t^i &= P_t^i + r_t^i B_{t-1}^i \\ E_t^i + (A_t^i - E_t^i) &= P_t^i + r_t^i B_{t-1}^i. \end{aligned}$$

Die durchschnittlichen Zinslast je Euro berechnet sich aus

$$r_t^i = \frac{Z_t^i}{B_{t-1}^i},$$

wobei  $Z_t^i$  die tatsächlich getätigten Zinsausgaben des Landes  $i$  in Periode  $t$  darstellen.

Kommt es zu einer Anpassung, verringern sich die Primärausgaben in Höhe der Differenz. Es wird angenommen, dass die Kreditaufnahme in Höhe der Anpassung geringer (höher) ausfällt, wenn die Ausgaben ursprünglich höher (niedriger) als das Plafond waren. Aus der geänderten Neuverschuldung folgen im verbliebenen Simulationszeitraum ebenfalls veränderte Zinsausgaben. Die erstmalige Zinsanpassung wird jedoch erst im Jahr nach der vorgenommenen (Primär-)Ausgabenanpassung wirksam. Die Budgetrestriktion in Periode  $t$  ändert sich zu

$$E_t^i + (A_t^i - E_t^i) - \Delta X_t^i = P_t^i - \Delta X_t^i + r_t^i B_{t-1}^i.$$

Man erkennt unmittelbar, dass sich im Falle einer Konsolidierung diese auf der Einnahmeseite mindernd auf die Zunahme des Schuldenstandes und auf der Ausgabenseite in gleicher Höhe leistungseinschränkend auf die Primärausgaben auswirkt. Bei einer Erhöhten Kreditaufnahme aufgrund einer Anhebung der Ausgaben auf das Plafond dreht sich lediglich das Vorzeichen, d.h.  $\Delta X_t^i$  wird in diesem Fall auf beiden Seiten der Budgetgleichung addiert. Für den modifizierten

---

<sup>118</sup>Siehe Kitterer (2006), S.45ff., für einen ausführlichen Vergleich von Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme.

Schuldenstand  $\tilde{B}_t^i$  gilt folglich:

$$\tilde{B}_t^i = B_{t-1}^i + (A_t^i - E_t^i) + R_t^i - \Delta X_t^i.$$

In der folgenden Periode  $t + 1$  müssen Zinswirkungen der geänderten Nettokreditaufnahme berücksichtigt werden. Es gilt

$$\begin{aligned}\tilde{Z}_{t+1}^i &= r_{t+1}^i \tilde{B}_t^i \\ &= r_{t+1}^i (B_t^i - \Delta X_t^i).\end{aligned}$$

Aufgrund dieses Zinseffektes sind die Ausgaben, welche mit dem Ausgabenplafond bzw. der Obergrenze des Ausgleichskontos verglichen werden, gerade um den Betrag  $r_{t+1}^i \Delta X_t^i$  geändert. Durch die Anpassung der Ausgaben entstehende Zinsänderungen können somit die notwendigen Anpassungen in den folgenden Perioden erhöhen oder senken. Unter Berücksichtigung dieser Effekte ergibt sich in  $t + 1$  folgendes Anpassungserfordernis.

**Anpassungserfordernis in  $t + 1$ :**  $\Delta X_{t+1}^i = A_{t+1}^i - r_{t+1}^i \Delta X_t^i - \bar{A}_{t+1}^i$  An der modifizierten Gleichung der staatlichen Budgetrestriktion wird deutlich, an welcher Stelle die Anpassungen aus Periode  $t$  und  $t + 1$  wirken. Es ergibt sich

$$\begin{aligned}& E_{t+1}^i + \underbrace{\left( \tilde{B}_t^i + (A_{t+1}^i - r_{t+1}^i \Delta X_t^i - E_{t+1}^i) + R_{t+1}^i - \Delta X_{t+1}^i \right)}_{\tilde{B}_{t+1}^i} \\ & - \underbrace{\left( B_{t-1}^i + (A_t^i - E_t^i) + R_t^i - \Delta X_t^i \right)}_{\tilde{B}_t^i} \\ & = (P_{t+1}^i - \Delta X_{t+1}^i) + r_{t+1}^i \tilde{B}_t^i\end{aligned}$$

In Periode  $t + 2$  treten nun zu den Zinswirkungen der letzten Periode noch Zinseszinswirkungen, die aus der Anpassung der vorletzten Periode noch bis Periode  $t + 2$  und darüber hinaus nachwirken. Wie bei den Zinswirkungen entsteht folgender Wirkungskanal: Die Zinsausgaben in  $t + 2$  sind aufgrund einer Konsolidierung (bzw. Erhöhung der Ausgaben) in  $t + 1$  um  $r_{t+2}^i \Delta X_{t+1}^i$  geringer (höher). Gleichzeitig wirkt sich auch noch eine Konsolidierung (bzw. Erhöhung der Ausgaben) aus Periode  $t$  mindernd (steigernd) auf die Zinsausgaben in  $t + 1$  in Höhe von  $r_{t+2}^i (1 + r_{t+1}^i) \Delta X_t^i$  aus (Zinseszinsseffekt). Für Periode  $t + 2$  soll dieser Zinseszinsseffekt anhand der Zinsausgaben verdeutlicht werden. Für die modifizierten Zinsausgaben in Periode

$t + 1$  gilt:

$$\begin{aligned}\tilde{Z}_{t+2}^i &= r_{t+2}^i \tilde{B}_{t+1}^i \\ &= r_{t+2}^i (B_{t+1}^i - (1 + r_{t+1}^i) \Delta X_t^i - \Delta X_{t+1}^i).\end{aligned}$$

#### 4.6.2 Ergebnisse

Abbildung 10 zeigt die Entwicklung der aggregierten, tatsächlichen Verschuldung der Länderhaushalte sowie die Entwicklung der Schuldenquoten unter den beiden simulierten Reformzenarien auf.<sup>119</sup> Die tatsächliche Schuldenquote zum Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 16,7 Prozent am Ende des Jahres 1998 stieg innerhalb von nur 8 Jahren auf nunmehr 21,2 Prozent an. Die beiden Budgetregeln hätten dieser exzessiven und beschleunigten Verschuldung Einhalt bieten können. Dabei zeigt sich hierbei auch grafisch die Wirkungsweise der Schuldenbremse deutlich.

Die schweizer Regel sieht einen Haushaltsausgleich im Verlauf des Konjunkturzyklus vor. Dies hat zur Folge, dass die Quote zum Inlandsprodukt abnimmt. Am Ende des Simulationszeitraums liegt die Quote bei 15,4 Prozent. Abgesehen von der „close to balance“-Vorgabe erlauben die Maastricht-Kriterien ein Defizit von drei Prozent, welches langfristig die Schuldenquote des Gesamtstaats bei 60 Prozent stabilisiert (bei einem Nominalwachstum von 5 Prozent).<sup>120</sup> Durch die Schuldenbremse wird die „weiche“ europäische Vorgabe eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts beim Wort genommen, was im Hinblick auf die zu erwartenden demographischen Entwicklungen Deutschlands, die eine implizit höhere Schuldenlast bewirkt, gerechtfertigt sein kann.

Die Schuldenschranke hingegen ermöglicht auch weiterhin ein strukturelles Defizit in Höhe der Nettoinvestitionen, was dazu führt, dass die Schuldenentwicklung oberhalb der Schuldenbremse verläuft. Dennoch wird das Ausmaß der Staatsverschuldung begrenzt, die Schuldenquote 2006 liegt bei 17,5 Prozent.

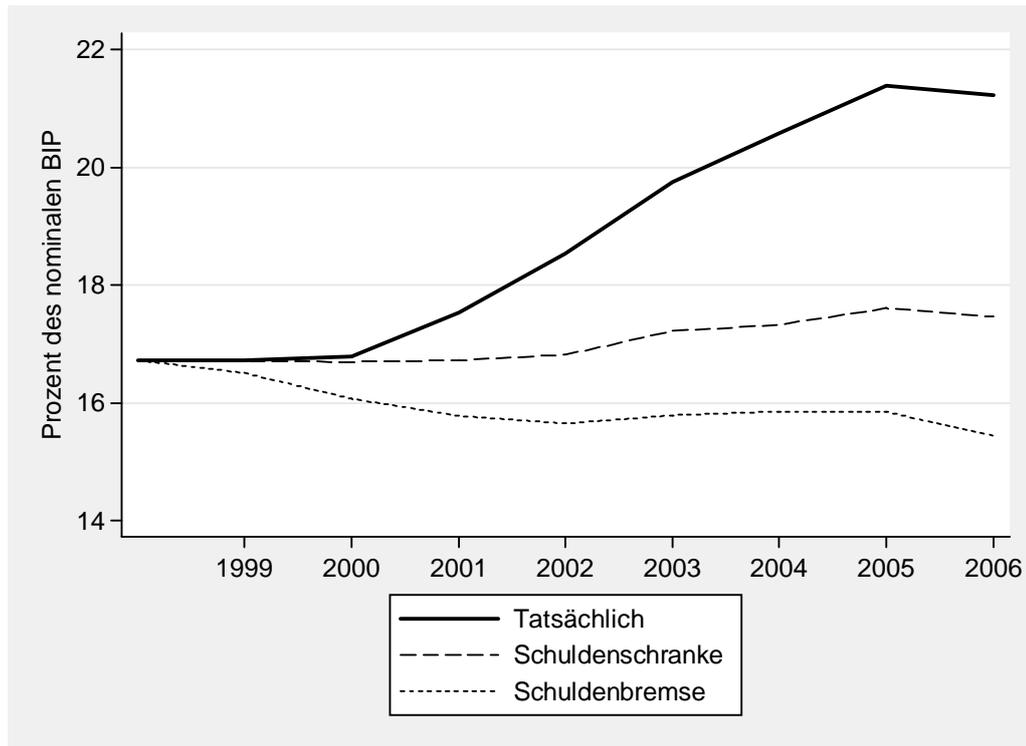
Tabelle 7 auf Seite 7 zeigt die tatsächlichen Schuldenstände und -quoten der einzelnen Länder vor und nach der Simulation der neuen Budgetregeln auf. Diese Darstellung erlaubt in eine deutlich präzisere Aussage über die Wirksamkeit der Budgetregeln als das in Abschnitt 4.5.1 dargestellte Ausgleichskonto. Die Differenz der Verschuldung am Ende der Simulationsphase besteht zum einen aus der Aggregation der voran beschriebenen Anpassungen an das Ausga-

---

<sup>119</sup>Dabei wird auch hier auf die Kreditmarktschulden im weiteren Sinne einschließlich der Verschuldung bei öffentlichen Haushalten abgezielt. Eine Bereinigung der Verschuldung auf gleicher Ebene wurde nicht vorgenommen.

<sup>120</sup>Hartwig und Kobel Rohr (2004) schlagen in Analogie zu den europäischen Vorgaben eine Variante der Schuldenbremse vor, die zusätzlich ein strukturelles Defizit in der Höhe erlaubt, dass eine beliebig festzusetzende Schuldenstandsquote stabilisiert wird.

Abbildung 10: Entwicklung der aggregierten Verschuldung der Länder (naiv)



benplafond und zum anderen aus den sich daraus ergebenden Zins- und Zinseszinsersparungen.

Eine negative Differenz deutet an, dass die Budgetregel eine insgesamt höhere Verschuldung ermöglicht hätte. Dies betrifft im Einzelnen Sachsen in beiden Reformszenarien und Bayern bei der Schuldenschränke. In allen verbliebenen Fällen sind Einsparungen erforderlich. Die Extremwerte bilden Nordrhein-Westfalen mit einer Differenz von annähernd 35 Mrd. Euro bei dem Szenario Schuldenbremse und Berlin mit einer Schuldenreduktion in Höhe von 26,6 Mrd. Euro bei der Schuldenschränke. Dass Nordrhein-Westfalen nicht auch die höchsten Einsparungen bei der Schuldenschränke unternehmen muss, begründet sich in den hohen Nettoinvestitionen, die dem größten Bundesland einen stark erweiternden Kreditspielraum ermöglicht. Im Umkehrschluss muss dafür Berlin sogar höhere Sparanstrengung bei der Schuldenschränke gegenüber der Schuldenbremse unternehmen, weil die Nettoinvestitionen im Zeitverlauf gering ausfallen. In drei Jahren weist Berlin negative Nettoinvestitionen aus, die von der Hauptstadt gar strukturelle Überschüsse verlangt.

Diese Ergebnisse können einen ersten Überblick über die Wirkungsweise der diskutierten Budgetregeln vermitteln. Die Ausgestaltung der Simulation weist jedoch Nachteile auf. Zwei Effekte verzerren die Ergebnisse: Einerseits führt die Ausreizung der Budgetregeln in jeder Periode, insbesondere die Ausweitung der Ausgaben auf das Ausgabenplafond, zu einer über-

Tabelle 7: Auswirkungen der Budgetregeln auf Schuldenstand und -quote

	Schulden 2006			Differenz	
	tatsächlich	CH	SVR	CH	SVR
	Mio. Euro, darunter Schuldenquote in % des BIP				
BW	42.528,5	33.057,0	41.309,2	9.471,5	1.219,3
	12,6	9,8	12,3		
BY	24.772,1	24.675,0	31.633,1	97,1	-6.861,0
	6,0	6,0	7,7		
HE	30.083,9	23.141,8	22.397,1	6.942,1	7.686,8
	14,7	11,3	11,0		
NI	49.746,2	35.318,7	38.594,2	14.427,6	11.152,1
	25,2	17,9	19,6		
NW	116.024,1	81.258,3	100.787,5	34.765,8	15.236,6
	23,1	16,2	20,1		
RP	25.687,0	19.050,0	21.009,4	6.637,0	4.677,6
	25,5	18,9	20,9		
SL	8.792,8	6.626,0	7.146,8	2.166,7	1.645,9
	31,4	23,7	25,5		
SH	22.173,7	16.098,2	16.723,9	6.075,5	5.449,9
	31,7	23,0	23,9		
BB	17.135,6	12.306,2	13.643,4	4.829,4	3.492,2
	34,6	24,9	27,6		
MV	10.737,3	7.586,7	7.052,4	3.150,6	3.684,9
	33,0	23,3	21,7		
SN	11.591,7	11.836,0	17.121,5	-244,4	-5.529,8
	13,1	13,3	19,3		
ST	19.303,0	13.369,3	12.655,6	5.933,7	6.647,4
	38,5	26,7	25,2		
TH	15.804,5	9.961,8	12.404,4	5.842,7	3.400,2
	34,4	21,7	27,0		
BE	60.142,8	35.457,3	33.590,8	24.685,5	26.552,0
	74,6	44,0	41,7		
HB	13.520,1	9.211,9	10.768,0	4.308,2	2.752,1
	53,4	36,4	42,5		
HH	21.890,4	17.458,7	16.193,5	4.431,7	5.696,8
	25,4	20,3	18,8		

zeichneten Verschuldung im Zeitverlauf. Es ist nicht unmittelbar einsichtig, warum Länder wie Bayern und Sachsen, die bisher ein hohes Maß an fiskalpolitischer Disziplin aufweisen, diese aufgrund der geänderten Budgetregel ablegen würden. Eine Anpassung der Ausgaben „nach oben“ an das Ausgabenplafond erscheint daher unrealistisch. Wären diese Anhebungen nicht vorgenommen worden, fallen die in Tabelle 7 dargestellten Einsparungen zu niedrig aus. Andererseits vernachlässigt die Darstellung den diskretionär gebotenen Spielraum durch das Ausgleichskonto. Das Konto ist stets ausgeglichen, die Obergrenze in Höhe von sechs Prozent der Ausgaben des Vorjahres (Schuldenbremse) bzw. einem Prozent des länderspezifischen Bruttoinlandsprodukts (Schuldenschranke), die ohne juristische Sanktionen ausreizbar ist, wird nicht in Anspruch genommen.<sup>121</sup> Weil nicht davon auszugehen ist, dass Länder, die im heutigen Recht bis an die Grenze der erlaubten Verschuldung (und darüber hinaus) gehen, unter einer neuen Budgetregel den gebotenen Spielraum nicht ausschöpfen würden, fallen die abgetragenen Einsparungen demnach zu hoch aus. Andererseits ist durch das Zulassen von Unterschreitungen des Ausgabenplafond und expliziter Simulation eines Ausgleichskontos den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, auf dem Konto Guthaben zu bilden (bzw. Überschreitungen abzubauen) und so für konjunkturell schlechtere Zeiten den Kreditspielraum zu erweitern. Im anschließenden Abschnitt wird unter Berücksichtigung dieser Einwände eine politökonomische Simulation dargestellt, welche zusätzlich eine sachgerechte Darstellung der mit der Einführung einhergehenden Leistungseinschränkungen erlaubt.

#### **4.7 Eine polit-ökonomische Simulation - Die Ausschöpfung des Erlaubten**

**Methodische Erneuerung** Der Ansatz einer strikten Einhaltung des Ausgabenplafond in jeder Periode wird nun durch die Änderung von zwei Annahmen, die den oben aufgeführten Kritikpunkten Rechnung tragen sollen, aufgegeben. Wir stützen uns dabei auf polit-ökonomische Argumente, die das Verhalten der Akteure im politischen Prozess realistischer erfasst. In der Simulation werden nun Ausgaben, die unterhalb des Ausgabenplafond liegen, nicht angepasst. Dies würde der Annahme entsprechen, dass solide wirtschaftende Länder ihre Prinzipien auch unter einer neuen, regideren Budgetregeln nicht aufgeben würden. Darüber hinaus wird der durch das Ausgleichskonto gebotene Kreditspielraum einbezogen. Dadurch werden die Regeln in ihrer ganzen Komplexität berücksichtigt. Denn sowohl die Schuldenbremse als auch die Schuldenschranke ermöglichen gerade durch die Schaffung eines Ausgleichskontos die Möglichkeit zur zeitweiligen und begrenzten Überziehung der Ausgabenplafond, um damit entstehende Ausgabenspitzen (konjunktureller und diskretionärer Art) intertemporal verschieben zu können.

---

<sup>121</sup>Vgl. Kapitel 3 für die Darstellung der Sanktionsmechanismen bei den einzelnen Budgetregeln.

Beide Regeln sehen bei einem Ausgleichskontostand unterhalb der Obergrenze formal zwar die Vorgabe zum Abbau vor, bei Nicht-Erfüllung drohen jedoch keine automatisch einsetzenden Sanktionen. Es ist gerade aufgrund der Erfahrungen bezüglich des Umgangs mit bestehenden Kreditbegrenzungsregeln realistisch, davon auszugehen, dass die politischen Akteure von diesem Spielraum Gebrauch machen würden<sup>122</sup> Es ist zu erwarten, dass erst tatsächliche Sanktionen in Form von schmerzhaften Einschnitten in die Haushaltsautonomie des jeweiligen Landes für die Akteure eine Grenze darstellt, die nicht überschritten wird. Da erst eine Überschreitung der Obergrenze des Ausgleichskontos Sanktionen dieser Art nach sich ziehen, wird in dieser Simulation die Ausschöpfung der Obergrenze als finanzpolitischen Spielraum in der Simulation einbezogen. Die Länder beschränken daher ihre Ausgaben auf eine Höhe, die das Ausgabenplafond einschließlich des finanziellen Spielraums des Ausgleichskontos nicht überschreiten.<sup>123</sup> Länder mit überhöhten Ausgaben konsolidieren durch eine Reduktion der Primärausgaben im Jahr der Überschreitung. Dabei wird unterstellt, dass die Ausgabenreduktion zugleich die Nettokreditaufnahme mindert.<sup>124</sup> Sind die realisierten Ausgaben ohnehin niedriger, erfolgt keine Anpassung, sondern eine Verbuchung auf dem Ausgleichskonto. Ist eine Konsolidierung in einem Land notwendig, fällt sowohl das Finanzierungsdefizit als auch der Schuldenstand am Ende der betrachteten Periode niedriger aus. In den Folgeperioden der (erstmaligen) Konsolidierung entstehen durch den verminderten Schuldenstand Zinseinsparungen. Es entsteht der in 4.6.1 bereits dargestellte Selbstfinanzierungseffekt, der in dieser Simulation jedoch nicht über die „Auffüllungen“ der Ausgaben auf die Höhe des Ausgabenplafond konterkariert wird.

Insgesamt werden die im Zeitverlauf notwendigen Einsparungen durch die Finanzpolitik der Länder simuliert, die einehergehende Leistungseinschränkung wird aufgezeigt und der Schuldenstand rekursiv ermittelt. Diese Methodik stellt damit einen bislang in der Literatur nicht verfolgten Ansatz dar.

#### 4.7.1 Ausgestaltung

Im Folgenden wird methodische Vorgehensweise der polit-ökonomischen Simulation illustriert, die Notation orientiert sich an der vorangegangenen Simulation in Abschnitt 4.6.1. Die Budgetregel werde in Periode  $t$  eingeführt. In der Einführungsperiode werden die Ausgabenplafonds  $\bar{A}^i$  des Landes  $i$  mit den tatsächlich realisierten Ausgaben  $A^i$  verglichen. Über- und Unterschrei-

<sup>122</sup>So weist auch Bodmer (2006), S. 323ff., darauf hin, dass Politiker versuchen werden, die Regel zu überlisten. In die Simulationen findet dies allerdings keinen Eingang.

<sup>123</sup>Die Möglichkeit zur Ausschöpfung des Ausgleichskontos über mehrere Jahre bis zur Obergrenze mag extrem erscheinen, da sie die Vorgabe zum Haushaltsausgleich über den Konjunkturzyklus vernachlässigt. Unterstellt man hingegen das periodische Einhalten der Ausgabenplafonds, werden die Möglichkeiten, die das Ausgleichskonto bietet komplett vernachlässigt.

<sup>124</sup>Durch die Auflösung von Rücklagen oder sonstiger Kassenbewegungen sollen keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stehen.

tungen des Ausgabenplafond werden hier einem Ausgleichskonto angerechnet. Erst wenn auch das Ausgleichskonto ausgeschöpft und die Obergrenze des Ausgleichskontos  $\bar{K}^i$  überschritten wird, muss die Überschreitung  $\Delta X^i$  konsolidiert werden.<sup>125</sup> Im Einzelnen sind in Periode  $t$  nun drei Fälle zu unterscheiden:

- $A_t^i < \bar{A}_t^i$ ; das Ausgabenplafond wird eingehalten. Es entsteht eine Gutschrift auf dem Ausgleichskonto.
- $\bar{A}_t^i < A_t^i < \bar{A}_t^i + \bar{K}_t^i$ ; das Ausgabenplafond wird überschritten, die Ausgleichskontogrenze wird jedoch noch eingehalten. Es erfolgt eine Anrechnung auf dem Ausgleichskonto.
- $A_t^i > \bar{A}_t^i + \bar{K}_t^i$ ; sowohl das Ausgabenplafond als auch die Obergrenze des Ausgleichskontos wird überschritten. Die Überschreitung muss konsolidiert werden.

Durch das Ausgleichskonto ergibt sich somit über den Mechanismus der Konjunkturfaktoren hinaus ein stärker diskretionär orientiertes Instrument für eine konjunkturelle Fiskalpolitik. Denn in konjunkturellen Abschwungphasen kann das Ausgleichskonto bis zur Obergrenze ausgeschöpft werden und dementsprechend hohe Defizite gebildet werden. In Aufschwungphasen hingegen besteht die Möglichkeit zum Abbau des Kontos bzw. zur Bildung von Guthaben, welches im nächsten Abschwung verwendet werden kann. Diskretionär ist dieses Instrument, da jede Kontobewegung im Rahmen der Obergrenze weitgehend frei gestaltet werden kann. Zwar besteht formal die Verpflichtung zum Ausgleich des Kontos im Verlauf mehrerer Jahre, ein verbindliches Vorgehen, welches den Ausgleich verbindlich vorschreibt, existiert jedoch nicht. Da sowohl bei der Schweizer Schuldenbremse als auch bei der Schuldenschanke Sanktionen erst bei einem Überschreiten der Obergrenze des Ausgleichskontos einsetzen, wird die Simulation so ausgestaltet, dass auch ein permanentes Ausschöpfen der Obergrenze möglich ist, ohne dass dies sanktioniert wird. Im Folgenden werden die einzelnen Fälle für mehrere Perioden dargestellt und so das Vorgehen verdeutlicht.

**Einhaltung der Obergrenze in  $t$  :**  $A_t^i < \bar{A}_t^i + \bar{K}_t^i$  Wenn keine Konsolidierung erfolgt, da das Ausgabenplafond und die Obergrenze des Ausgleichskonto nicht überschritten wurde, erfolgt eine Anrechnung auf das Ausgleichskonto: es entsteht eine Gutschrift  $K_t^i < 0$ , wenn weniger als die erlaubten Ausgaben getätigt wurden und eine Soll-Buchung  $K_t^i > 0$ , wenn das Ausgabenplafond überschritten, jedoch die Obergrenze eingehalten wurde. Die Höhe des Ausgleichskonto  $K_t^i$  ist demnach

$$K_t^i = A_t^i - \bar{A}_t^i, \quad K_t^i \in [0, \bar{K}_t^i]$$

<sup>125</sup> Abhängig von der gewählten Budgetregel ergeben sich unterschiedliche Ausgabenplafonds und Obergrenzen des Ausgleichskontos. Für die Illustration des Vorgehens der Simulation wird hiervon abstrahiert.

**Konsolidierungserfordernis in  $t$  :**  $A_t^i > \bar{A}_t^i + \bar{K}_t^i$  Überschreiten die tatsächlich getätigten Ausgaben bereits in der Einführungsperiode der Schuldenregel das Ausgabenplafond zuzüglich der Obergrenze des Ausgleichskontos, muss die Überschreitung konsolidiert werden. Für die zu konsolidierende Überschreitung  $\Delta X_t^i$  gilt<sup>126</sup>

$$\Delta X_t^i = A_t^i - (\bar{A}_t^i + \bar{K}_t^i) \text{ wenn } A_t^i > \bar{A}_t^i + \bar{K}_t^i.$$

Die Darstellung der Budgetrestriktion und dessen Anpassung erfolgte bereits in der vorangegangenen Simulation. Die modifizierten Primärausgaben in Periode  $t$  ergeben sich somit als<sup>127</sup>

$$\tilde{P}_t^i = P_t^i - \Delta X_t^i.$$

Für den modifizierten Schuldenstand  $\tilde{B}_t^i$  gilt wiederum:

$$\tilde{B}_t^i = B_{t-1}^i + (A_t^i - E_t^i) + R_t^i - \Delta X_t^i.$$

In der folgenden Periode  $t + 1$  müssen im Falle einer Konsolidierung in Periode  $t$  nun nicht mehr nur die Zinswirkungen der geringeren Nettokreditaufnahme berücksichtigt werden. Zusätzlich muss der Bestand des Ausgleichskontos einbezogen werden. Für die Darstellung von Periode  $t + 1$  wird angenommen, dass in Periode  $t$  eine Konsolidierung erfolgte. Das Ausgleichskonto ist demnach bereits bis zur Grenze ausgeschöpft. Der Bestand des Ausgleichskontos  $K_t^i$ , welcher in Periode  $t + 1$  zu berücksichtigen ist, lautet in diesem Fall

$$K_t^i = \bar{K}_t^i.$$

Die Zinsausgaben fallen in  $t + 1$  analog zur vorangegangenen Simulation aufgrund der Konsolidierung in  $t$  geringer aus, da Zinsen auf den modifizierten Schuldenstand zu zahlen sind. Dieser Zinseffekt mindert hier in jedem Fall die Ausgaben, welche mit dem Ausgabenplafond bzw. der Obergrenze des Ausgleichskontos verglichen werden und mindern somit eventuell vorhandene Konsolidierungserfordernisse in den folgenden Perioden. Unter Berücksichtigung dieser Effekte einer Konsolidierung in  $t$  ergibt sich für die beiden möglichen Fälle in  $t + 1$  :

**Einhaltung der Obergrenze in  $t + 1$  :**  $A_{t+1}^i - r_{t+1}^i \Delta X_t^i < \bar{A}_{t+1}^i + \bar{K}_{t+1}^i - \bar{K}_t^i$  Da in Periode  $t$  die Obergrenze des Ausgleichskontos bereits ausgeschöpft wurde, dürfen nun lediglich Ausgaben in Höhe des Ausgabenplafond  $\bar{A}_{t+1}^i$  zuzüglich der Differenz der Konto-Obergrenzen  $\bar{K}_{t+1}^i - \bar{K}_t^i$

<sup>126</sup>In der Simulation gilt natürlich  $\Delta X_t^i = 0$  für  $A_t^i < \bar{A}_t^i + \bar{K}_t^i$ .

<sup>127</sup>Modifizierte Werte, die sich aufgrund der Schuldenregel verändern, werden mit einer Tilde über dem Buchstaben versehen.

vorgenommen werden (die Obergrenze des Ausgleichskontos ist periodenabhängig). Aufgrund des oben beschriebenen Zinseffektes sind zudem die Ausgaben, welche mit der Obergrenze verglichen werden müssen, geringer. Die Differenz der modifizierten Ausgaben  $A_{t+1}^i - r_{t+1}^i \Delta X_t^i$  mit dem Ausgabenplafond  $\bar{A}_{t+1}^i$  wird dem Ausgleichskonto angerechnet, welcher jedoch als Bestand bereits den Konsostand der Vorperiode (hier:  $\bar{K}_t^i$ ) aufweist. Der Kontobestand in  $t + 1$  ist demnach

$$K_{t+1}^i = \bar{K}_t^i - (A_{t+1}^i - r_{t+1}^i \Delta X_t^i) - \bar{A}_{t+1}^i.$$

**Konsolidierungserfordernis in  $t + 1$ :**  $A_{t+1}^i - r_{t+1}^i \Delta X_t^i > \bar{A}_{t+1}^i + \bar{K}_{t+1}^i - \bar{K}_t^i$  Überschreiten die modifizierten Ausgaben das Ausgabenplafond und die Möglichkeiten in  $t + 1$ , das Ausgleichskonto zu belasten, erfolgt eine weitere Konsolidierung. Die Höhe des Konsolidierungsbeitrags in  $t + 1$  ist:<sup>128</sup>

$$\begin{aligned} \Delta \bar{K}_{t+1}^i &= [A_{t+1}^i - r_{t+1}^i \Delta X_t^i] - [\bar{A}_{t+1}^i + \bar{K}_{t+1}^i - K_t^i] \\ &\text{wenn } A_{t+1}^i - r_{t+1}^i \Delta X_t^i > \bar{A}_{t+1}^i + \bar{K}_{t+1}^i - K_t^i. \end{aligned}$$

Die Darstellung der modifizierten Gleichung der staatlichen Budgetrestriktion ist analog zur vorigen Simulation. Auch auf die Illustration der Zinseszinsseffekte in Periode  $t + 2$  kann hier verzichtet werden.

**Darstellung der Ergebnisse** Bei der Darstellung der Simulationsergebnisse interessiert besonders der Vergleich der modifizierten Größen mit den tatsächlich realisierten Werten. Im Besonderen ist der tatsächliche Schuldenstand  $B_T$  in der Endperiode  $T$  im Vergleich zum Schuldenstand  $\tilde{B}_T^i$  interessant, der sich unter Anwendung der Budgetregel ergeben hätte. Der Unterschied ergibt sich in den verzinnten Konsolidierungsbeträgen in folgender Weise:

$$B_T^i - \tilde{B}_T^i = \sum_{m=1}^{T-1} \prod_{s=m}^{T-1} (1 + r_{s+1}^i) \Delta X_m^i - \Delta X_T^i.$$

Der Schuldenstand  $\tilde{B}_T^i$ , der sich aufgrund der Simulation der Budgetregeln ergibt, fällt um die Konsolidierungsbeiträge der vergangenen Perioden niedriger aus, wobei zusätzlich Zins- und Zinseszinsseffekte auftreten.

Die Primärausgaben sinken in den Perioden gerade um den Konsolidierungsbetrag, in denen eine Konsolidierung erforderlich ist. Für die Endperiode  $T$  entspricht der Unterschied der modifizierten Primärausgaben mit den realisierten Primärausgaben gerade dem Konsolidie-

<sup>128</sup>erneut ist  $\Delta \bar{K}_{t+1}^i = 0$  wenn  $A_{t+1}^i < \bar{A}_{t+1}^i + \bar{K}_{t+1}^i - K_t^i$ .

rungsbetrag der letzten Periode.

$$P_T^i - \tilde{P}_T^i = \Delta X_T^i.$$

#### 4.7.2 Ergebnisse

**Allgemein** Die Ergebnisse der polit-ökonomischen Simulation, bei der die Einhaltung der Obergrenzen des Ausgleichskontos gefordert ist, verdeutlicht das Erfordernis bei der Mehrzahl der Ländern zu teilweise massiven Einsparungen und damit einhergehenden Leistungseinschränkungen. Im Folgenden werden die Bewegungen auf dem Ausgleichskonto, die periodischen Konsolidierungserfordernisse, die Leistungseinschränkungen, die Zinseinsparungen und die daraus folgende Schuldenstandsentwicklung dargestellt. Dabei besteht eine Vielzahl an Dimensionen, die Berücksichtigung finden: Die Dimension der Bundesländer, der Zeitraum (einzelne Jahre oder Endjahr), die fiskalföderalistische Ebene (Länderhaushalt oder Länder und Gemeinden) sowie das Szenario (Schuldenbremse oder Schuldenschanke). Die Darstellung konzentriert sich auf den Länderhaushalt. Da eine Einbeziehung der Gemeindeebene eine bessere Vereinbarkeit zu den europäischen Regeln bewirkt, wird zudem in Abschnitt 4.8 die Simulation für Länder und Gemeinden einschließlich deren Zweckverbänden durchgeführt. Wenn spezifische Daten aus Gründen der Übersichtlichkeit ausgespart werden, werden diese im Anhang dargestellt.

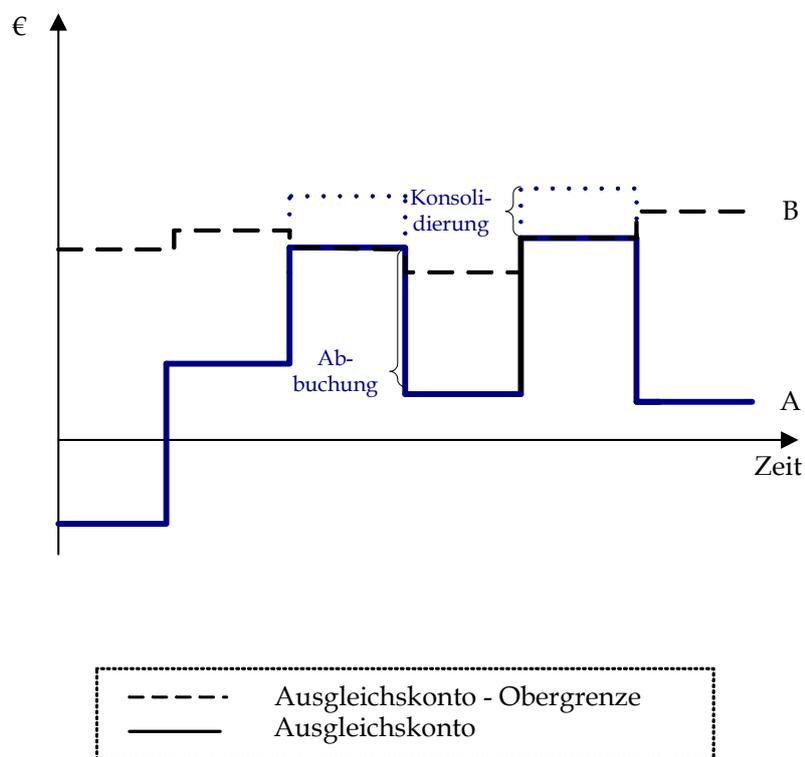
**Ausgleichskonto** Die explizite Modellierung des Ausgleichskontos stellt die Neuheit der polit-ökonomischen Simulation im Vergleich zu den bislang durchgeführten Simulationen dar. Die schematische Darstellung in Abbildung 11 verdeutlicht das Vorgehen. Eine Besonderheit ist die Verbuchung von Guthaben auf dem Konto, wenn die zulässigen Ausgaben gemäß Ausgabenplafond unterschritten wurden. Eine Konsolidierung erfolgt erst, wenn die Obergrenze des Kontos überschritten wurde. Unterschreitungen des Ausgabenplafond in späteren Jahren senken erneut den Bestand des Kontos.

In Tabelle 8 sind die Bestände der Ausgleichskonten der einzelnen Bundesländer für den Simulationszeitraum abgetragen. Für das Jahr 2006 ist zudem die Kontogrenze für einen Vergleich mit dem Kontostand abgetragen.<sup>129</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Darstellung des Ausgleichskontos so gewählt ist, dass Konsolidierungserfordernisse positiv aufgeführt werden, so dass Guthaben negativ ausgewiesen werden. Es zeigt sich, dass in der ersten Zeit vor dem Beginn des großen konjunkturellen Einbruchs ab dem Jahr 2001 in vielen Ländern Guthaben auf dem Konto gebildet wurden. Im Jahr der Einführung 1999 ist dies bei der Schuldenbremse bei fünf Ländern und bei der Schuldenschanke bei sieben Ländern der Fall. Ein weiteres Merkmal

---

<sup>129</sup>Mit Ausnahme von Bayern und Sachsen in der Variante der Schuldenschanke ist immer die Ausgleichskonto-Obergrenze für einen Vergleich mit dem Kontostand 2006 abgetragen. Nur in diesen Ländern ist im Jahr 2006 ein Guthaben auf dem Konto, so dass als Vergleich die Kontountergrenze herangezogen wurde.

Abbildung 11: Ausgleichskonto in der polit-ökonomischen Simulation



der polit-ökonomischen Analyse ist die Tatsache, dass einige Länder bereits im ersten Jahr die Obergrenze bis zum Limit ausschöpfen. Fett markierte Werte beinhalten einen Kontostand, der bis zur Obergrenze ausgeschöpft ist, was bedeutet, dass in diesen Jahren auch Konsolidierungen vorgenommen werden mussten (vgl. Tabelle 9 auf Seite 70). Bei der Schuldenbremse schöpfen Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin im gesamten Zeitraum die Obergrenze voll aus, während dies im Fall der Schuldenschranke nur noch für Sachsen-Anhalt und Berlin gilt. Dies zeigt, dass die hier vorgenommene Simulation eine sehr weite Auslegung der Regel vornimmt. Während die „naive“ Simulation eine besonders strikte Auslegung der Budgetregeln beinhaltete, bedeutet die hier vorgenommene polit-ökonomische Auslegung, dass es nicht zu einem Haushaltsausgleich im Verlauf eines Konjunkturzyklus kommt.<sup>130</sup> Da ein solches Vorgehen seitens der Länder jedoch nicht sanktioniert wird und zudem - wie in den nächsten Abschnitten gezeigt wird - enorme Leistungseinschränkungen in Form niedriger Primärausgaben von den Ländern auch zur Einhaltung dieser Auslegung verlangt werden, erscheint die Interpretation der Budgetregeln in der von uns vorgenommenen Simulation durchaus gerechtfertigt.

<sup>130</sup> Abgesehen von den erlaubten strukturellen Defiziten in Höhe der Nettoinvestitionen bei der Schuldenschranke.

Tabelle 8: Ausgleichskonto 1999 - 2006 (polit-ökonomisch)

Schweizer Schuldenbremse									
	Kontostand								Grenze
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006
BW	-429	270	<b>1.815</b>	<b>1.845</b>	<b>1.722</b>	<b>1.777</b>	<b>1.795</b>	<b>1.828</b>	1.828
BY	-1.869	-1.905	-1.844	-447	1.331	1.388	1.988	1.460	2.062
HE	197	603	<b>1.102</b>	<b>1.089</b>	<b>993</b>	<b>1.024</b>	<b>1.004</b>	971	1.038
NI	791	<b>1.221</b>	<b>1.226</b>	<b>1.176</b>	<b>1.121</b>	<b>1.183</b>	<b>1.233</b>	876	1.165
NW	1.484	<b>2.734</b>	<b>2.719</b>	<b>2.462</b>	<b>2.619</b>	<b>2.513</b>	<b>2.539</b>	<b>2.679</b>	2.679
RP	493	<b>666</b>	<b>656</b>	<b>632</b>	<b>604</b>	<b>646</b>	<b>646</b>	<b>651</b>	651
SL	-167	-193	-179	132	<b>198</b>	<b>186</b>	<b>174</b>	<b>153</b>	153
SH	204	<b>447</b>	<b>446</b>	<b>424</b>	<b>408</b>	<b>412</b>	<b>437</b>	<b>419</b>	419
BB	<b>636</b>	<b>606</b>	<b>560</b>	<b>593</b>	<b>552</b>	<b>542</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	560
MV	393	<b>434</b>	<b>409</b>	<b>403</b>	<b>394</b>	<b>387</b>	<b>389</b>	206	402
SN	-253	-10	-74	251	340	413	333	-244	933
ST	<b>632</b>	<b>621</b>	<b>585</b>	<b>584</b>	<b>551</b>	<b>589</b>	<b>583</b>	<b>557</b>	557
TH	<b>581</b>	<b>577</b>	<b>537</b>	<b>535</b>	<b>510</b>	<b>510</b>	<b>505</b>	<b>492</b>	492
BE	<b>1.282</b>	<b>1.265</b>	<b>1.116</b>	<b>1.056</b>	<b>1.003</b>	<b>1.016</b>	<b>1.092</b>	<b>1.128</b>	1.128
HB	-250	152	<b>275</b>	<b>258</b>	<b>236</b>	<b>213</b>	<b>206</b>	<b>188</b>	188
HH	510	<b>569</b>	<b>545</b>	<b>495</b>	<b>578</b>	<b>575</b>	<b>589</b>	289	590

Schuldenschränke									
	Kontostand								Grenze
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006
BW	-1.533	-2.510	-2.357	-1.292	-869	80	1.062	1.219	3.371
BY	-2.539	-3.594	-3.695	-3.531	-3.242	-3.051	-2.992	-4.095	-4.095
HE	138	272	1.382	<b>1.911</b>	<b>1.945</b>	<b>1.984</b>	<b>2.006</b>	<b>2.043</b>	2.043
NI	315	477	<b>1.819</b>	<b>1.817</b>	<b>1.835</b>	<b>1.865</b>	<b>1.913</b>	1.799	1.971
NW	-1.077	-1.592	2.872	<b>4.686</b>	<b>4.708</b>	<b>4.794</b>	<b>4.871</b>	<b>5.017</b>	5.017
RP	-18	-41	520	<b>934</b>	<b>936</b>	<b>965</b>	<b>978</b>	<b>1.007</b>	1.007
SL	-240	-247	-252	58	<b>254</b>	<b>264</b>	<b>274</b>	<b>280</b>	280
SH	211	502	<b>665</b>	<b>656</b>	<b>665</b>	<b>678</b>	<b>685</b>	<b>699</b>	699
BB	360	<b>450</b>	<b>459</b>	<b>466</b>	<b>470</b>	<b>483</b>	<b>481</b>	368	495
MV	<b>298</b>	<b>301</b>	<b>307</b>	<b>309</b>	<b>311</b>	<b>318</b>	<b>317</b>	150	325
SN	-755	-757	-781	-813	-831	-854	-851	-887	-887
ST	<b>427</b>	<b>433</b>	<b>440</b>	<b>458</b>	<b>462</b>	<b>474</b>	<b>482</b>	<b>501</b>	501
TH	<b>399</b>	<b>406</b>	<b>417</b>	<b>424</b>	<b>434</b>	<b>445</b>	<b>445</b>	354	460
BE	<b>779</b>	<b>784</b>	<b>787</b>	<b>787</b>	<b>780</b>	<b>783</b>	<b>789</b>	<b>806</b>	806
HB	-214	-115	71	<b>233</b>	<b>237</b>	<b>241</b>	<b>246</b>	<b>253</b>	253
HH	421	<b>726</b>	<b>764</b>	<b>776</b>	<b>787</b>	<b>808</b>	<b>829</b>	364	862

in Mio. Euro

Zudem ergibt sich ein entscheidender Vorteil gegenüber der „naiven“ Simulation in der Möglichkeit zur Bildung von Guthaben bzw. zum Abbau der aufgelaufenen Kontostände. Dies ist besonders bei Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und auch beim Saarland, Sachsen und Bremen bei der Schuldenbremse zu erkennen, wo zunächst Guthaben gebildet wurden, die dann in den konjunkturschwachen Zeiten abgebaut wurden. Bei der Schuldenschranke ist dies zusätzlich noch bei Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz der Fall. Auch ist ersichtlich, dass einige Länder beim beginnenden konjunkturellen Aufschwung im Jahr 2006 ihre hohen Kontostände beginnen abzubauen bzw. hohe Guthaben zu bilden. Dies ist bei der Schuldenbremse bei sechs und bei der Schuldenschranke bei sieben Ländern der Fall.

In konjunkturellen Abschwungphasen kann auch die Obergrenze des Ausgleichskontos sinken. Bei Ländern, welche die Obergrenze über mehrere Jahre voll ausschöpfen, führt unser Vorgehen dazu, dass sie in dieser Phase diese Obergrenzenreduktion konsolidieren müssen. Dies ist etwa bei der Schuldenschranke für Brandenburg im Jahresübergang von 2002 auf 2003 und im Jahr darauf der Fall, oder für Nordrhein-Westfalen von 2001-2004, wo die Grenze jedes Jahr gesunken ist.

Insgesamt führt die Einbeziehung des Ausgleichskontos in die Simulation zu einem zwar weitaus komplexeren aber realistischeren Abbild der Wirkungsweise der untersuchten Budgetregeln.

**Konsolidierungserfordernisse** Tabelle 9 auf Seite 70 zeigt die periodischen Konsolidierungserfordernisse und deren Anzahl zur Einhaltung des Ausgabenplafond unter Berücksichtigung des Spielraums, der durch das Ausgleichskonto bis zur Obergrenze gewährt wird, auf. Baden-Württemberg etwa hat 2001 den Spielraum des Ausgleichskontos in der Schuldenbremse überstrapaziert, und muss demnach 814,5 Mio. Euro einsparen, damit keine Beschränkung der Haushaltsautonomie droht. In allen folgenden Perioden sind weitere Konsolidierungen notwendig. Wie bereits aufgeführt, unterstellen wir, dass eine Konsolidierung die notwendige Aufnahme von Krediten mindert. Folglich fällt die Entschuldung niedriger aus als die Statistik aussagt. Niedrigere Schuldenstände gehen mit verringerten Zinslasten einher. Dabei entstehen Einsparungen, die in der hier dargestellten Tabelle bereits berücksichtigt sind. Während auf dem Ausgleichskonto (siehe Tabelle 4) die mit überhöhter Verschuldung einhergehenden Zinsausgaben implizit akkumuliert werden, und somit das Konsolidierungserfordernis verzerren, kann die periodische Darstellung die notwendige Netto-Konsolidierung exakt abtragen.

**Schuldenbremse** In der ersten Simulationsperiode 1999 müssen nur wenige Länder Einsparungen vornehmen. Dies liegt daran, dass zu Beginn die gesamte Obergrenze des Ausgleichskonto noch ausgeschöpft werden kann. Umso bemerkenswerter stellt sich in diesem Lichte die

Tabelle 9: Periodische Konsolidierungserfordernisse (polit-ökonomisch)

Schweizer Schuldenbremse									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Anz.
BW	0,0	0,0	814,5	2.042,0	1.270,4	1.117,6	854,2	477,3	6
BY	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
HE	0,0	0,0	504,0	1.793,9	1.439,8	1.276,2	120,8	0,0	5
NI	0,0	522,8	2.545,1	3.402,4	2.221,1	798,9	1.851,5	0,0	6
NW	0,0	862,3	6.354,5	3.691,1	4.948,7	5.338,7	4.957,6	1.957,8	7
RP	0,0	305,5	894,3	1.304,3	819,7	724,1	493,6	643,8	7
SL	0,0	0,0	0,0	0,0	283,9	369,8	694,3	629,7	4
SH	0,0	107,6	651,3	949,4	966,4	517,8	1.186,8	660,4	7
BB	265,8	758,5	0,6	1.206,3	700,8	267,6	151,3	93,5	8
MV	0,0	308,0	327,1	672,4	662,4	373,2	130,0	0,0	6
SN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
ST	28,6	777,7	627,5	1.100,3	611,2	332,7	704,7	322,7	8
TH	180,8	729,3	690,9	673,1	596,0	687,2	664,5	249,7	8
BE	230,0	2.568,2	5.033,4	4.121,1	3.342,1	1.778,0	1.948,9	804,0	8
HB	0,0	0,0	198,6	592,8	687,7	777,5	908,1	683,7	6
HH	0,0	641,0	1.289,6	12,7	906,1	518,5	4,2	0,0	6
Schuldenschanke									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Anz.
BW	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
BY	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
HE	0,0	0,0	0,0	1.271,5	1.205,9	1.515,9	876,1	159,3	5
NI	0,0	0,0	431,4	2.998,7	2.029,3	1.020,0	1.590,2	0,0	5
NW	0,0	0,0	0,0	501,6	3.584,5	3.892,0	1.085,3	189,0	5
RP	0,0	0,0	0,0	797,7	907,7	744,1	665,0	172,2	5
SL	0,0	0,0	0,0	0,0	141,8	318,0	581,0	503,0	4
SH	0,0	0,0	512,6	865,4	793,7	608,4	1.081,0	381,6	6
BB	0,0	216,8	357,4	989,5	539,1	317,6	167,6	0,0	6
MV	232,0	371,3	469,7	639,6	544,5	359,6	302,3	0,0	7
SN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
ST	236,5	959,9	918,1	841,3	1.048,6	656,8	338,6	12,1	8
TH	293,4	463,6	324,5	437,4	224,2	230,1	507,9	0,0	7
BE	2.736,0	3.129,5	4.082,7	3.765,1	3.458,8	2.387,6	860,7	665,8	8
HB	0,0	0,0	0,0	271,1	427,6	485,4	642,2	521,5	5
HH	0,0	223,4	1.113,6	950,1	857,0	1.035,7	327,2	0,0	6

in Mio. Euro

in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen und vor allem Berlin notwendige Konsolidierung bereits im Jahr der Einführung der Budgetregel dar. Allen Ländern steht ein zulässiges Finanzierungsdefizit von mehr als 0,3 Prozent ihres spezifischen Bruttoinlandsprodukts zur freien Disponibilität und zusätzlich ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf dem Ausgleichskonto (vgl. Tabelle 5). Mit Bayern und Sachsen haben immerhin zwei Bundesländer implizit die vorgeschlagene Regel stets eingehalten. Es besteht daher kein Konsolidierungserfordernis und keine Leistungseinschränkung. Alle übrigen Länder müssen in mindestens fünf Perioden Einsparungen vornehmen. Mit Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin müssen gar drei Länder in jeder einzelnen Periode konsolidieren. Auffällig sind dabei die hohen Beträge bei Nordrhein-Westfalen und die verhältnismäßig extrem hohen Beträge bei Berlin, die eine starke Begrenzung der Ausgabentätigkeit erzeugen, bzw. im Umkehrschluss auf die exzessive Ausgaben im Verhältnis zu den Einnahmen aufmerksam machen.

Tabelle 10: Einschränkung der Primärausgaben in der Schuldenbremse

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Anz.
BW	0,0	0,0	77,1	192,1	119,0	104,4	79,6	44,4	6
BY	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
HE	0,0	0,0	83,0	294,8	236,4	209,6	19,8	0,0	5
NI	0,0	66,1	320,6	426,9	278,1	99,9	231,4	0,0	6
NW	0,0	47,9	352,5	204,3	273,8	295,4	274,5	108,5	7
RP	0,0	75,8	221,3	321,9	202,1	178,4	121,6	158,8	7
SL	0,0	0,0	0,0	0,0	267,1	349,2	659,3	601,5	4
SH	0,0	38,7	232,9	337,9	342,9	183,2	419,4	233,2	7
BB	102,5	291,7	0,2	466,4	272,0	104,2	59,1	36,6	8
MV	0,0	172,7	185,0	383,8	381,2	216,3	75,9	0,0	6
SN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
ST	10,7	295,3	241,5	429,0	241,1	132,5	283,9	131,4	8
TH	73,6	298,9	285,4	280,2	250,1	290,7	283,4	107,5	8
BE	67,8	758,9	1.486,9	1.215,5	985,4	524,9	574,6	236,5	8
HB	0,0	0,0	300,8	898,1	1.037,8	1.173,0	1.369,3	1.029,2	6
HH	0,0	374,8	749,4	7,4	523,0	298,6	2,4	0,0	6

in Euro je Einwohner

**Schuldenschanke** Die Berücksichtigung der Nettoinvestitionen erweitert im Allgemeinen den Kreditspielraum. Überwiegen hingegen die Desinvestitionen und vor allem die Abschreibungen auf dem öffentlichen Kapitalstock, können die Nettoinvestitionen negativ ausfallen und daher den Kreditspielraum der Länder einengen. Berlin ist aufgrund hoher Veräußerungen von Sachvermögen (in Höhe von 1,5 Mrd. Euro) im Jahr 1999 negativ betroffen. Daher rührt auch das hohe zulässige bzw. geforderte Finanzierungssaldo von 2,2 Prozent (vgl. Tabelle 6). Unter

Berücksichtigung der geringeren Konjunkturreagibilität der Schuldenbremse folgt ein deutlich höheres Konsolidierungserfordernis in der ersten Periode als in der Schuldenbremse. Folglich fällt auch aufgrund der Zins- und Zinseszinswirkungen der erstmaligen Einsparung das Konsolidierungserfordernis in vier nachfolgenden Perioden niedriger aus. Baden-Württemberg sieht sich unter der Schuldenbremse keinem Konsolidierungserfordernis gegenüber. Dies ist auf stabile und hohe Nettoinvestitionen zurückzuführen. Bremen und das Saarland können ihre Konsolidierungserfordernisse aufgrund der starken öffentlichen Investitionstätigkeit, die den Kreditspielraum erweitern, in den Jahren zu Beginn der Simulation ebenfalls senken.<sup>131</sup>

Tabelle 11: Einschränkung der Primärausgaben in der Schuldenbremse

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Anz.
BW	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
BY	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
HE	0,0	0,0	0,0	209,0	198,0	248,9	143,8	26,2	5
NI	0,0	0,0	54,3	376,3	254,1	127,5	198,8	0,0	5
NW	0,0	0,0	0,0	27,8	198,3	215,4	60,1	10,5	5
RP	0,0	0,0	0,0	196,9	223,8	183,3	163,8	42,5	5
SL	0,0	0,0	0,0	0,0	133,4	300,4	551,8	480,5	4
SH	0,0	0,0	183,3	308,0	281,6	215,3	382,0	134,7	6
BB	0,0	83,4	137,7	382,6	209,3	123,6	65,4	0,0	6
MV	129,3	208,2	265,7	365,1	313,3	208,4	176,5	0,0	7
SN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
ST	88,8	364,5	353,3	328,0	413,6	261,7	136,4	4,9	8
TH	119,5	190,0	134,0	182,1	94,1	97,3	216,6	0,0	7
BE	806,3	924,7	1.206,1	1.110,5	1.019,8	704,8	253,8	195,9	8
HB	0,0	0,0	0,0	410,7	645,3	732,3	968,3	785,0	5
HH	0,0	130,6	647,1	550,0	494,6	596,5	188,1	0,0	6

in Euro je Einwohner

**Leistungseinschränkungen** Im Gegensatz zum Ausgleichskonto kann die Darstellung der Konsolidierungserfordernisse vermitteln, wie hoch die Leistungseinschränkungen in den Ländern ausfallen. Weil die Konsolidierungen von Zins- und Zinseszinswirkungen bereinigt sind, stellen sie unmittelbar Einschränkungen der Primärausgaben dar, die als direkt Nutzen stiftende Staatsausgaben verstanden werden können. Setzt man diese in Bezug zur Einwohnerzahl, gelingt auch ein länderübergreifender Vergleich (vgl. Tabellen 10 und 11). Bei der Schuldenbremse zeigt sich, dass die Leistungseinschränkung vor allem in den Stadtstaaten sehr hoch ausfällt. Berlin muss in sechs Perioden Leistungen im Umfang von 500 Euro und mehr kürzen,

<sup>131</sup>Diese Investitionsstrategie wurde aufgrund der Zuteilung der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen verfolgt. Diese sind nicht verpflichtend investiv zu verwenden gewesen. Daher mindern sie die eigenfinanzierten Investitionen nicht.

in Bremen fünf mal, in Hamburg noch zwei mal. Kein ostdeutsches Land hat ein periodisches Einspar-Erfordernis in dieser Höhe. Auch die westdeutschen Flächenländer müssen derart hohe Einsparungen vornehmen, die Ausnahme bilden das Saarland, das in zwei Perioden je über 600 Euro einsparen muss. Die Ergebnisse der Schuldenschanke fallen ähnlich aus, insgesamt fallen die Leistungseinschränkungen jedoch etwas geringer aus. Berlin muss wiederum 6 mal Einsparungen von (teilweise weit) über 500 Euro vornehmen, Bremen vier mal, Hamburg noch drei mal. Wiederum ist das Saarland die einzige Ausnahme der westdeutschen Flächenländer. Es muss im Jahr 2005 einmal eine Einschränkung der Primärausgaben von rund 552 Euro pro Kopf hinnehmen. Ein Vergleich der Regeln zeigt, dass die Schuldenschanke über den gesamten Zeitraum gesehen bei sieben Ländern insgesamt geringere Einschränkungen erfordert hätte, darunter Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Bremen sowie die ostdeutschen Länder Brandenburg und Thüringen. Eine höhere Leistungseinschränkung hätte die Schuldenschanke hingegen bei Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Hamburg zur Folge gehabt.

**Schuldenentwicklung** Die Erfolge der notwendigen Konsolidierung machen sich in der Entwicklung der Staatsschulden bemerkbar. Abbildung 12 zeigt wie zuvor bei der Abbildung 10, die gemäß der in der Literatur bisher angewendeten Simulationsmethodik erstellt ist, die Entwicklung der aggregierten, tatsächlichen Verschuldung der Länderhaushalte sowie die Entwicklung der Schuldenquoten unter den beiden Reformszenarien auf.<sup>132</sup> Auch unter unserer polit-ökonomischen Simulation zeigt sich, dass die beiden Budgetregeln der bestehenden Verschuldung Einhaltung gebieten können. Dabei zeigt sich auch hier grafisch die Wirkungsweise der Schuldenbremse deutlich.

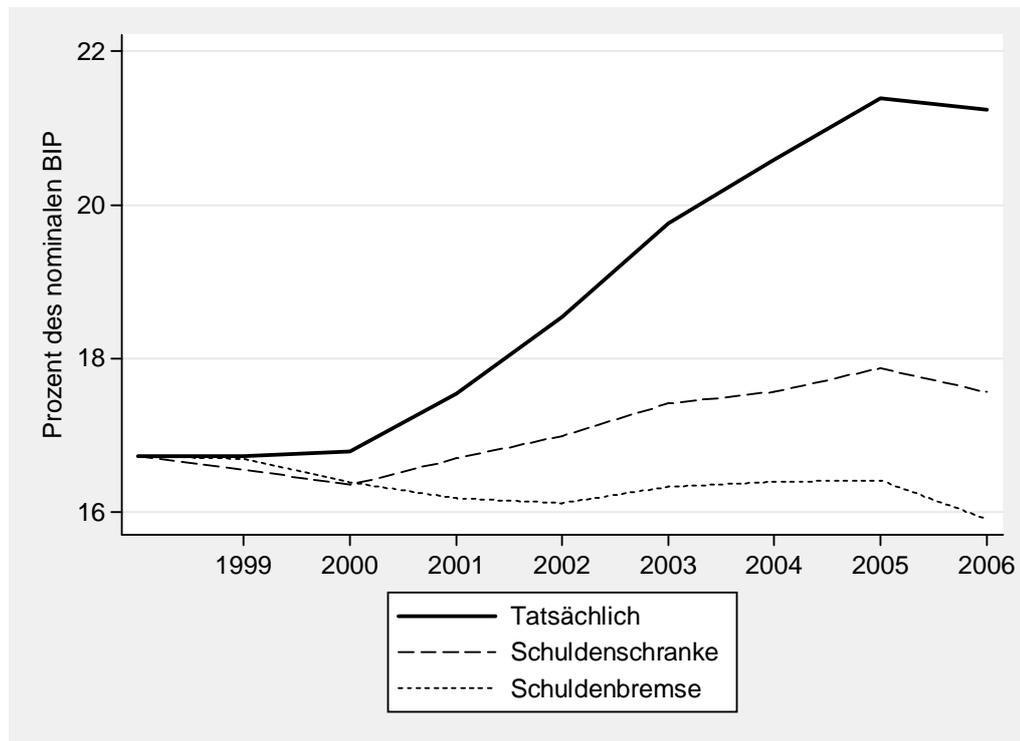
Am Ende des Simulationszeitraums liegt die Schuldenquote bei dem Reformszenario Schuldenbremse bei 15,9 Prozent. Dieser Wert liegt nur leicht über dem Endschuldenstand gemäß der vorangegangenen üblichen Methodik. Die polit-ökonomische Simulation begrenzt das Ausmaß der Staatsverschuldung in ähnlichem Umfang wie die „naive“ Simulation. Die Schuldenquote liegt im Jahr 2006 mit 17,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nur marginal höher. Es zeigt sich hierbei, dass sich - im Aggregat aller Länder - die beiden entgegengesetzten Effekte einer Ausschöpfung der Obergrenze (polit-ökonomische Simulation) und der Anhebung auf das Ausgabenplafond (naive Simulation) fast ausgleichen.

Auch wenn die Ergebnisse in der Summe ähnlich zu sein scheinen, zeigt Tabelle 12 deutlich aussagekräftigere Entwicklungen der Schuldenstände und -quoten der einzelnen Länder durch die polit-ökonomische Simulation der neuen Budgetregeln auf. Die Differenzen der End-

---

<sup>132</sup>Dabei wird auch hier auf die Kreditmarktschulden im weiteren Sinne einschließlich der Verschuldung bei öffentlichen Haushalten abgezielt. Eine Bereinigung der Verschuldung auf gleicher Ebene wurde nicht vorgenommen.

Abbildung 12: Entwicklung der aggregierte Verschuldung der Länder (polit-ökonomisch)



schuldenstände können nunmehr unter den gegebenen Annahmen als Konsolidierungserfolge der jeweiligen Regeln interpretiert werden. Diese Neuerung in der Methodik erlaubt damit eine präzisere Einschätzung über die Auswirkungen einer solchen Regel. Die periodischen Konsolidierungsanforderungen zeigen zudem die notwendigen Anstrengungen der Finanzpolitik auf. Der Konsolidierungserfolg setzt sich zum einen aus der Aggregation der Konsolidierungsmaßnahme und zum anderen aus den sich daraus ergebenden Zins- und Zinseszinsersparungen.

Diese Unterscheidung zu treffen, mag für die politischen Entscheidungsträger entscheidend sein. Denn während das Konsolidierungserfordernis im vorherigen Abschnitt tatsächlich Anstrengungen der Politiker zur Einsparung erforderte, fallen die daraus entstehenden Konsolidierungserfolge aufgrund des Selbstfinanzierungseffekts deutlich größer aus. Das in der Literatur so oft modellierte Ausgleichskonto kann weder das eine, noch das andere verdeutlichen. Es dient zumeist nur als Indiz für eine - im Sinne der Budgetregel - unsolide Finanzpolitik.

Tabelle 12 zeigt die tatsächlichen Schuldenstände und -quoten, die sich unter Einhaltung der Schuldenbremse (CH) und der Schuldenschanke (SVR) ergebenden Schuldenstände und -quoten sowie die jeweiligen Differenzen auf. Letztere zeigen den Konsolidierungserfolg der Budgetregeln auf. Nordrhein-Westfalen etwa weist 2006 einen Schuldenstand in Höhe von 116.024 Mrd. Euro (dies entspricht 23,1 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts) aus. Die schwei-

Tabelle 12: Auswirkungen der Budgetregeln auf Schuldenstand und -quote (polit-ökonomisch)

	Schulden 2006			Konsolidierungserfolg	
	tatsächlich	CH	SVR	CH	SVR
	Mio. Euro, darunter			Schuldenquote in % des BIP	
BW	42.528,5	34.885,3	42.528,5	7.643,2	0,0
	12,6	10,3	12,6		
BY	24.772,1	24.772,1	24.772,1	0,0	0,0
	6,0	6,0	6,0		
HE	30.083,9	24.113,1	24.439,9	5.970,8	5.644,0
	14,7	11,8	12,0		
NI	49.746,2	36.194,8	40.393,4	13.551,4	9.352,9
	25,2	18,4	20,5		
NW	116.024,1	83.937,0	105.804,6	32.087,1	10.219,5
	23,1	16,7	21,1		
RP	25.687,0	19.700,6	22.016,6	5.986,4	3.670,5
	25,5	19,6	21,9		
SL	8.792,8	6.697,3	7.164,9	2.095,4	1.627,8
	31,4	23,9	25,6		
SH	22.173,7	16.517,5	17.422,5	5.656,2	4.751,2
	31,7	23,6	24,9		
BB	17.135,6	12.866,5	14.011,7	4.269,1	3.123,9
	34,6	26,0	28,3		
MV	10.737,3	7.792,9	7.202,0	2.944,4	3.535,3
	33,0	24,0	22,2		
SN	11.591,7	11.591,7	11.591,7	0,0	0,0
	13,1	13,1	13,1		
ST	19.303,0	13.926,8	13.157,0	5.376,2	6.146,0
	38,5	27,8	26,2		
TH	15.804,5	10.454,0	12.758,6	5.350,6	3.045,9
	34,4	22,7	27,7		
BE	60.142,8	36.585,5	34.397,0	23.557,4	25.745,8
	74,6	45,4	42,7		
HB	13.520,1	9.295,0	10.986,8	4.225,1	2.533,3
	53,4	36,7	43,4		
HH	21.890,4	17.747,3	16.557,5	4.143,0	5.332,9
	25,4	20,6	19,2		

zer Regel hätte Konsolidierungen in Höhe von mehr als 32 Mrd. Euro bewirkt, so dass die Schuldenquote auf 16,7 Prozent gesunken wäre. Die Berücksichtigung der in Nordrhein-Westfalen bedeutsamen Investitionen hingegen in der Schuldenschanke hätte weitaus höhere Defizite zugelassen, und somit den Konsolidierungserfolg auf lediglich 10,2 Mrd. Euro begrenzt. Die Schuldenquote wäre demnach auf 21,1 Prozent gesunken.

Insgesamt bewirkt die Schweizer Regel in 10 von 16 Bundesländern einen größeren Konsolidierungserfolg, während vier Länder unter der Schuldenschanke einen stärkeren Rückgang der Verschuldung zu verzeichnen haben. Letztere bestehen aus Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Berlin und Hamburg. Dass diese Länder höhere Einsparungen in der Schuldenschanke erbringen, liegt an der geringen, teilweise negativen Höhe der Nettoinvestitionen. In Hamburg und Berlin sind aufgrund von drei Perioden negativer Nettoinvestitionen nach Abgrenzung des Sachverständigenrates, in Sachsen-Anhalt aufgrund von vier und in Berlin aufgrund von fünf Perioden jeweils strukturelle Überschüsse zu bilden. Diese Länder werden durch die Simulation der Schuldenschanke zu hohen Einsparungen gedrängt, die sich stark mindernd auf den Schuldenendstand auswirkt. Sachsens und Bayerns Finanzpolitik hingegen ist mit beiden Regeln völlig konform, Einsparungen sind demnach nicht zu verzeichnen.

## 4.8 Simulationen für Länder und Gemeinden

Die bisher dargestellten Simulationen beziehen sich auf die Länderhaushalte. Vor allem praktische Gründe der Umsetzbarkeit sprechen dafür. Die Bundesländer sind jedoch einschließlich ihrer Gemeinden mit der im Jahr 2006 verabschiedeten Föderalismusreform des Grundgesetzes mit in die finanzpolitische Verantwortung der Europäische Union einbezogen. Sie sind mitverantwortlich, wenn tatsächlich ein Defizitverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland Sanktionszahlung nach sich zieht. Dieser Abschnitt bereitet die rechtliche Grundlagen auf und stellt anschließend die polit-ökonomischen Simulationsergebnisse analog zu der Methodik der Abschnitte 4.6 und 4.7 dar.

**Maastricht-Vertrag und Sanktionszahlungen** Die Regeln des Maastricht-Vertrags (hierbei insbesondere Defizitgrenze von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukt sowie die Grenze für die Schuldenstandsquote von 60 Prozent) gelten für den Gesamtstaat, bis vor kurzem war jedoch der Bund für die Einhaltung verantwortlich. Im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform 2006 wurden bereits die Verantwortlichkeiten der Länder im Falle von Sanktionszahlungen der Europäischen Union verbindlich geregelt. Die Länder müssen gemäß des neuen Abs. 5 in Art. 109 GG einen Anteil von 35 vH einer potentiellen Strafzahlung übernehmen. Der Länderanteil wird zwischen den Ländern zu 35 vH entsprechend ihrer Einwohnerzahl verteilt und zu 65 vH „nach dem Anteil des Finanzierungsdefizits des jeweiligen Landes

an der Summe der Finanzierungsdefizite aller Länder (Verursachungsbeitrag)” (vgl. Sanktionszahlungsaufteilungsgesetz SZAG, §2 Abs.1). Die Länder werden somit erst auf der Ebene der Sanktionen in die Maastricht-Regeln einbezogen und nicht bereits bei der Einhaltung der Grenzen. Die Gefahr von Sanktionszahlungen ist aufgrund eines im Stabilitäts- und Wachstumspakt ebenfalls fehlenden Automatismus beim Sanktionsverfahren jedoch nur sehr gering. Es erscheint daher sinnvoll, die Länder schon bei der Vermeidung von Haushaltskrisen mit in die Verantwortung einzubeziehen, wie dies auch häufig auf Seiten der Wissenschaft gefordert wird (**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994)**). Die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Aufteilung der Grenzen zwischen Bund und Ländern (vertikal) und zwischen den Bundesländern untereinander (horizontal) wurden in der wissenschaftlichen Literatur bereits eingehend diskutiert. Im Finanzplanungsrat wurde für die Jahre 2004-2006 bereits unverbindlich festgelegt, dass die Verschuldungsregeln von Maastricht zwischen Bund/Sozialversicherungen und den Land/Gemeinden im Verhältnis von 45:55 vertikal aufgeteilt werden sollen. Auch wenn dieser Aufteilungsschlüssel kritisch zu betrachten ist, da dem Bund sicher eine größere Stabilisierungsfunktion zukommt und ihm somit eine höhere Verschuldung zugesprochen werden müsste, ist sie doch anscheinend konsensfähig. Bei der horizontalen Aufteilung der Kreditobergrenzen zwischen den Ländern wird das Bruttoinlandsprodukt des jeweiligen Landes als Bezugsgröße gewählt, da dies (entgegen anderen Vorschlägen, eine Aufteilung entsprechend der Bevölkerung vorzunehmen) in Analogie zum Vorgehen in der Europäischen Union geschieht. Es ergeben sich somit folgende Maastricht-Obergrenzen für die Gebietskörperschaften der Bundesrepublik:

	Bund und Soz.vers.	Land und Gemeinden	Gesamt
Defizitquote	1,35	1,65	3,0
Schuldenquote	27	33	60

in Prozent des nationalen/landesspezifischen Bruttoinlandsprodukts

Die rechtlichen Gegebenheiten der Europäischen Union und des Grundgesetzes sprechen somit dafür, die Gemeindeebene bei der Ausgestaltung neuer Budgetregeln einzubeziehen. Die Einbeziehung soll nicht missverstanden werden als die rechtliche Einführung von neuen Budgetregeln auf Gemeindeebene. Vielmehr soll das jeweilige Land die Verantwortung für die kommunale finanzpolitische Disziplin - im Sinne des Grundgesetzes - mittragen. Die folgende Darstellung verwendet nicht nur die Einnahmen, Ausgaben, Nettoinvestitionen und Schuldenstände des Landeshaushalts, sondern auch der jeweiligen Gemeinden einschließlich ihrer Zweckverbände.

**Schuldenbremse für Land und Gemeinden** Den Kommunen wird in der Bundesrepublik nur eine beschränkte (dauerhafte) Verschuldungsmöglichkeit gewährt. Im Allgemeinen weisen sie daher eine höhere finanzpolitische Disziplin auf als die Länderhaushalte. Dies bedeutet, dass

die Ausgaben die Einnahmen der Gemeinde nicht so stark überschreiten wie in den Länderhaushalten. Die zusätzliche Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen zur Bildung eines Ausgabenplafond unter Verwendung des in Abschnitt entwickelten Konjunkturfaktors ermöglicht in der Rezessionsphase höhere Defizite. Der Vergleich von zulässigen und realisierten Defiziten zeigt nunmehr, dass letztere nicht so häufig die erlaubten Defizite überschreiten wie bei der alleinigen Betrachtung des Landeshaushalts. Die Schuldenbremse schafft den Ländern durch die Konjunkturbereinigung der kommunalen Einnahmen zusätzliche finanzielle Spielräume. Anders ausgedrückt: Die Wirkung der Schuldenbremse fällt etwas milder aus.

Tabelle 13: Periodische Konsolidierungserfordernisse - Schuldenbremse (Land und Gemeinden)

	Schweizer Schuldenbremse								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Anz.
BW	0,0	0,0	0,0	0,0	546,4	877,8	1.168,2	0,0	3
BY	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
HE	0,0	0,0	0,0	595,7	2.077,5	2.322,8	315,3	0,0	4
NI	0,0	0,0	2.730,6	3.430,7	3.189,3	1.341,8	2.040,2	0,0	5
NW	0,0	0,0	6.157,4	4.552,6	7.161,1	6.156,8	5.885,6	1.610,9	6
RP	0,0	207,2	1.393,1	1.674,9	1.365,4	1.037,5	767,2	639,5	7
SL	0,0	0,0	0,0	48,4	411,2	459,6	676,4	675,5	5
SH	0,0	0,0	310,5	995,5	1.094,0	777,3	1.333,7	490,4	6
BB	167,6	778,4	139,0	1.129,5	933,9	459,4	0,0	0,0	6
MV	0,0	210,6	426,0	720,1	703,6	286,3	125,5	0,0	6
SN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
ST	0,0	754,8	797,8	1.273,4	924,7	608,9	711,8	0,0	6
TH	47,2	706,5	686,4	666,3	555,8	504,6	411,3	0,0	7
BE	230,0	2.568,2	5.033,3	4.121,1	3.342,1	1.778,0	1.948,9	804,0	8
HB	0,0	0,0	198,6	592,8	687,7	777,5	908,1	683,7	6
HH	0,0	641,0	1.289,7	12,7	906,1	518,5	4,2	0,0	6

in Mio. Euro

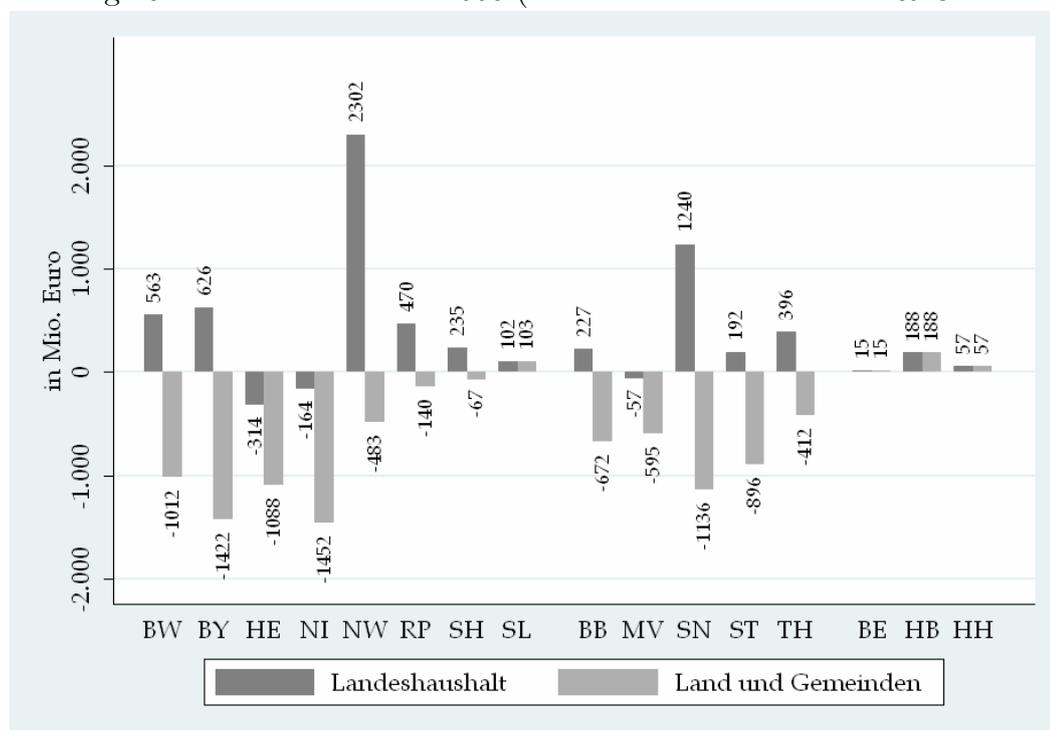
Tabelle 13 zeigt die notwendigen periodischen Konsolidierungserfordernisse, die zugleich die Leistungseinschränkungen wiedergeben, der polit-ökonomischen Simulation auf. Die Werte für die Stadtstaaten bleiben unverändert, weil diese keine kommunalen Haushalte führen. Darüber hinaus erfordert die Schuldenbremse noch immer von sechs westdeutschen und vier ostdeutschen Flächenstaaten Konsolidierungen in mindestens der Hälfte der Jahre. Baden-Württemberg hingegen muss nunmehr in nur noch drei anstelle von sechs Jahren Ausgaben reduzieren, um die Budgetregel unter Beachtung der Ausgleichskonto-Obergrenze einzuhalten.

**Schuldenschanke für Land und Gemeinden** Der Sachverständigenrat bezieht seinen Reformvorschlag nur auf den Landeshaushalt. Dem pragmatischen Vorschlag liegt die Idee zu Grunde, die Schuldenschanke soll möglichst eng am gegenwärtigen Recht anzulehnen, da sich

die Goldene Regel ebenfalls ausschließlich auf den Bund bzw. die Länderhaushalte bezieht. Die Budgetregel erfordert in einer Simulation zunächst wiederum eine Betrachtung der Investitionen auf Gemeindeebene. Der Großteil der Sachinvestitionen wird dort getätigt, allerdings fallen dort auch hohe (kalkulatorische) Abschreibungen an. Hierbei offenbart sich die Symmetrie der Regel. Negative Nettoinvestitionen erfordern strukturelle Überschüsse. Im Vergleich zum geltenden Recht wirkt die Schuldenschanke daher für Länder und Gemeinden sogar noch schärfer als die Schuldenbremse!

Die Auswirkungen bei den Nettoinvestitionen sind gravierend. Abbildung 13 zeigt beispielhaft für das Jahr 2006 die Auswirkung der Einbeziehung der kommunalen Ebene bei der Berechnung des für die Schuldenschanke relevanten Nettoinvestitionsbegriffs.

Abbildung 13: Nettoinvestitionen 2006 (Landeshaushalt und Land & Gemeinden)



Es wird deutlich, dass mit Ausnahme der Stadtstaaten, fast alle Ländern einschließlich Gemeinden den öffentlichen Kapitalstock abbauen. Die aus dem Ausgabenplafond geforderten strukturellen Überschüsse wurden nur in den wenigsten Fällen gebildet.

Tabelle 14 zeigt die notwendigen periodischen Konsolidierungserfordernisse zur Einhaltung der Budgetregel auf. Demnach hätte kein einziges Land die geforderte finanzpolitische Disziplin durchweg aufweisen können, zu groß war der Wertverzehr des öffentlichen Kapitalstocks und zu klein die Finanzierungssalden. Elf Bundesländer weisen eine höhere Anzahl an Perioden auf, in denen Konsolidierungen hätten vorgenommen werden müssen, als bei der Darstellung

Tabelle 14: Periodische Konsolidierungserfordernisse - Schuldenschanke (Land und Gemeinden)

	Schuldenschanke								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Anz.
BW	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.820,3	2.835,4	74,9	3
BY	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.007,2	1.583,0	0,0	2
HE	0,0	0,0	0,0	2.779,1	2.499,0	2.996,8	2.132,7	16,3	5
NI	0,0	68,7	3.058,5	3.925,6	3.948,5	2.458,1	2.702,3	0,0	6
NW	0,0	0,0	6.034,5	5.875,4	8.383,3	7.472,0	4.454,4	1.648,1	6
RP	0,0	164,3	1.496,5	2.059,2	1.922,6	1.583,0	1.521,0	557,7	7
SL	0,0	0,0	0,0	223,8	500,7	496,6	687,9	521,0	5
SH	0,0	212,7	947,3	1.197,3	1.203,7	1.168,8	1.413,5	405,8	7
BB	776,0	1.041,7	1.168,6	1.710,1	1.419,7	1.169,2	742,9	198,7	8
MV	654,3	711,5	911,9	1.063,0	982,6	782,9	728,3	77,9	8
SN	0,0	466,7	936,8	1.194,1	796,6	746,1	492,3	0,0	6
ST	997,5	1.683,1	1.755,8	1.683,4	2.012,8	1.573,4	1.078,1	402,9	8
TH	897,7	1.045,1	930,1	995,5	783,9	688,9	865,7	176,1	8
BE	2.736,0	3.129,5	4.082,6	3.765,1	3.458,8	2.387,6	860,7	665,8	8
HB	0,0	0,0	0,0	271,2	427,6	485,4	642,2	521,5	5
HH	0,0	223,4	1.113,8	950,1	857,0	1.035,7	327,2	0,0	6

in Mio. Euro

der Länderhaushalte. Es zeigt sich, dass Sachsens Kommunen stark von den kalkulatorischen Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock betroffen sind. Im Landeshaushalt konnte Sachsen noch die finanzpolitischen Grenzen der Schuldenschanke erfüllen. Die Einbeziehung der Gemeindeebene fordert nunmehr gleich in sechs Jahren Leistungseinschränkungen. Minimale Änderungen der Konsolidierungserfordernisse treffen die Stadtstaaten, obwohl sie keine Gemeindehaushalte führen, aufgrund der Verschiebung der kalkulatorischen Abschreibungen.

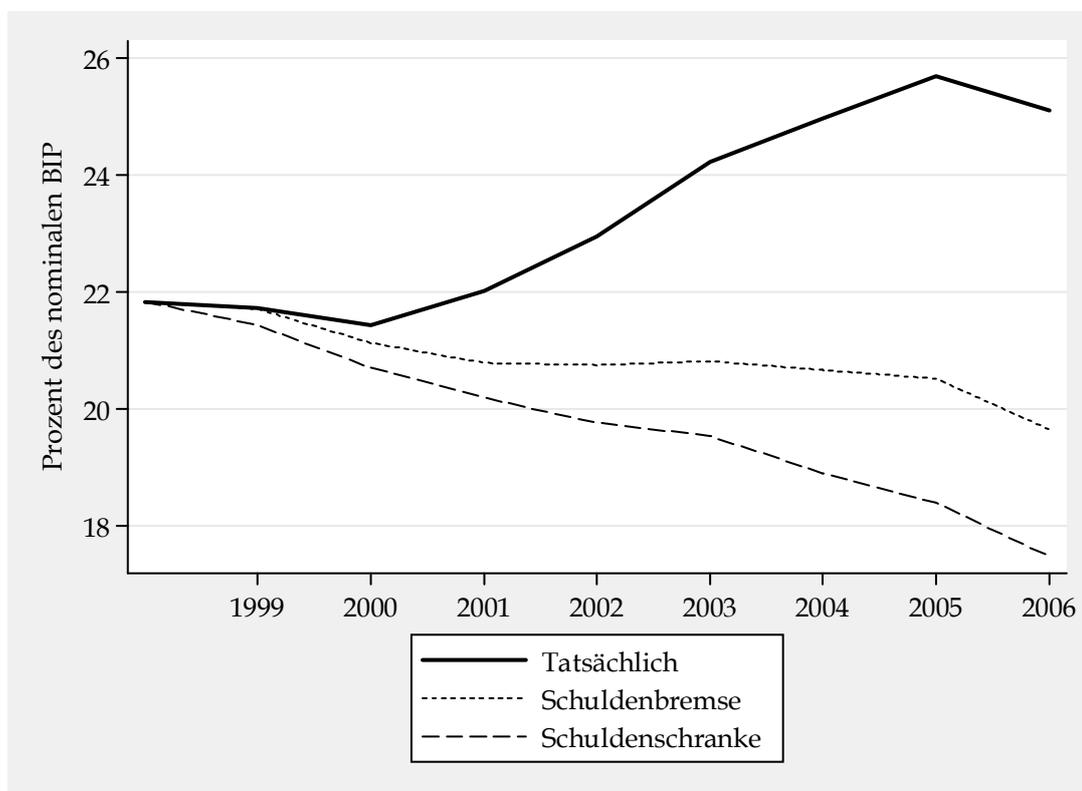
**Vergleich** Die Entwicklung der aggregierten, tatsächlichen Schuldenquoten von Ländern und Gemeinden sowie die hypothetische Entwicklung in der polit-ökonomischen Simulation sind in Abbildung 14 auf Seite 82 dargestellt. Die tatsächliche Schuldenquote am Bruttoinlandsprodukt stieg von 21,8 Prozent im Jahr 1998 auf 25,1 Prozent im Jahr 2006 an. Die Schuldenbremse hätte bei der Ausreizung der zulässigen Grenzen des Ausgleichskontos die Verschuldung auf unter 19,7 Prozent senken können. Durch die Einbeziehung der Gemeindeebene, die von hohen Abschreibungen betroffen ist, wirkt die Schuldenschanke deutlich stärker. Die Schuldenquote liegt bei der rekursiven Simulation bei 17,5 Prozent.

Damit zeigt sich in beachtlicher Weise, welche großen finanziellen Auswirkungen die Einführung des Nettoinvestitionsbegriffs in die Goldene Regel ausrichtet. Schon bei der Betrachtung der Länderhaushalte waren einige Länder von dem Erfordernis zur Bildung von Haushaltsüberschüssen betroffen, jetzt trifft es alle Länder, wie Tabelle 15 auf Seite 81 zeigt. Abgesehen von

Tabelle 15: Konsolidierungserfolge (Land und Gemeinden)

	Schulden 2006			Konsolidierungserfolg	
	tatsächlich	CH	SVR	CH	SVR
	Mio. Euro, darunter Schuldenquote in % des BIP				
BW	50.278,7	47.442,7	45.204,0	2.836,0	5.074,7
	14,9	14,1	13,4		
BY	40.962,6	40.962,6	38.214,7	0,0	2.747,9
	10,0	10,0	9,3		
HE	39.908,6	33.932,7	28.157,8	5.975,9	11.750,7
	19,5	16,6	13,8		
NI	57.712,4	42.629,7	38.695,7	15.082,7	19.016,7
	29,3	21,6	19,6		
NW	140.338,1	104.469,2	101.666,7	35.868,9	38.671,5
	28,0	20,8	20,3		
RP	30.669,6	22.425,9	19.940,5	8.243,7	10.729,1
	30,5	22,3	19,8		
SL	9.766,2	7.325,5	7.104,0	2.440,6	2.662,1
	34,9	26,1	25,4		
SH	25.116,1	19.549,6	17.667,6	5.566,6	7.448,6
	36,0	28,0	25,3		
BB	18.806,7	14.343,9	8.735,3	4.462,8	10.071,4
	38,0	29,0	17,7		
MV	12.998,5	10.055,2	5.848,0	2.943,3	7.150,5
	40,0	30,9	18,0		
SN	16.111,7	16.111,7	10.593,3	0,0	5.518,4
	18,2	18,2	11,9		
ST	22.509,6	16.422,3	8.905,9	6.087,3	13.603,7
	44,9	32,8	17,8		
TH	18.547,8	14.202,5	10.692,7	4.345,3	7.855,1
	40,3	30,9	23,2		
BE	60.142,8	36.585,5	34.397,1	23.557,4	25.745,8
	74,6	45,4	42,7		
HB	13.520,1	9.295,0	10.986,7	4.225,1	2.533,5
	53,4	36,7	43,4		
HH	21.890,4	17.747,3	16.557,3	4.143,0	5.333,1
	25,4	20,6	19,2		

Abbildung 14: Entwicklung der aggregierten Verschuldung der Länder (einschließlich Gemeinden)



den Stadtstaaten, deren Ergebnisse kaum von der Simulation der Länderhaushalte abweicht, wirkt die Schuldenschanke in allen Flächenländern schärfer als die Schuldenbremse. Die Einbeziehung der Gemeindeebene mag ökonomisch und rechtlich wünschenswert erscheinen. Hohe Konsolidierungserfordernisse treten vor allem bei der Schuldenschanke auf, die den Verfall des kommunalen öffentlichen Kapitalstocks mit nicht ausreichenden Ersatzinvestitionen begegnet.

## 5 Fazit und Ausblick

Bestehenden Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung sind unzureichend. Die Verschuldung der Länder ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Reformimpulse gehen von der Schweizer Schuldenbremse aus, die konjunkturbedingte Defizite zulässt und automatische juristische Sanktionen bei Nicht-Einhaltung der Grenzen vorsieht. Darauf aufbauend hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung das Konzept der Schuldenschanke entworfen. Dieses weist eine geringere Konjunkturreagibilität als das Schweizer Vorbild auf, ergänzt die Regel jedoch um ein strukturelles Defizit in Höhe der Nettoinvesti-

tionen. Der als Kreditobergrenze bislang nach dem Grundgesetz verwendete Investitionsbegriff wird analysiert, und untersucht, ob dieser der Intention der Goldenen Regel gerecht wird. Der vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Nettoinvestitionsbegriff wird für die Länder für den Zeitraum von 1999 - 2006 ermittelt und ebenfalls daraufhin überprüft. Dabei werden erstmals Abschreibungen und Desinvestition angesetzt und dargestellt.

Die Einführung der Schweizer Schuldenbremse als auch der Schuldenschanke nach dem Sachverständigenrat wird in einem Zeitraum von 1999 bis 2006 rekursiv simuliert. Dabei werden zwei Methoden der Simulation angewendet, die erste folgt der in der Literatur üblichen Methode, die zweite berücksichtigt erstmals polit-ökonomische Aspekte, die eine realistische Entwicklung der Staatsverschuldung aufzeigen kann. Die für die einzelnen Länder zur Einhaltung der Budgetregeln notwendigen Konsolidierungserfordernisse werden abgetragen, die Einschränkungen der Ausgaben zeigen die daraus folgenden staatlichen Leistungseinschränkungen auf. Wie sich die Verschuldung unter Gültigkeit der Budgetregeln entwickelt hätte, steht im Fokus der Arbeit.

Beide Budgetregeln hätten - auch in der polit-ökonomischen Simulation - der übermäßigen Verschuldung Einhalt gebieten können. Die Schuldenbremse führt zu einem Rückgang der Schuldenquote der Ländergesamtheit von 21,2 Prozent auf 15,9 Prozent, bei der Schuldenschanke geht die Schuldenquote auf 17,6 Prozent zurück.

Für die Schuldenbremse spricht ihre Transparenz, die hohe Konjunktur reagibilität sowie die Null-Verschuldung über den Konjunkturzyklus, die der hohen impliziten Staatsschulden der Zukunft gerecht wird und die Gleichbehandlung aller Ausgabenarten. Letzteres stellt zugleich den größten Nachteil dar. Investitionsausgaben, die erst im langen Zeitverlauf dem Bürger Nutzen stiften, unterbleiben womöglich, weil ein an seiner Wiederwahl orientierter Politiker eher kurzfristig wirksame konsumtiven Staatsausgaben unterstützt. Die Schuldenschanke knüpft unmittelbar daran an, und gesteht den Ländern ein jährliches strukturelles Defizit in Höhe der Investitionen zu. Dieses Vorgehen setzt die Tradition der „Goldenen Regel“ der Finanzpolitik in der Bundesrepublik fort. Dabei mißt der Sachverständigenrat einer Neudefinition der Investitionen, die sich an der öffentlichen Vermögensbildung ausrichtet, hohe Bedeutung bei. Struktureller Kreditspielraum wird nur in Höhe der eigenfinanzierten Investitionen abzüglich der Abschreibungen und Desinvestitionen gewährt. Damit darf nur eine Erhöhung des öffentlichen Vermögens kreditfinanziert werden. Andererseits gesteht die Schuldenschanke der Finanzpolitik nur einen geringen konjunkturellen Spielraum ein, der im Simulationszeitraum nicht größer als 0,15 Prozent des Bruttoinlandsprodukt ausfällt. Im Simulationszeitraum wird unter beiden Budgetregeln den Ländern kein zulässiges Defizit über 1,65 Prozent eingeräumt.

Im Hinblick auf eine Umsetzbarkeit scheint die Schuldenschanke der Schuldenbremse überlegen. Sie orientiert sich an den bereits bestehenden Regeln in Deutschland und definiert die

kreditemächtigenden Investitionen zudem in ökonomisch sinnvoller Weise. Andererseits wird der Ausnahmetatbestand im heutigen Recht nach Art.115 Abs. 2 S. 2 GG abgeschafft und durch ein zulässiges Defizit in Rezessionsphasen aber auch durch einen geforderten Überschuss in Boom-Phasen ersetzt. Allerdings sind die mit der Einführung der Schuldenschanke (und auch der Schuldenbremse) einhergehenden notwendigen Konsolidierungen in einigen Länder, vor allem den Stadtstaaten, derart groß, dass eine Umsetzung aufgrund der dafür notwendigen Leistungseinschränkung seitens der Länder unrealistisch scheint. Politischen Entscheidungsträger lehnen Forderungen nach stärkerer Fiskaldisziplin gern mit dem Hinweis ab, dass bei einer Einengung ihrer Haushaltspielräume eine Erfüllung der „verfassungsgemäßen Aufgaben“ des Landes nicht mehr möglich wäre. Einen Ausweg bietet womöglich eine totale oder partielle Entschuldung der Länder, die mit der Einführung einer Budgetregel wie der Schuldenbremse oder der Schuldenschanke einhergeht. Eine Analyse der notwendigen Entschuldungshöhe, die den Einwohnern ein adäquates Versorgungsniveau garantiert scheint notwendig.

## 6 Anhang Tabellen der Simulationsergebnisse

Im Folgenden sind die Simulationsergebnisse der polit-ökonomischen Simulation abgetragen. Dabei wurde die Simulation sowohl auf den einzelnen Landeshaushalt als auch auf sämtliche Haushalte eines Landes und seiner Gemeinden angewendet.

Folgende Hinweise sind zu beachten:

\* Bereinigte Einnahme

\*\* Bereinigte Ausgaben

\*\*\* Bereinigte. Ausgaben abzgl. Zinsausgaben

\*\*\*\* einschließlich Zinsausgaben an öffentlichen Bereich

\*\*\*\*\* ohne haushaltstechnische Verrechnungen

\*\*\*\*\* Kreditmarktschulden im weiteren Sinne einschließlich Verschuldung bei öffentlichen Haushalten

\*\*\*\*\* in Prozent des nominalen Länder-Bruttoinlandsprodukts

Die Quellen der Daten sind im Text aufgeführt.

Baden-Württemberg

	Landeshaushalt						Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mio. Euro																
<b>Finanzstatistik</b>																
Einnahmen*	28,570	29,560	28,911	28,132	28,924	29,271	29,915	31,919	42,110	43,080	42,091	42,871	42,213	42,814	43,230	46,228
Ausgaben**	28,608	30,255	31,560	30,781	31,044	31,260	31,611	32,856	40,805	42,819	45,245	45,153	44,593	44,506	45,205	46,007
- Primärausgaben***	26,999	28,649	29,952	29,094	29,222	29,380	29,642	30,599	38,713	40,747	43,171	43,007	42,329	42,221	42,876	43,392
- Zinsausgaben****	1,609	1,606	1,609	1,687	1,822	1,880	1,969	2,257	2,092	2,072	2,074	2,146	2,264	2,285	2,329	2,615
Finanzierungssaldo*****	-38	-695	-2,649	-2,649	-2,120	-1,989	-1,696	-937	1,305	261	-3,154	-2,282	-2,380	-1,692	-1,975	221
Schuldenstand*****	30,309	31,229	33,613	35,064	37,312	39,114	41,053	42,529	38,629	39,241	41,855	42,737	45,186	46,961	48,916	50,279
Schuldenquote*****	10.5	10.5	10.9	11.2	11.9	12.3	12.6	12.6	13.3	13.2	13.5	13.7	14.4	14.8	15.0	14.9
<b>Schuldenbremse</b>																
Ausgabenplafond	29,037	29,556	29,200	28,669	29,746	29,869	30,454	31,972	42,778	43,074	42,495	43,649	43,363	43,667	43,992	46,304
zulässiges Fin.saldo	-467	4	-289	-537	-822	-598	-539	-53	-668	6	-404	-778	-1,150	-853	-762	-76
Konsolidierung	0	0	815	2,042	1,270	1,118	854	477	0	0	0	0	546	878	1,168	0
Ausgaben	28,608	30,255	30,746	28,698	29,623	29,925	30,472	32,005	40,805	42,819	45,245	45,153	44,047	43,601	43,965	45,863
- Primärausgaben	26,999	28,649	29,137	27,052	27,952	28,262	28,788	30,122	38,713	40,747	43,171	43,007	41,783	41,343	41,708	43,392
% von Finanzstatistik	100.0	100.0	97.3	93.0	95.7	96.2	97.1	98.4	100.0	100.0	100.0	100.0	98.7	97.9	97.3	100.0
- Zinsausgaben	1,609	1,606	1,609	1,646	1,671	1,662	1,684	1,884	2,092	2,072	2,074	2,146	2,264	2,257	2,257	2,471
Finanzierungssaldo	-38	-695	-1,835	-566	-699	-654	-557	-86	1,305	261	-3,154	-2,282	-1,834	-787	-735	365
Ausgleichskonto	-429	270	1,815	1,845	1,722	1,777	1,795	1,828	-1,973	-2,229	521	2,025	2,709	2,643	2,616	2,175
Obergrenze	1,723	1,716	1,815	1,845	1,722	1,777	1,795	1,828	2,427	2,448	2,569	2,715	2,709	2,643	2,616	2,638
Schuldenstand	30,309	31,229	32,798	32,166	32,994	33,460	34,260	34,885	38,629	39,241	41,855	42,737	44,639	45,509	46,224	47,443
Schuldenquote	10.5	10.5	10.6	10.3	10.5	10.5	10.5	10.3	13.3	13.2	13.5	13.7	14.2	14.3	14.2	14.1
<b>Schuldenschanke</b>																
Ausgabenplafond	30,141	31,232	31,408	29,716	30,621	30,312	30,629	32,698	42,753	43,809	43,950	43,338	42,078	42,189	42,203	45,566
zulässiges Fin.saldo	-1,571	-1,672	-2,497	-1,584	-1,697	-1,041	-714	-779	-643	-729	-1,859	-467	135	625	1,027	662
Konsolidierung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,820	2,835	75
Ausgaben	27,099	28,749	30,052	29,194	29,322	29,480	29,742	30,699	38,813	40,847	43,271	43,107	42,429	40,496	40,134	43,417
- Primärausgaben	26,999	28,649	29,952	29,094	29,222	29,380	29,642	30,599	38,713	40,747	43,171	43,007	42,329	40,401	40,041	43,317
% von Finanzstatistik	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	96	93	100
- Zinsausgaben	1,609	1,606	1,609	1,687	1,822	1,880	1,969	2,257	2,092	2,072	2,074	2,146	2,264	2,285	2,239	2,361
Finanzierungssaldo	-38	-695	-2,649	-2,649	-2,120	-1,989	-1,696	-937	1,305	261	-3,154	-2,282	-2,380	128	951	550
Ausgleichskonto	-1,533	-2,510	-2,357	-1,292	-869	80	1,062	1,219	-1,948	-2,938	-1,643	172	2,686	3,183	3,259	3,371
Obergrenze	2,894	2,974	3,095	3,120	3,144	3,183	3,259	3,371	2,894	2,974	3,095	3,120	3,144	3,183	3,259	3,371
Schuldenstand	30,309	31,229	33,613	35,064	37,312	39,114	41,053	42,529	38,629	39,241	41,855	42,737	45,186	45,140	44,170	45,204
Schuldenquote	10.5	10.5	10.9	11.2	11.9	12.3	12.6	12.6	13.3	13.2	13.5	13.7	14.4	14.2	13.6	13.4



## Hessen

	Landeshaushalt										Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006				
Mio. Euro																				
<b>Finanzstatistik</b>																				
Einnahmen*	17,449	17,957	17,487	16,253	16,696	16,385	17,034	18,885	26,815	27,738	26,906	25,146	25,553	25,511	27,095	29,252				
Ausgaben**	17,930	18,361	18,658	18,368	18,624	18,205	17,675	19,137	26,743	27,385	28,015	27,889	28,321	28,403	28,094	28,913				
- Primärausgaben***	16,609	17,067	17,388	17,096	17,298	16,850	16,317	17,756	24,835	25,519	26,196	26,084	26,489	26,569	26,263	27,042				
- Zinsausgaben****	1,321	1,294	1,271	1,272	1,326	1,355	1,358	1,381	1,908	1,866	1,819	1,805	1,832	1,834	1,831	1,871				
Finanzierungssaldo*****	-481	-404	-1,171	-2,115	-1,928	-1,820	-641	-252	72	353	-1,110	-2,743	-2,768	-2,892	-999	339				
Schuldenstand*****	22,196	22,482	23,791	25,679	28,037	29,441	31,000	30,084	32,018	32,093	33,269	35,239	37,688	39,246	40,902	39,909				
Schuldenquote*****	12.4	12.3	12.6	13.4	14.4	14.8	15.5	14.7	17.8	17.5	17.6	18.4	19.4	19.8	20.4	19.5				
<b>Schuldenbremse</b>																				
Ausgabenplafond	17,733	17,955	17,656	16,560	17,161	16,710	17,327	18,915	27,245	27,734	27,164	25,613	26,256	26,013	27,554	29,299				
zulässiges Fin.saldo	-284	2	-169	-307	-465	-325	-293	-30	-430	4	-258	-467	-703	-502	-459	-47				
Konsolidierung	0	0	504	1,794	1,440	1,276	121	0	0	0	0	596	2,077	2,323	315	0				
Ausgaben	17,930	18,361	18,154	16,547	17,064	16,741	17,307	18,882	26,743	27,385	28,015	27,293	26,213	25,949	27,538	28,652				
- Primärausgaben	16,609	17,067	16,884	15,302	15,858	15,574	16,196	17,756	24,835	25,519	26,196	25,488	24,412	24,246	25,948	27,042				
% von Finanzstatistik	100.0	100.0	97.1	89.5	91.7	92.4	99.3	100.0	100.0	100.0	100.0	97.7	92.2	91.3	98.8	100.0				
- Zinsausgaben	1,321	1,294	1,271	1,245	1,206	1,167	1,111	1,126	1,908	1,866	1,819	1,805	1,801	1,702	1,590	1,610				
Finanzierungssaldo	-481	-404	-667	-294	-368	-356	-273	3	72	353	-1,110	-2,147	-660	-438	-443	600				
Ausgleichskonto	197	603	1,102	1,089	993	1,024	1,004	971	-502	-851	0	1,681	1,638	1,573	1,557	909				
Obergrenze	1,010	1,076	1,102	1,089	993	1,024	1,004	1,038	1,542	1,605	1,643	1,681	1,638	1,573	1,557	1,652				
Schuldenstand	22,196	22,482	23,287	25,354	24,152	24,092	25,284	24,113	32,018	32,093	33,269	34,643	34,984	34,087	35,188	33,933				
Schuldenquote	12.4	12.3	12.3	12.2	12.4	12.1	12.6	11.8	17.8	17.5	17.6	18.1	18.0	17.2	17.5	16.6				
<b>Schuldenschranke</b>																				
Ausgabenplafond	17,792	18,227	17,548	16,568	17,319	16,528	16,584	18,707	26,621	27,367	26,402	24,952	25,644	25,104	25,534	28,346				
zulässiges Fin.saldo	-343	-270	-61	-315	-623	-143	450	178	194	371	504	194	-91	407	1,561	906				
Konsolidierung	0	0	0	1,271	1,206	1,516	876	159	0	0	0	2,779	2,499	2,997	2,133	16				
Ausgaben	16,709	17,167	17,488	15,917	16,185	15,425	15,536	17,696	24,935	25,619	26,296	23,394	24,081	23,661	24,222	27,126				
- Primärausgaben	16,609	17,067	17,388	15,825	16,092	15,334	15,441	17,597	24,835	25,519	26,196	23,305	23,990	23,572	24,130	27,026				
% von Finanzstatistik	100	100	100	93	93	91	95	99	100	100	100	89	91	89	92	100				
- Zinsausgaben	1,321	1,294	1,271	1,272	1,260	1,232	1,165	1,147	1,908	1,866	1,819	1,805	1,688	1,570	1,426	1,358				
Finanzierungssaldo	-481	-404	-1,171	-844	-656	-181	428	141	72	353	-1,110	36	-124	369	1,539	869				
Ausgleichskonto	138	272	1,382	1,911	1,945	1,984	2,006	2,043	122	139	1,753	1,911	1,945	1,984	2,006	2,043				
Obergrenze	1,796	1,831	1,895	1,911	1,945	1,984	2,006	2,043	1,796	1,831	1,895	1,911	1,945	1,984	2,006	2,043				
Schuldenstand	22,196	22,482	23,791	24,407	25,494	25,259	25,749	24,440	32,018	32,093	33,269	32,460	32,265	30,562	29,681	28,158				
Schuldenquote	12.4	12.3	12.6	12.8	13.1	12.7	12.8	12.0	17.8	17.5	17.6	17.0	16.6	15.4	14.8	13.8				

## Niedersachsen

	Landeshaushalt						Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mio. Euro																
<b>Finanzstatistik</b>																
Einnahmen*	19,241	20,001	19,408	18,387	19,235	20,080	19,014	21,500	28,338	29,261	28,034	27,536	27,688	29,004	28,344	31,544
Ausgaben**	20,347	20,951	22,184	22,275	22,310	21,849	21,782	21,785	29,296	30,055	31,542	31,570	31,948	31,493	31,559	31,222
- Primärausgaben***	18,209	18,852	19,983	20,012	20,021	19,465	19,438	19,495	26,584	27,391	28,788	28,771	29,136	28,616	28,742	28,453
- Zinsausgaben****	2,138	2,099	2,201	2,263	2,289	2,384	2,344	2,290	2,712	2,664	2,754	2,799	2,812	2,877	2,817	2,769
Finanzierungssaldo*****	-1,106	-950	-2,776	-3,888	-3,075	-1,769	-2,768	-285	-958	-794	-3,508	-4,034	-4,260	-2,489	-3,215	322
Schuldenstand*****	34,807	35,361	38,139	41,224	44,496	47,815	48,896	49,746	43,743	44,064	46,422	49,535	52,856	56,093	57,005	57,712
Schuldenquote*****	19,9	19,6	21,0	22,7	24,3	25,6	25,6	25,2	25,0	24,5	25,5	27,3	28,8	30,1	29,8	29,3
<b>Schuldenbremse</b>																
Ausgabenplafond	19,556	19,998	19,601	18,738	19,773	20,491	19,362	21,536	28,793	29,257	28,309	28,049	28,450	29,588	28,856	31,596
zulässiges Fin.saldo	-315	3	-194	-351	-538	-411	-348	-36	-455	4	-275	-513	-762	-584	-512	-52
Konsolidierung	0	523	2,545	3,402	2,221	799	1,852	0	0	0	2,731	3,431	3,189	1,342	2,040	0
Ausgaben	20,347	20,428	19,606	18,689	19,718	20,553	19,412	21,179	29,296	30,055	28,811	27,975	28,400	29,614	28,929	30,523
- Primärausgaben	18,209	18,329	17,438	16,610	17,800	18,666	17,587	19,495	26,584	27,391	26,057	25,340	25,947	27,274	26,702	28,453
% von Finanzstatistik	100,0	97,2	87,3	83,0	88,9	95,9	90,5	100,0	100,0	100,0	90,5	88,1	89,1	95,3	92,9	100,0
- Zinsausgaben	2,138	2,099	2,168	2,079	1,918	1,887	1,826	1,684	2,712	2,664	2,754	2,634	2,453	2,340	2,227	2,070
Finanzierungssaldo	-1,106	-427	-199	-302	-483	-473	-398	321	-958	-794	-777	-439	-712	-610	-585	1,021
Ausgleichskonto	791	1,221	1,226	1,176	1,121	1,183	1,233	876	503	1,301	1,803	1,729	1,678	1,704	1,777	704
Obergrenze	1,213	1,221	1,226	1,176	1,121	1,183	1,233	1,165	1,726	1,758	1,803	1,729	1,678	1,704	1,777	1,736
Schuldenstand	34,807	34,838	35,039	34,537	35,217	37,240	35,951	36,195	43,743	44,064	43,691	43,209	42,982	44,339	42,621	42,630
Schuldenquote	19,9	19,3	19,3	19,0	19,2	20,0	18,8	18,4	25,0	24,5	24,0	23,8	23,4	23,8	22,3	21,6
<b>Schuldenschanke</b>																
Ausgabenplafond	20,032	20,790	20,411	19,253	20,071	20,495	19,801	21,480	28,376	29,105	28,462	27,457	27,570	28,373	28,071	30,333
zulässiges Fin.saldo	-791	-789	-1,003	-865	-836	-415	-787	20	-38	156	-428	79	118	631	273	1,211
Konsolidierung	0	0	431	2,999	2,029	1,020	1,590	0	0	69	3,058	3,926	3,948	2,458	2,702	0
Ausgaben	18,309	18,952	19,649	17,098	18,082	18,540	17,940	19,595	26,684	27,422	25,819	24,932	25,274	26,249	26,130	28,553
- Primärausgaben	18,209	18,852	19,552	17,013	17,992	18,445	17,848	19,495	26,584	27,322	25,729	24,845	25,188	26,158	26,040	28,453
% von Finanzstatistik	100	100	98	85	90	95	92	100	100	100	89	86	86	91	91	100
- Zinsausgaben	2,138	2,099	2,201	2,237	2,097	2,080	2,001	1,872	2,712	2,664	2,750	2,610	2,401	2,245	2,079	1,888
Finanzierungssaldo	-1,106	-950	-2,345	-864	-854	-445	-835	133	-958	-725	-445	80	100	601	225	1,203
Ausgleichskonto	315	477	1,819	1,817	1,835	1,865	1,913	1,799	920	1,801	1,819	1,817	1,835	1,865	1,913	1,921
Obergrenze	1,749	1,801	1,819	1,817	1,835	1,865	1,913	1,971	1,749	1,801	1,819	1,817	1,835	1,865	1,913	1,971
Schuldenstand	34,807	35,361	37,708	37,768	38,819	40,814	39,962	40,393	43,743	43,995	43,291	42,289	41,250	41,397	38,869	38,696
Schuldenquote	19,9	19,6	20,7	20,8	21,2	21,9	20,9	20,5	25,0	24,4	23,8	23,3	22,5	22,2	20,3	19,6

Nordrhein-Westfalen

	Landeshaushalt										Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006				
Mio. Euro																				
<b>Finanzstatistik</b>																				
Einnahmen*	43,381	44,068	40,640	43,083	40,577	41,570	43,815	44,425	70,430	71,243	67,211	69,945	67,096	69,098	72,333	74,348				
Ausgaben**	45,573	46,175	47,433	47,722	47,414	48,445	50,589	47,793	72,693	73,212	75,302	75,884	76,801	77,410	80,748	77,711				
- Primärausgaben***	41,232	41,854	42,994	43,128	42,744	43,820	46,051	43,158	66,697	67,261	69,192	69,722	70,640	71,338	74,783	71,562				
- Zinsausgaben****	4,341	4,321	4,439	4,594	4,670	4,625	4,538	4,635	5,996	5,951	6,110	6,162	6,161	6,072	5,965	6,149				
Finanzierungssaldo*****	-2,192	-2,107	-6,794	-4,639	-6,837	-6,875	-6,774	-3,368	-2,263	-1,969	-8,091	-5,939	-9,705	-8,312	-8,415	-3,363				
Schuldenstand*****	78,693	80,404	86,907	92,112	98,784	105,886	112,216	116,024	107,916	109,570	115,881	121,032	128,141	135,007	141,569	140,338				
Schuldenquote*****	17.6	17.7	18.8	19.7	21.0	22.1	23.0	23.1	24.2	24.1	25.1	25.8	27.2	28.2	29.1	28.0				
<b>Schuldenbremse</b>																				
Ausgabenplafond	44,089	44,062	41,047	43,904	41,733	42,422	44,620	44,500	71,553	71,234	67,871	71,248	68,966	70,480	73,645	74,473				
zulässiges Fin.saldo	-708	6	-407	-821	-1,156	-852	-805	-75	-1,123	9	-660	-1,303	-1,870	-1,382	-1,312	-125				
Konsolidierung	0	862	6,354	3,691	4,949	5,339	4,958	1,958	0	0	6,157	4,553	7,161	6,157	5,886	1,611				
Ausgaben	45,573	45,313	41,031	43,647	41,890	42,317	44,646	44,640	72,693	73,212	69,145	71,004	69,078	70,364	73,722	74,674				
- Primärausgaben	41,232	40,992	36,640	39,437	37,795	38,481	41,093	41,200	66,697	67,261	63,035	65,169	63,479	65,181	68,897	69,951				
% von Finanzstatistik	100.0	97.9	85.2	91.4	88.4	87.8	89.2	95.5	100.0	100.0	91.1	93.5	89.9	91.4	92.1	97.7				
- Zinsausgaben	4,341	4,321	4,391	4,210	4,095	3,835	3,553	3,440	5,996	5,951	6,110	5,835	5,599	5,183	4,825	4,723				
Finanzierungssaldo	-2,192	-1,245	-392	-564	-1,313	-747	-831	-215	-2,263	-1,969	-1,934	-1,059	-1,982	-1,266	-1,389	-326				
Ausgleichskonto	1,484	2,734	2,719	2,462	2,619	2,513	2,539	2,679	1,140	3,119	4,393	4,149	4,260	4,145	4,222	4,423				
Obergrenze	2,702	2,734	2,719	2,462	2,619	2,513	2,539	2,679	4,298	4,362	4,393	4,149	4,260	4,145	4,222	4,423				
Schuldenstand	78,693	79,542	79,643	80,773	81,921	82,895	83,282	83,937	107,916	109,570	109,724	109,995	109,381	109,201	108,737	104,469				
Schuldenquote	17.6	17.5	17.2	17.2	17.4	17.3	17.1	16.7	24.2	24.1	23.8	23.5	23.2	22.8	22.3	20.8				
<b>Schuldenschranke</b>																				
Ausgabenplafond	46,650	46,690	42,969	45,407	43,782	44,274	49,076	47,060	71,533	71,448	67,573	69,620	67,773	68,845	74,904	74,376				
zulässiges Fin.saldo	-3,269	-2,622	-2,329	-2,324	-3,205	-2,704	-5,261	-2,635	-1,103	-205	-362	325	-677	253	-2,571	-28				
Konsolidierung	0	0	0	502	3,584	3,892	1,085	189	0	0	6,035	5,875	8,383	7,472	4,454	1,648				
Ausgaben	41,332	41,954	43,094	42,725	39,251	40,019	45,063	43,069	66,797	67,361	63,249	63,938	62,345	63,956	70,423	70,012				
- Primärausgaben	41,232	41,854	42,994	42,626	39,160	39,928	44,966	42,969	66,697	67,261	63,158	63,847	62,257	63,866	70,329	69,914				
% von Finanzstatistik	100	100	100	99	92	91	98	100	100	100	91	92	88	90	94	98				
- Zinsausgaben	4,341	4,321	4,439	4,594	4,645	4,433	4,187	4,237	5,996	5,951	6,110	5,841	5,538	5,066	4,652	4,608				
Finanzierungssaldo	-2,192	-2,107	-6,794	-4,137	-3,227	-2,790	-5,337	-2,781	-2,263	-1,969	-2,056	237	-699	166	-2,648	-174				
Ausgleichskonto	-1,077	-1,592	2,872	4,686	4,708	4,794	4,871	5,017	1,160	2,924	4,619	4,686	4,708	4,794	4,871	5,017				
Obergrenze	4,460	4,542	4,619	4,686	4,708	4,794	4,871	5,017	4,460	4,542	4,619	4,686	4,708	4,794	4,871	5,017				
Schuldenstand	78,693	80,404	86,907	91,611	94,672	97,690	102,584	105,805	107,916	109,570	109,847	108,801	106,905	105,292	106,087	101,667				
Schuldenquote	17.6	17.7	18.8	19.5	20.1	20.4	21.1	21.1	24.2	24.1	23.8	23.2	22.7	22.0	21.8	20.3				

Rheinland-Pfalz

	Landeshaushalt						Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mio. Euro																
<b>Finanzstatistik</b>																
Einnahmen*	10,434	10,759	10,445	9,898	10,509	10,519	10,651	11,049	14,382	14,655	14,084	13,626	14,049	14,298	14,522	15,270
Ausgaben**	11,098	11,236	11,451	11,432	11,724	11,665	11,538	11,934	15,106	15,272	15,624	15,593	15,956	15,900	15,859	16,277
- Primärausgaben***	10,069	10,191	10,391	10,368	10,635	10,583	10,462	10,864	13,804	13,939	14,257	14,226	14,572	14,527	14,486	14,911
- Zinsausgaben****	1,029	1,045	1,060	1,064	1,089	1,082	1,076	1,070	1,302	1,333	1,367	1,367	1,384	1,373	1,373	1,366
Finanzierungssaldo*****	-664	-477	-1,005	-1,534	-1,215	-1,146	-887	-885	-724	-617	-1,540	-1,967	-1,907	-1,602	-1,337	-1,007
Schuldenstand*****	18,496	18,924	20,161	21,411	22,654	23,729	25,098	25,687	22,742	23,274	24,603	25,982	27,385	28,520	29,954	30,670
Schuldenquote*****	20,8	20,8	22,1	22,9	24,2	24,6	25,7	25,5	25,5	25,6	27,0	27,8	29,2	29,6	30,6	30,5
<b>Schuldenbremse</b>																
Ausgabenplafond	10,605	10,758	10,549	10,087	10,801	10,729	10,844	11,067	14,611	14,653	14,221	13,879	14,434	14,581	14,781	15,295
zulässiges Fin.saldo	-171	1	-104	-189	-292	-210	-193	-18	-229	2	-137	-253	-385	-283	-259	-25
Konsolidierung	0	305	894	1,304	820	724	494	644	0	207	1,393	1,675	1,365	1,037	767	639
Ausgaben	11,098	10,931	10,539	10,063	10,773	10,772	10,843	11,072	15,106	15,065	14,219	13,829	14,411	14,616	14,793	15,306
- Primärausgaben	10,069	9,886	9,497	9,064	9,815	9,859	9,968	10,220	13,804	13,732	12,864	12,551	13,207	13,490	13,719	14,272
% von Finanzstatistik	100,0	97,0	91,4	87,4	92,3	93,2	95,3	94,1	100,0	98,5	90,2	88,2	90,6	92,9	94,7	95,7
- Zinsausgaben	1,029	1,045	1,043	1,000	957	913	875	852	1,302	1,333	1,355	1,277	1,204	1,126	1,074	1,034
Finanzierungssaldo	-664	-172	-94	-165	-264	-253	-192	-23	-724	-410	-135	-203	-362	-318	-271	-36
Ausgleichskonto	493	666	656	632	604	646	646	651	495	906	904	853	830	865	877	888
Obergrenze	658	666	656	632	604	646	646	651	887	906	904	853	830	865	877	888
Schuldenstand	18,496	18,619	18,944	18,825	19,117	19,299	19,974	19,701	22,742	23,067	22,990	22,605	22,462	22,314	22,682	22,426
Schuldenquote	20,8	20,5	20,8	20,2	20,4	20,0	20,4	19,6	25,5	25,3	25,2	24,2	24,0	23,1	23,2	22,3
<b>Schuldenschranke</b>																
Ausgabenplafond	11,116	11,260	10,889	10,221	10,773	10,809	10,743	11,589	14,620	14,683	14,118	13,418	13,827	13,990	13,948	15,246
zulässiges Fin.saldo	-682	-501	-443	-323	-264	-290	-92	-540	-238	-28	-34	208	222	308	574	24
Konsolidierung	0	0	0	798	908	744	665	172	0	164	1,496	2,059	1,923	1,583	1,521	558
Ausgaben	10,169	10,291	10,491	9,663	9,819	9,932	9,891	10,790	13,904	13,873	12,850	12,252	12,736	13,033	13,054	14,450
- Primärausgaben	10,069	10,191	10,391	9,570	9,727	9,839	9,797	10,692	13,804	13,775	12,760	12,167	12,649	12,944	12,965	14,353
% von Finanzstatistik	100	100	100	92	91	93	94	98	100	99	90	86	87	89	90	96
- Zinsausgaben	1,029	1,045	1,060	1,064	1,048	999	959	927	1,302	1,333	1,357	1,274	1,180	1,075	996	922
Finanzierungssaldo	-664	-477	-1,005	-736	-267	-319	-105	-570	-724	-453	-34	185	219	279	561	-6
Ausgleichskonto	-18	-41	520	934	936	965	978	1,007	486	910	911	934	936	965	978	1,007
Obergrenze	891	910	911	934	936	965	978	1,007	891	910	911	934	936	965	978	1,007
Schuldenstand	18,496	18,924	20,161	20,613	20,908	21,156	21,743	22,017	22,742	23,110	22,933	22,160	21,436	20,691	20,227	19,941
Schuldenquote	20,8	20,8	22,1	22,1	22,3	21,9	22,2	21,9	25,5	25,4	25,2	23,7	22,9	21,4	20,7	19,8

## Schleswig-Holstein

	Landeshaushalt										Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006				
Mio. Euro																				
<b>Finanzstatistik</b>																				
Einnahmen*	7.128	7.196	6.998	6.701	6.693	7.129	6.839	7.329	10.550	10.420	10.318	9.924	9.902	10.261	10.211	11.058				
Ausgaben**	7.445	7.545	7.723	7.796	7.922	7.924	8.326	8.185	10.736	10.816	10.955	11.111	11.306	11.362	11.899	11.776				
- Primärausgaben***	6.547	6.644	6.812	6.914	7.038	7.036	7.451	7.293	9.676	9.754	9.883	10.070	10.268	10.320	10.871	10.716				
- Zinsausgaben****	898	901	911	882	884	888	875	892	1.060	1.062	1.072	1.041	1.038	1.042	1.028	1.060				
Finanzierungssaldo*****	-317	-349	-725	-1.095	-1.229	-795	-1.487	-856	-186	-396	-637	-1.187	-1.404	-1.101	-1.688	-718				
Schuldenstand*****	15.574	16.001	16.649	17.716	19.054	20.040	21.346	22.174	18.570	18.851	19.530	20.552	21.951	22.942	24.280	25.116				
Schuldenquote*****	24.6	24.7	25.0	27.0	28.7	29.6	31.1	31.7	29.3	29.1	29.4	31.3	33.0	33.8	35.4	36.0				
<b>Schuldenbremse</b>																				
Ausgabenplafond	7.241	7.195	7.066	6.828	6.884	7.272	6.964	7.341	10.713	10.419	10.416	10.109	10.178	10.464	10.395	11.076				
zulässiges Fin.saldo	-113	1	-68	-127	-191	-143	-125	-12	-163	1	-98	-185	-276	-203	-184	-18				
Konsolidierung	0	108	651	949	966	518	1.187	660	0	0	311	995	1.094	777	1.334	490				
Ausgaben	7.445	7.437	7.066	6.806	6.868	7.275	6.988	7.324	10.736	10.816	10.645	10.099	10.145	10.467	10.414	11.073				
- Primärausgaben	6.547	6.536	6.161	5.965	6.072	6.518	6.264	6.633	9.676	9.754	9.573	9.075	9.174	9.543	9.537	10.226				
% von Finanzstatistik	100.0	98.4	90.4	86.3	86.3	92.6	84.1	90.9	100.0	100.0	96.9	90.1	89.3	92.5	87.7	95.4				
- Zinsausgaben	898	901	905	841	796	757	724	692	1.060	1.062	1.072	1.024	971	924	877	848				
Finanzierungssaldo	-317	-241	-68	-105	-175	-146	-149	5	-186	-396	-326	-175	-243	-206	-203	-15				
Ausgleichskonto	204	447	446	424	408	412	437	419	23	421	649	639	606	609	628	625				
Obergrenze	445	447	446	424	408	412	437	419	635	644	649	639	606	609	628	625				
Schuldenstand	15.574	15.893	15.884	15.961	16.245	16.583	16.551	16.518	18.570	18.851	19.219	19.229	19.448	19.563	19.416	19.550				
Schuldenquote	24.6	24.5	23.9	24.3	24.4	24.5	24.1	23.6	29.3	29.1	28.9	29.3	29.3	28.8	28.3	28.0				
<b>Schuldenschranke</b>																				
Ausgabenplafond	7.234	7.255	7.047	6.913	7.049	7.196	7.108	7.615	10.375	10.316	9.979	9.860	9.970	10.001	10.249	11.062				
zulässiges Fin.saldo	-106	-59	-49	-212	-356	-67	-269	-286	175	104	339	64	-68	260	-38	-4				
Konsolidierung	0	0	513	865	794	608	1.081	382	0	213	947	1.197	1.204	1.169	1.414	406				
Ausgaben	6.647	6.744	6.392	6.136	6.333	6.519	6.455	7.006	9.776	9.639	9.026	8.961	9.153	9.240	9.544	10.406				
- Primärausgaben	6.547	6.644	6.299	6.049	6.244	6.428	6.370	6.911	9.676	9.541	8.936	8.873	9.064	9.151	9.457	10.310				
% von Finanzstatistik	100	100	92	87	89	91	85	95	100	98	90	88	88	89	87	96				
- Zinsausgaben	898	901	911	855	814	782	745	717	1.060	1.062	1.060	979	915	863	799	765				
Finanzierungssaldo	-317	-349	-212	-202	-365	-81	-276	-299	-186	-183	323	73	-77	246	-46	-18				
Ausgleichskonto	211	502	665	656	665	678	685	699	361	649	665	656	665	678	685	699				
Obergrenze	633	649	665	656	665	678	685	699	633	649	665	656	665	678	685	699				
Schuldenstand	15.574	16.001	16.136	16.311	16.785	17.057	17.152	17.422	18.570	18.639	18.358	18.120	18.172	17.836	17.532	17.668				
Schuldenquote	24.6	24.7	24.3	24.9	25.2	25.2	25.0	24.9	29.3	28.7	27.6	27.6	27.3	26.3	25.6	25.3				





Mecklenburg-Vorpommern

	Landeshaushalt						Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mio. Euro																
<b>Finanzstatistik</b>																
Einnahmen*	6,734	6,770	6,671	6,448	6,274	6,363	6,575	6,885	8,262	8,280	8,107	7,831	7,688	7,879	8,095	8,471
Ausgaben**	7,237	7,118	7,058	7,275	7,180	6,963	6,944	6,834	8,827	8,586	8,598	8,722	8,671	8,426	8,493	8,311
- Primärausgaben***	6,821	6,682	6,603	6,807	6,708	6,489	6,482	6,375	8,292	8,029	8,021	8,133	8,076	7,834	7,918	7,744
- Zinsausgaben****	416	436	455	468	472	474	462	459	535	557	577	589	595	592	575	567
Finanzierungssaldo*****	-503	-348	-387	-827	-906	-600	-369	51	-565	-306	-491	-891	-983	-547	-398	160
Schuldenstand*****	7,106	7,493	8,164	8,686	9,499	10,283	10,777	10,737	9,939	9,794	10,512	11,100	11,931	12,692	13,127	12,998
Schuldenquote*****	23,9	24,9	26,6	28,1	30,5	32,3	34,0	33,0	33,4	32,6	34,3	35,9	38,3	39,9	41,4	40,0
<b>Schuldenbremse</b>																
Ausgabenplafond	6,844	6,769	6,738	6,571	6,452	6,492	6,696	6,897	8,394	8,279	8,187	7,978	7,904	8,036	8,242	8,485
zulässiges Fin.saldo	-110	1	-66	-123	-178	-129	-121	-12	-132	1	-80	-147	-216	-157	-147	-14
Konsolidierung	0	308	327	672	662	373	130	0	0	211	426	720	704	286	126	0
Ausgaben	7,237	6,810	6,712	6,565	6,443	6,485	6,698	6,714	8,827	8,375	8,160	7,966	7,892	8,031	8,251	8,189
- Primärausgaben	6,821	6,374	6,276	6,135	6,046	6,116	6,352	6,375	8,292	7,818	7,595	7,413	7,372	7,548	7,792	7,744
% von Finanzstatistik	100,0	95,4	95,0	90,1	90,1	94,2	98,0	100,0	100,0	97,4	94,7	91,1	91,3	96,3	98,4	100,0
- Zinsausgaben	416	436	437	431	398	369	346	339	535	557	565	553	520	484	458	445
Finanzierungssaldo	-503	-40	-41	-117	-169	-122	-123	171	-565	-95	-52	-135	-204	-152	-156	282
Ausgleichskonto	393	434	409	403	394	387	389	206	433	530	503	490	478	474	482	186
Obergrenze	440	434	409	403	394	387	389	402	534	530	503	490	478	474	482	495
Schuldenstand	7,106	7,185	7,510	7,322	7,399	7,705	7,953	7,793	9,939	9,583	9,863	9,695	9,747	10,113	10,306	10,055
Schuldenquote	23,9	23,9	24,5	23,7	23,8	24,2	25,1	24,0	33,4	31,9	32,2	31,4	31,3	31,8	32,5	30,9
<b>Schuldenschranke</b>																
Ausgabenplafond	6,707	6,730	6,545	6,569	6,533	6,473	6,510	6,857	7,875	7,835	7,598	7,522	7,493	7,400	7,504	7,932
zulässiges Fin.saldo	27	40	127	-121	-259	-110	65	28	387	445	510	309	195	479	591	539
Konsolidierung	232	371	470	640	545	360	302	0	654	712	912	1,063	983	783	728	78
Ausgaben	6,686	6,405	6,226	6,258	6,255	6,224	6,275	6,475	7,730	7,409	7,198	7,157	7,181	7,141	7,280	7,765
- Primärausgaben	6,589	6,311	6,133	6,167	6,163	6,129	6,180	6,375	7,638	7,317	7,109	7,070	7,093	7,051	7,190	7,666
% von Finanzstatistik	97	94	93	91	92	94	95	100	92	91	89	87	88	90	91	99
- Zinsausgaben	416	422	418	404	373	351	329	315	535	520	494	455	402	355	313	274
Finanzierungssaldo	-271	37	121	-123	-262	-117	66	195	89	442	504	306	192	473	593	531
Ausgleichskonto	298	301	307	309	311	318	317	150	298	301	307	309	311	318	317	325
Obergrenze	298	301	307	309	311	318	317	325	298	301	307	309	311	318	317	325
Schuldenstand	6,874	6,875	7,039	6,857	7,026	7,327	7,386	7,202	9,285	8,391	8,115	7,506	7,162	6,903	6,347	5,848
Schuldenquote	23,1	22,9	23,0	22,2	22,6	23,0	23,3	22,2	31,2	27,9	26,5	24,3	23,0	21,7	20,0	18,0



## Sachsen-Anhalt

	Landeshaushalt						Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mio. Euro																
<b>Finanzstatistik</b>																
Einnahmen*	9,561	9,770	9,678	9,021	9,589	9,486	9,130	9,513	11,705	11,740	11,591	10,874	11,407	11,362	11,225	11,812
Ausgaben**	10,378	10,537	10,410	10,374	10,583	10,225	10,187	10,054	12,637	12,507	12,491	12,434	12,776	12,444	12,375	11,994
- Primärausgaben***	9,763	9,840	9,679	9,566	9,704	9,373	9,311	9,147	11,840	11,632	11,577	11,446	11,718	11,422	11,327	10,913
- Zinsausgaben****	615	697	730	808	879	852	876	907	797	875	914	988	1,058	1,022	1,048	1,081
Finanzierungssaldo*****	-817	-767	-732	-1,353	-994	-739	-1,057	-541	-932	-767	-900	-1,560	-1,369	-1,082	-1,150	-182
Schuldenstand*****	12,782	13,577	14,444	15,677	16,662	18,006	19,223	19,303	17,910	16,866	17,778	19,041	20,064	21,419	22,538	22,510
Schuldenquote*****	29,9	31,4	32,8	34,2	36,0	38,0	39,9	38,5	41,9	39,0	40,4	41,6	43,4	45,1	46,7	44,9
<b>Schuldenbremse</b>																
Ausgabenplafond	9,718	9,769	9,774	9,192	9,855	9,679	9,297	9,529	11,893	11,738	11,705	11,078	11,722	11,592	11,429	11,832
zulässiges Fin.saldo	-157	1	-97	-171	-266	-193	-167	-16	-188	2	-114	-204	-315	-230	-204	-20
Konsolidierung	29	778	627	1,100	611	333	705	323	0	755	798	1,273	925	609	712	0
Ausgaben	10,349	9,758	9,739	9,191	9,823	9,717	9,291	9,504	12,637	11,752	11,652	11,072	11,687	11,629	11,425	11,715
- Primärausgaben	9,734	9,062	9,052	8,466	9,093	9,040	8,606	8,824	11,840	10,877	10,779	10,173	10,793	10,813	10,615	10,913
% von Finanzstatistik	99,7	92,1	93,5	88,5	93,7	96,5	92,4	96,5	100,0	93,5	93,1	88,9	92,1	94,7	93,7	100,0
- Zinsausgaben	615	695	687	725	730	677	685	679	797	875	873	899	894	816	810	802
Finanzierungssaldo	-788	12	-61	-170	-234	-231	-161	9	-932	-12	-61	-198	-280	-267	-200	97
Ausgleichskonto	632	621	585	584	551	589	583	557	744	758	705	699	664	701	698	581
Obergrenze	632	621	585	584	551	589	583	557	772	758	705	699	664	701	698	686
Schuldenstand	12,753	12,769	12,965	13,015	13,240	14,076	14,397	13,927	17,910	16,111	16,185	16,086	16,019	16,560	16,730	16,422
Schuldenquote	29,9	29,5	29,5	28,4	28,6	29,7	29,9	27,8	41,9	37,2	36,8	35,1	34,7	34,9	34,7	32,8
<b>Schuldenschranke</b>																
Ausgabenplafond	9,714	9,559	9,419	9,392	9,353	9,332	9,585	9,746	11,212	10,770	10,580	10,475	10,393	10,402	10,752	10,968
zulässiges Fin.saldo	-153	211	258	-371	236	154	-455	-233	493	970	1,011	399	1,014	960	473	844
Konsolidierung	237	960	918	841	1,049	657	339	12	997	1,683	1,756	1,683	2,013	1,573	1,078	403
Ausgaben	9,624	8,970	8,852	8,816	8,745	8,809	9,069	9,235	10,934	10,034	9,906	9,848	9,788	9,935	10,339	10,606
- Primärausgaben	9,526	8,880	8,761	8,725	8,655	8,716	8,972	9,135	10,843	9,949	9,821	9,763	9,705	9,849	10,249	10,510
% von Finanzstatistik	98	90	91	91	89	93	96	100	92	86	85	85	83	86	90	96
- Zinsausgaben	615	684	665	685	702	628	620	631	797	826	766	731	693	566	511	477
Finanzierungssaldo	-580	206	251	-389	232	142	-462	-253	65	965	1,004	381	1,009	947	465	825
Ausgleichskonto	427	433	440	458	462	474	482	501	427	433	440	458	462	474	482	501
Obergrenze	427	433	440	458	462	474	482	501	427	433	440	458	462	474	482	501
Schuldenstand	12,545	12,368	12,252	12,521	12,280	12,743	13,365	13,157	16,913	14,137	13,145	12,467	11,112	10,438	9,942	8,906
Schuldenquote	29,4	28,6	27,8	27,4	26,6	26,9	27,7	26,2	39,6	32,7	29,9	27,2	24,0	22,0	20,6	17,8

Thüringen

	Landeshaushalt										Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006				
Mio. Euro																				
<b>Finanzstatistik</b>																				
Einnahmen*	8,886	8,953	8,864	8,341	8,285	8,256	8,059	8,527	10,661	10,641	10,487	9,976	9,875	9,897	9,839	10,392				
Ausgaben**	9,793	9,687	9,656	9,263	9,221	9,275	9,068	9,007	11,570	11,350	11,268	10,906	10,803	10,750	10,604	10,571				
- Primärausgaben***	9,234	9,127	9,029	8,621	8,566	8,599	8,363	8,299	10,836	10,609	10,464	10,094	9,994	9,927	9,761	9,733				
- Zinsausgaben****	559	560	627	642	655	676	705	708	734	741	804	812	809	823	843	838				
Finanzierungssaldo*****	-907	-734	-793	-922	-936	-1,019	-1,009	-480	-909	-709	-781	-930	-928	-853	-765	-179				
Schuldenstand*****	10,121	10,888	11,594	12,176	13,073	14,060	15,052	15,805	13,301	14,009	14,652	15,212	16,045	17,020	17,901	18,548				
Schuldenquote*****	25.4	26.8	27.8	28.7	30.1	31.6	33.8	34.4	33.4	34.5	35.2	35.9	37.0	38.3	40.2	40.3				
<b>Schuldenbremse</b>																				
Ausgabenplafond	9,031	8,952	8,952	8,500	8,519	8,425	8,207	8,541	10,833	10,640	10,591	10,164	10,151	10,098	10,018	10,409				
zulässiges Fin.saldo	-145	1	-89	-159	-234	-169	-148	-14	-172	1	-104	-188	-276	-201	-179	-17				
Konsolidierung	181	729	691	673	596	687	665	250	47	706	686	666	556	505	411	0				
Ausgaben	9,612	8,948	8,912	8,498	8,494	8,425	8,203	8,528	11,523	10,641	10,538	10,157	10,128	10,096	10,016	10,377				
- Primärausgaben	9,053	8,398	8,338	7,948	7,970	7,912	7,698	8,049	10,789	9,903	9,778	9,428	9,438	9,422	9,350	9,733				
% von Finanzstatistik	98.0	92.0	92.3	92.2	93.0	92.0	92.1	97.0	99.6	93.3	93.4	93.4	94.4	94.9	95.8	100.0				
- Zinsausgaben	559	550	574	550	524	513	504	479	734	738	761	730	690	674	667	644				
Finanzierungssaldo	-726	5	-49	-157	-209	-169	-144	-1	-862	0	-51	-181	-253	-199	-177	15				
Ausgleichskonto	581	577	537	535	510	510	505	492	690	691	638	632	609	608	606	573				
Obergrenze	581	577	537	535	510	510	505	492	690	691	638	632	609	608	606	601				
Schuldenstand	9,940	9,968	9,930	9,747	9,917	10,054	10,180	10,454	13,254	13,253	13,166	12,977	13,136	13,457	13,750	14,202				
Schuldenquote	24.9	24.6	23.8	23.0	22.8	22.6	22.9	22.7	33.3	32.6	31.6	30.6	30.3	30.3	30.9	30.9				
<b>Schuldenschranke</b>																				
Ausgabenplafond	9,101	9,200	9,277	8,755	8,899	8,933	8,445	8,961	10,274	10,247	10,213	9,735	9,786	9,783	9,433	10,036				
zulässiges Fin.saldo	-215	-247	-413	-414	-614	-677	-386	-434	387	394	274	241	89	114	406	356				
Konsolidierung	293	464	324	437	224	230	508	0	898	1,045	930	996	784	689	866	176				
Ausgaben	9,037	8,758	8,801	8,279	8,439	8,466	7,949	8,399	10,030	9,654	9,625	9,189	9,302	9,331	8,986	9,655				
- Primärausgaben	8,941	8,663	8,705	8,184	8,342	8,369	7,855	8,299	9,938	9,564	9,534	9,098	9,210	9,238	8,895	9,557				
% von Finanzstatistik	97	95	96	95	97	97	94	100	92	90	91	90	92	93	91	98				
- Zinsausgaben	559	544	583	579	567	575	590	571	734	691	690	644	586	556	538	495				
Finanzierungssaldo	-614	-254	-424	-421	-623	-688	-386	-343	-11	386	264	234	79	103	406	340				
Ausgleichskonto	399	406	417	424	434	445	445	354	399	406	417	424	434	445	445	460				
Obergrenze	399	406	417	424	434	445	445	460	399	406	417	424	434	445	445	460				
Schuldenstand	9,828	10,115	10,452	10,533	11,118	11,773	12,143	12,759	12,404	12,017	11,615	11,011	10,837	10,856	10,565	10,693				
Schuldenquote	24.7	24.9	25.1	24.8	25.6	26.5	27.3	27.7	31.1	29.6	27.9	26.0	25.0	24.4	23.7	23.2				

Berlin

	Landeshaushalt										Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006				
Mio. Euro																				
Finanzstatistik																				
Einnahmen*	19,505	18,617	17,580	16,459	16,522	17,828	18,392	18,676	19,505	18,617	17,580	16,459	16,522	17,828	18,392	18,676				
Ausgaben**	21,305	21,179	22,802	21,272	20,889	20,736	21,580	20,449	21,305	21,179	22,802	21,272	20,889	20,736	21,580	20,449				
- Primärausgaben***	19,390	19,216	20,731	19,078	18,635	18,424	19,185	18,033	19,390	19,216	20,731	19,078	18,635	18,424	19,185	18,033				
- Zinsausgaben****	1,915	1,963	2,071	2,194	2,254	2,312	2,395	2,416	1,915	1,963	2,071	2,194	2,254	2,312	2,395	2,416				
Finanzierungssaldo*****	-1,800	-2,562	-5,222	-4,813	-4,367	-2,908	-3,188	-1,773	-1,800	-2,562	-5,222	-4,813	-4,367	-2,908	-3,188	-1,773				
Schuldenstand*****	33,231	34,936	39,778	46,016	50,039	55,128	58,580	60,143	33,231	34,936	39,778	46,016	50,039	55,128	58,580	60,143				
Schuldenquote*****	42.6	44.6	50.6	58.5	64.2	70.4	74.3	74.6	42.6	44.6	50.6	58.5	64.2	70.4	74.3	74.6				
Schuldenbremse																				
Ausgabenplafond	19,793	18,615	17,751	16,769	16,985	18,181	18,727	18,707	19,793	18,615	17,751	16,769	16,985	18,181	18,727	18,707				
zulässiges Fin.saldo	-288	2	-170	-310	-463	-353	-335	-31	-288	2	-170	-310	-463	-353	-335	-31				
Konsolidierung	230	2,568	5,033	4,121	3,342	1,778	1,949	804	230	2,568	5,033	4,121	3,342	1,778	1,949	804				
Ausgaben	21,075	18,597	17,602	16,709	16,931	18,194	18,802	18,744	21,075	18,597	17,602	16,709	16,931	18,194	18,802	18,744				
- Primärausgaben	19,160	16,648	15,698	14,957	15,293	16,646	17,236	17,229	19,160	16,648	15,698	14,957	15,293	16,646	17,236	17,229				
% von Finanzstatistik	98.8	86.6	75.7	78.4	82.1	90.3	89.8	95.5	98.8	86.6	75.7	78.4	82.1	90.3	89.8	95.5				
- Zinsausgaben	1,915	1,949	1,904	1,752	1,638	1,548	1,566	1,515	1,915	1,949	1,904	1,752	1,638	1,548	1,566	1,515				
Finanzierungssaldo	-1,570	20	-22	-250	-409	-366	-410	-68	-1,570	20	-22	-250	-409	-366	-410	-68				
Ausgleichskonto	1,282	1,265	1,116	1,056	1,003	1,016	1,092	1,128	1,282	1,265	1,116	1,056	1,003	1,016	1,092	1,128				
Obergrenze	1,282	1,265	1,116	1,056	1,003	1,016	1,092	1,128	1,282	1,265	1,116	1,056	1,003	1,016	1,092	1,128				
Schuldenstand	33,001	32,124	31,766	33,441	33,506	36,054	36,728	36,585	33,001	32,124	31,766	33,441	33,506	36,054	36,728	36,585				
Schuldenquote	42.3	41.0	40.4	42.5	43.0	46.0	46.6	45.4	42.3	41.0	40.4	42.5	43.0	46.0	46.6	45.4				
Schuldenschanke																				
Ausgabenplafond	17,790	17,884	18,359	16,930	16,712	17,467	19,747	18,772	17,790	17,884	18,359	16,930	16,712	17,467	19,747	18,772				
zulässiges Fin.saldo	1,715	733	-779	-471	-190	361	-1,355	-96	1,715	733	-779	-471	-190	361	-1,355	-96				
Konsolidierung	2,736	3,129	4,083	3,765	3,459	2,388	861	666	2,736	3,129	4,083	3,765	3,459	2,388	861	666				
Ausgaben	16,740	16,170	16,729	15,393	15,258	16,123	18,420	17,463	16,740	16,170	16,729	15,393	15,258	16,123	18,420	17,463				
- Primärausgaben	16,654	16,087	16,649	15,313	15,176	16,036	18,324	17,367	16,654	16,087	16,648	15,313	15,176	16,036	18,324	17,367				
% von Finanzstatistik	86	84	80	80	81	87	96	96	86	84	80	80	81	87	96	96				
- Zinsausgaben	1,915	1,801	1,714	1,617	1,529	1,434	1,428	1,423	1,915	1,801	1,714	1,617	1,529	1,434	1,428	1,423				
Finanzierungssaldo	936	729	-782	-471	-183	357	-1,360	-114	936	729	-782	-471	-183	357	-1,360	-114				
Ausgleichskonto	779	784	787	787	780	783	789	806	779	784	787	787	780	783	789	806				
Obergrenze	779	784	787	787	780	783	789	806	779	784	787	787	780	783	789	806				
Schuldenstand	30,495	28,908	29,311	31,207	31,045	32,870	34,493	34,397	30,495	28,908	29,311	31,207	31,045	32,870	34,494	34,397				
Schuldenquote	39.1	36.9	37.3	39.7	39.8	42.0	43.7	42.7	39.1	36.9	37.3	39.7	39.8	42.0	43.7	42.7				

## Bremen

	Landeshaushalt						Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mio. Euro																
<b>Finanzstatistik</b>																
Einnahmen*	4,515	4,183	4,130	3,885	3,472	3,388	3,081	3,207	4,515	4,183	4,130	3,885	3,472	3,388	3,081	3,207
Ausgaben**	4,230	4,585	4,491	4,544	4,277	4,282	4,142	4,027	4,230	4,585	4,491	4,544	4,277	4,282	4,142	4,027
- Primärausgaben***	3,670	4,075	3,931	4,024	3,789	3,780	3,641	3,480	3,670	4,075	3,931	4,024	3,789	3,780	3,641	3,480
- Zinsausgaben****	560	510	560	520	488	502	501	547	560	510	560	520	488	502	501	547
Finanzierungssaldo*****	285	-402	-361	-659	-805	-894	-1,061	-820	285	-402	-361	-659	-805	-894	-1,061	-820
Schuldenstand*****	8,219	8,675	9,046	9,733	10,752	11,414	12,444	13,520	8,219	8,675	9,046	9,733	10,752	11,414	12,443	13,520
Schuldenquote*****	38.5	39.2	39.8	41.8	45.4	47.4	50.6	53.4	38.5	39.2	39.8	41.8	45.4	47.4	50.6	53.4
<b>Schuldenbremse</b>																
Ausgabenplafond	4,585	4,182	4,170	3,957	3,570	3,456	3,136	3,212	4,585	4,182	4,170	3,957	3,570	3,456	3,136	3,212
zulässiges Fin.saldo	-70	1	-40	-72	-98	-68	-55	-5	-70	1	-40	-72	-98	-68	-55	-5
Konsolidierung	0	0	199	593	688	777	908	684	0	0	199	593	688	777	908	684
Ausgaben	4,230	4,585	4,292	3,940	3,549	3,433	3,129	3,194	4,230	4,585	4,292	3,940	3,549	3,433	3,129	3,194
- Primärausgaben	3,670	4,075	3,733	3,431	3,101	3,003	2,733	2,796	3,670	4,075	3,732	3,431	3,101	3,003	2,733	2,796
% von Finanzstatistik	100.0	100.0	94.9	85.3	81.8	79.4	75.1	80.4	100.0	100.0	94.9	85.3	81.8	79.4	75.1	80.4
- Zinsausgaben	560	510	560	509	448	431	397	398	560	510	560	509	448	431	397	398
Finanzierungssaldo	285	-402	-163	-55	-77	-45	-48	13	285	-402	-163	-55	-77	-45	-48	13
Ausgleichskonto	-250	152	275	258	236	213	206	188	-250	152	275	258	236	213	206	188
Obergrenze	250	254	275	258	236	213	206	188	250	254	275	258	236	213	206	188
Schuldenstand	8,219	8,675	8,847	8,930	9,221	9,034	9,051	9,295	8,219	8,675	8,847	8,930	9,221	9,034	9,051	9,295
Schuldenquote	38.5	39.2	38.9	38.3	38.9	37.5	36.8	36.7	38.5	39.2	38.9	38.3	38.9	37.5	36.8	36.7
<b>Schuldenschranke</b>																
Ausgabenplafond	4,478	4,486	4,305	4,111	3,832	3,759	3,441	3,414	4,478	4,486	4,305	4,111	3,832	3,759	3,441	3,414
zulässiges Fin.saldo	37	-303	-175	-226	-360	-371	-360	-207	37	-303	-175	-226	-360	-371	-360	-207
Konsolidierung	0	0	0	271	428	485	642	521	0	0	0	271	428	485	642	521
Ausgaben	3,770	4,175	4,031	3,846	3,450	3,382	3,081	3,044	3,770	4,175	4,031	3,846	3,450	3,382	3,081	3,044
- Primärausgaben	3,670	4,075	3,931	3,753	3,361	3,295	2,999	2,959	3,670	4,075	3,931	3,753	3,361	3,295	2,999	2,959
% von Finanzstatistik	100	100	100	93	89	87	82	85	100	100	100	93	89	87	82	85
- Zinsausgaben	560	510	560	520	474	469	447	462	560	510	560	520	474	469	447	462
Finanzierungssaldo	285	-402	-361	-388	-364	-375	-365	-214	285	-402	-361	-388	-364	-375	-365	-214
Ausgleichskonto	-214	-115	71	233	237	241	246	253	-214	-115	72	233	237	241	246	253
Obergrenze	214	221	227	233	237	241	246	253	214	221	227	233	237	241	246	253
Schuldenstand	8,219	8,675	9,046	9,462	10,040	10,183	10,517	10,987	8,219	8,675	9,046	9,462	10,040	10,183	10,516	10,987
Schuldenquote	38.5	39.2	39.8	40.6	42.3	42.3	42.8	43.4	38.5	39.2	39.8	40.6	42.3	42.3	42.8	43.4

Hamburg

	Landeshaushalt										Land und Gemeinden									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006				
Mio. Euro																				
<b>Finanzstatistik</b>																				
Einnahmen*	8,838	9,030	8,197	9,522	9,246	9,641	9,656	10,231	8,838	9,030	8,197	9,522	9,246	9,641	9,656	10,231				
Ausgaben**	9,490	9,729	9,582	9,757	10,594	10,491	10,027	10,117	9,490	9,729	9,582	9,757	10,594	10,491	10,027	10,117				
- Primärausgaben***	8,515	8,759	8,592	8,733	9,596	9,517	9,015	9,202	8,515	8,759	8,592	8,733	9,596	9,517	9,015	9,202				
- Zinsausgaben****	975	970	990	1,024	998	974	1,012	915	975	970	990	1,024	998	974	1,012	915				
Finanzierungssaldo*****	-652	-699	-1,384	-235	-1,348	-850	-371	114	-652	-699	-1,384	-235	-1,348	-850	-371	114				
Schuldenstand*****	16,043	16,989	17,978	18,522	19,682	20,670	21,465	21,890	16,043	16,989	17,978	18,522	19,682	20,669	21,465	21,890				
Schuldenquote*****	22,7	23,4	23,5	23,9	25,0	25,6	25,9	25,4	22,7	23,4	23,5	23,9	25,0	25,6	25,9	25,4				
<b>Schuldenbremse</b>																				
Ausgabenplafond	8,980	9,029	8,279	9,682	9,492	9,822	9,823	10,248	8,980	9,029	8,279	9,682	9,492	9,822	9,823	10,248				
zulässiges Fin.saldo	-142	1	-81	-160	-246	-181	-167	-17	-142	1	-81	-160	-246	-181	-167	-17				
Konsolidierung	0	641	1,290	13	906	518	4	0	0	641	1,290	13	906	518	4	0				
Ausgaben	9,490	9,088	8,255	9,632	9,575	9,819	9,838	9,948	9,490	9,088	8,255	9,632	9,575	9,819	9,838	9,948				
- Primärausgaben	8,515	8,118	7,302	8,720	8,690	8,999	9,011	9,202	8,515	8,118	7,302	8,720	8,690	8,999	9,011	9,202				
% von Finanzstatistik	100,0	92,7	85,0	99,9	90,6	94,6	100,0	100,0	100,0	92,7	85,0	99,9	90,6	94,6	100,0	100,0				
- Zinsausgaben	975	970	953	912	885	820	827	746	975	970	953	912	885	820	827	746				
Finanzierungssaldo	-652	-58	-57	-110	-329	-178	-182	283	-652	-58	-57	-110	-329	-178	-182	283				
Ausgleichskonto	510	569	545	495	578	575	589	289	510	569	545	495	578	575	589	289				
Obergrenze	562	569	545	495	578	575	589	590	562	569	545	495	578	575	589	590				
Schuldenstand	16,043	16,348	16,010	16,429	16,570	16,885	17,491	17,747	16,043	16,348	16,010	16,429	16,570	16,885	17,491	17,747				
Schuldenquote	22,7	22,5	21,0	21,2	21,1	20,9	21,1	20,6	22,7	22,5	21,0	21,2	21,1	20,9	21,1	20,6				
<b>Schuldenschranke</b>																				
Ausgabenplafond	9,069	9,201	8,416	8,718	9,598	9,267	9,455	10,364	9,069	9,201	8,416	8,718	9,598	9,267	9,455	10,364				
zulässiges Fin.saldo	-231	-171	-219	804	-352	374	201	-133	-231	-171	-219	804	-352	374	201	-133				
Konsolidierung	0	223	1,114	950	857	1,036	327	0	0	223	1,114	950	857	1,036	327	0				
Ausgaben	8,615	8,633	7,565	7,872	8,830	8,570	8,784	9,302	8,615	8,633	7,565	7,872	8,830	8,570	8,784	9,302				
- Primärausgaben	8,515	8,536	7,478	7,783	8,739	8,481	8,688	9,202	8,515	8,536	7,478	7,783	8,739	8,481	8,688	9,202				
% von Finanzstatistik	100	97	87	89	91	89	96	100	100	97	87	89	91	89	96	100				
- Zinsausgaben	975	970	977	947	870	808	789	697	975	970	977	947	870	808	789	697				
Finanzierungssaldo	-652	-476	-258	792	-363	352	180	332	-652	-476	-257	792	-363	352	180	332				
Ausgleichskonto	421	726	764	776	787	808	829	364	421	726	764	776	787	808	829	364				
Obergrenze	706	726	764	776	787	808	829	862	706	726	764	776	787	808	829	862				
Schuldenstand	16,043	16,766	16,628	16,145	16,320	16,105	16,350	16,557	16,043	16,766	16,628	16,145	16,320	16,105	16,350	16,557				
Schuldenquote	22,7	23,1	21,8	20,8	20,7	19,9	19,7	19,2	22,7	23,1	21,8	20,8	20,7	19,9	19,7	19,2				

## 7 Anhang Rechtliches

*Eigenfinanzierte Investitionen gemäß Gruppierungsplan: Hauptgruppen 7 und 8 abzüglich Obergruppen 33 und 34.*

**Aus den Allgemeinen Hinweisen zum Gruppierungsplan und zum Funktionsplan (AH-GF), Nr. 2.7.2:**

Öffentliche Unternehmen sind:

- Eigene Betriebe des Bundes und der Länder im Sinne des § 26 BHO/LHO,
- Sondervermögen mit unternehmerischer Aufgabenstellung und eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung,
- Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts,
- Unternehmen des privaten Rechts (z. B. AG, GmbH, eGmbH), wenn Bund, Länder und Gemeinden/GV überwiegend, d. h. mit mehr als 50 vH am Nennkapital (Grund- oder Stammkapital) unmittelbar oder mittelbar (z. B. über eine Holding) beteiligt sind.

### **Hauptgruppe 7**

Baumaßnahmen

Neubauten, Um- und Erweiterungsbauten, Erwerb von Grundvermögen für diese Zwecke nur, soweit nicht bei Obergruppe 82 veranschlagt. Eingeschlossen sind z. B.: Rohbau- und Ausbau, wie z. B. Innen- und Außenanstrich, Glaserarbeiten Tischlerarbeiten alle dauerhaften Einbauten und Ausstattungen, die normalerweise vor dem Bezug oder der Ingebrauchnahme installiert werden, z. B. Öfen, Herde, Zentralheizung, Gasleitung, elektrische Anlagen alle dauerhaften und unbeweglichen Ausstattungen, die ein wesentlicher Bestandteil dieser Bauten sind alle Baunebenkosten, wie Leistungen von Architekten und Ingenieuren, Behördenleistungen, Grundsteinlegungen, Richtfeste usw. Baumaßnahmen von mehr als 500 000 Euro im Einzelfall sind einzeln zu veranschlagen.

**71 bis 74:** Hochbau

**75 bis 79:** Tiefbau

### **Hauptgruppe 8**

Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Die Zuordnung von beweglichen Sachen zu Investitionsgütern ist unter anderem abhängig von der Nutzungsdauer der Sache und einer Wertgrenze für den Beschaffungsfall. Die Nutzungsdauer soll mehr als ein Jahr betragen; die Wertgrenze ist für die einzelnen Arten von Sachen besonders festgelegt. Nur bei Überschreitung dieser Wertgrenze gilt der Beschaffungsfall als Investition. Ausgaben für die Ausübung von Erwerbsoptionen (Ausgaben für Leasingraten vgl. Erläuterungen zu Gruppe 518)

**81: Erwerb von beweglichen Sachen**

Bewegliche Anlagegüter (Ausrüstungen), die aus der industriellen und handwerklichen Produktion - mit Ausnahme der baugewerblichen Produktion - kommen. Ein Erwerb von beweglichen Sachen mit einem Wert von mehr als 5 000 Euro für den Einzelfall (je Stück oder beim Erwerb einer größeren Menge je Kauf) - Ausnahmen sind gesondert angeführt - wird zu den Ausgaben für Investitionen gezählt (Gruppe 812). Erstmalige Beschaffung ohne Rücksicht auf die Wertgrenze im einzelnen infolge Einrichtung neuer Dienststellen. Sammelbeschaffungen ohne Rücksicht auf die Wertgrenze im einzelnen infolge erstmaliger Ausstattung von neu errichteten, umgebauten oder erweiterten Dienstgebäuden.

#### **811: Erwerb von Fahrzeugen**

Festtitel: 811.01 Erwerb von Dienstfahrzeugen. Beim Erwerb von Fahrzeugen besteht keine Wertgrenze. Es zählen dazu alle fertiggestellten Land- und Schienenfahrzeuge, z. B.: Personenkraftwagen - Lastkraftwagen und Anhänger - Spezialfahrzeuge - Krafträder (Fahrräder vgl. Gruppe 514), Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge

#### **812 Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen**

Festtitel: 812.01 Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen, Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie von sonstigen beweglichen Sachen und Tieren über 5 000 Euro für den Einzelfall (je Stück oder beim Erwerb einer größeren Menge je Kauf); Beschaffungen bis zu 5 000 Euro für den Einzelfall vgl. Hauptgruppe 5. Zu den Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen, sonstige Gebrauchsgegenständen gehören z. B. Zimmerausstattungen für Räume in Dienstgebäuden, Wohnungen, Anstalten und Einrichtungen, Informationstechnik, Büromaschinen, Telekommunikationsanlagen, Arbeitsgeräte und -maschinen, Ärztliche Instrumente, Operations-, Untersuchungs-, Messgeräte, Geschirr, Wäsche und Kleidung in Anstalten und dgl., Werkzeuge, Waffen, Verkehrszeichen. Zu den sonstigen beweglichen Sachen gehören z. B. Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen und Bibliotheken, Dienstkleidung.

#### **82 Erwerb von unbeweglichen Sachen**

**821** Grunderwerb, Ankauf von bebauten Grundstücken, Ankauf von unbebauten Grundstücken für verschiedene Zwecke, Kauf von sonstigen Anlagen (Forstgrundstücke, Pflanzungen, Obstgärten u.ä.), Entschädigung für Landbeschaffung, Abfindungen, Renten für Abtretungen von Grundstücken, Ausgaben im Zusammenhang mit Grunderwerb wie Auflassung, Grundbucheintragung, Grundstückstaxen, Grunderwerbsteuer.

**823** Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen, z. B. Raten für den Erwerb von privat vorfinanzierten Straßen

**83 Erwerb von Beteiligungen und dgl.**, Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, Ausgaben für die Herauf-

setzung des Kapitals von Unternehmen, Erwerb von Aktien, Pfandbriefen und anderen Wertpapieren.

**831** Erwerb von Beteiligungen und dgl. im Inland

**836** Erwerb von Beteiligungen und dgl. im Ausland

### **85 Darlehen an öffentlichen Bereich**

Zur Abgrenzung des „öffentlichen Bereichs“ vgl. Nummer 2.7.1 AH-GF

**851** Darlehen an Bund

**852** Darlehen an Länder

**853** Darlehen an Gemeinden und Gemeindeverbände

**854** Darlehen an Sondervermögen

Zur Abgrenzung der Sondervermögen vgl. Nummer 2.7.1 AH-GF

**856** Darlehen an Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesanstalt für Arbeit

**857** Darlehen an Zweckverbände

### **86 Darlehen an sonstige Bereiche**

**861** Darlehen an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen

Zur Abgrenzung der „öffentlichen Unternehmen“ und „öffentlichen Einrichtungen“ vgl. Nummer 2.7.2 AH-GF

**862** Darlehen an private Unternehmen

**863** Darlehen an Sonstige im Inland

**866** Darlehen an Ausland

**87** Inanspruchnahme aus Gewährleistungen

Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Bürgschafts- und Gewährverträgen oder anderen ähnlichen Zwecken dienenden Verträgen

**88** Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich

Zur Abgrenzung des „öffentlichen Bereichs“ vgl. Nummer 2.7.1 AH-GF

Zu Obergruppen 88 und 89: Ausgaben, die nach ihrer Zweckbindung zur Finanzierung folgender Investitionsausgaben bestimmt sind: Bauten, Erwerb von beweglichem und sonstigem unbeweglichem Vermögen und andere Investitionsausgaben im Sinne der Hauptgruppen 7 und 8

**881** Zuweisungen für Investitionen an Bund

**882** Zuweisungen für Investitionen an Länder

**883** Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände

**884** Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen

Zur Abgrenzung der Sondervermögen vgl. Nummer 2.7.1 AH-GF

**886** Zuweisungen für Investitionen an Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesanstalt für Arbeit

**887** Zuweisungen für Investitionen an Zweckverbände

### **89 Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche**

Siehe Erläuterungen zu Obergruppe 88

**891** Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen

Zur Abgrenzung der „öffentlichen Unternehmen“ vgl. Nummer 2.7.2 AH-GF

**892** Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen

**893** Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland

z. B. Wohnungsbauprämien, Zuweisungen an den kommunalen Aufbaufonds

**894** Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Einrichtungen

Zur Abgrenzung der „öffentlichen Einrichtungen“ vgl. Nummer 2.7.2 AH-GF

**896** Zuschüsse für Investitionen an Ausland

**33** Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich

Zur Abgrenzung des „öffentlichen Bereichs“ vgl. Nummer 2.7.1 AH-GF

**331** Zuweisungen für Investitionen vom Bund

z. B. Zuweisungen des Bundes im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben  
Wohnungsbauprämien

**332** Zuweisungen für Investitionen von Ländern

**333** Zuweisungen für Investitionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden

**334** Zuweisungen für Investitionen von Sondervermögen

Zur Abgrenzung der Sondervermögen vgl. Nummer 2.7.1 AH-GF

**336** Zuweisungen für Investitionen von Sozialversicherungsträgern sowie von der Bundesanstalt für Arbeit

**337** Zuweisungen für Investitionen von Zweckverbänden

### **34 Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen**

**341** Beiträge

Beiträge Dritter - sonstige Körperschaften, Verbände, Vereine u. dgl., private und öffentliche Unternehmen, private Haushalte - zu gemeinsam finanzierten einzelnen Investitionsvorhaben. Beiträge von Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden zur Deckung der Kosten für die Herstellung von Anlagen, die durch das öffentliche Interesse erforderlich werden, z. B. Anliegerbeiträge, Beiträge zu Straßenkosten u.ä.

**342** Sonstige Zuschüsse für Investitionen aus dem Inland

**346** Zuschüsse für Investitionen von der EU

**347** Sonstige Zuschüsse für Investitionen aus dem Ausland (soweit nicht von der EU)

## **Gesetzesgrundlagen zur Schweizerischen Schuldenbremse: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

### **Art. 126I Haushaltführung**

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

## **Finanzhaushaltsgesetz, 2. Abschnitt: Schuldenbremse**

### **Art. 13 Höchstbetrag der Gesamtausgaben**

Der Höchstbetrag für die im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung entspricht dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen und dem Konjunkturfaktor. Bei der Ermittlung der geschätzten Einnahmen werden ausserordentliche Einnahmen nicht berücksichtigt. Als solche gelten insbesondere ausserordentliche Investitionseinnahmen sowie ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen. Der Konjunkturfaktor entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandprodukt gemäss langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandprodukt im Voranschlagsjahr.

### **Art. 14 Berücksichtigung des Höchstbetrags**

Bundesrat und Bundesversammlung berücksichtigen den Höchstbetrag bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

### **Art. 15 Erhöhung des Höchstbetrags**

Die Bundesversammlung kann bei der Verabschiedung des Voranschlags oder seiner Nachträge den Höchstbetrag nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung erhöhen im Falle von:

- a. aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen;
- b. Anpassungen am Rechnungsmodell;
- c. verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen.

Eine Erhöhung ist jedoch nur möglich, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent des Höchstbetrags erreicht.

### **Art. 16 Ausgleichskonto**

Nach Genehmigung der Staatsrechnung wird der nach Artikel 13 oder 15 festgelegte Höchstbetrag für die Gesamtausgaben des Vorjahres auf Grund der tatsächlich erzielten ordentlichen Einnahmen berichtigt.

2 Sind die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben höher oder tiefer als der berichtigte Höchstbetrag, so wird die Abweichung einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet oder gutgeschrieben.

#### Art. 17 Fehlbeträge des Ausgleichskontos

Ein Fehlbetrag des Ausgleichskontos wird im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der nach Artikel 13 oder 15 festzulegenden Höchstbeträge ausgeglichen. Überschreitet ein Fehlbetrag 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, so wird diese Überschreitung innerhalb der drei

folgenden Rechnungsjahre beseitigt.

#### Art. 18 Sparmassnahmen

Kürzungen nach Artikel 17 setzt der Bundesrat wie folgt um:

a. Er beschliesst zusätzliche Einsparungen in seiner Zuständigkeit.

b. Er beantragt der Bundesversammlung die für zusätzliche Einsparungen

notwendigen Gesetzesänderungen; dabei berücksichtigt er die Mitwirkungsrechte der Kantone.

Der Bundesrat nutzt beim Entwerfen und beim Vollzug des Voranschlags die sich bietenden Sparmöglichkeiten. Dazu kann er bereits bewilligte Verpflichtungs- und Voranschlagskredite sperren. Gesetzliche Ansprüche und im Einzelfall rechtskräftig zugesicherte Leistungen bleiben vorbehalten. Überschreitet der Fehlbetrag des Ausgleichskontos den Prozentsatz nach Artikel 17 Absatz 2, so beschliesst die Bundesversammlung über Anträge des Bundesrates nach Absatz 1 Buchstabe b in derselben Session, erklärt ihre entsprechenden Erlasse für

dringlich und setzt sie sofort in Kraft (Art. 165 BV); sie ist an den Betrag der Sparvorhaben des Bundesrates gebunden.

## Literatur

- Afonso, A. (2006). Expansionary fiscal consolidations in europe: new evidence, *ECB Working Paper Series* **Nr. 675**.
- Armin, H. H. und Weinberg, D. (1986). *Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.
- Barrell, R., Hurst, I. und Pina, Á. (2002). Fiscal targets, automatic stabilisers and their effects on output, Technical University of Lisbon, ISEG Working Paper. Nr. 2002/05.
- Barro, R. (1979). On the determination of the public debt, *Journal of Political Economy* **87** (5): 940–971.
- Barro, R. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth, *Journal of Political Economy* **98** (5): S103–S125.
- Bayoumi, T. und Eichengreen, R. (1995). Restraining yourself: The implications of fiscal rules for economic stabilization, *IMF Staff Papers* **42**: 34–48.
- Besendorfer, D., Phoung Dang, E. und Raffelhüschen, B. (2006). Schulden und Versorgungs-  
verpflichtungen der Länder: Was ist und was kommt?, *Wirtschaftsdienst* **86. Jahrgang, Heft 9**: 572–579.
- Bodmer, F. (2006). The swiss debt brake: How it works and what can go wrong, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* **Vol. 142** (3): 307–330.
- Brandner, P., Frisch, H., Grossmann, B. und Hauth, E. (2004). Eine Schuldenbremse für Österreich, Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Österreich.
- Briotti, M. G. (2005). Economic reactions to public finance consolidation: A survey of the literature, *ECB Occasional Paper Series* **Nr. 38**.
- Bruchez, P.-A. (2003a). A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Eidgenössische Finanzverwaltung, Working Paper. Nr. ÖT/2003/3.
- Bruchez, P.-A. (2003b). Réexamen du calcul du coefficient k, Eidgenössische Finanzverwaltung. Working Paper.
- Bruchez, P.-A. (2003c). Will the Swiss Fiscal Rule Lead to Stabilization of the Public Debt?, Eidgenössische Finanzverwaltung, Working Paper. Nr. ÖT/2003/4.

- Brunila, A., Buti, M. und in't Veld, J. (2002). Cyclical stabilisation under the stability and growth pact: How effective are automatic stabilisers?, Bank of Finland Discussion Paper. Nr. 6/2002.
- Buiter, W. (2001). Notes on 'a code for fiscal stability', *Oxford Economic Papers* **53**: 1–19.
- Bundesverfassungsgericht (1989). 2 BvF 1/82 vom 18. April 1989. BVerfGE 79, 311.
- Bundesverfassungsgericht (2007). 2 BvF 1/04 vom 9. Juli 2007.
- Capet, S. (2004). The efficiency of fiscal policies: a survey of the literature, CEPIL, Working Paper. Nr 2004 - 11.
- Colombier, C. und Frick, A. (2000). Überlegungen zur Schuldenbremse Teil 2 - der vorgeschlagene Mechanismus, *Konjunktur - Monatsberichte der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich* **63(12)**: 19–26.
- Danninger, S. (2002). A new rule: The swiss debt brake, IMF Working Paper. Nr. 02/18.
- Demetriades, P. und Mamuneas, T. (2000). Intertemporal output and employment effects of public infrastructure capital: evidence from 12 oecd economies, *The Economic Journal* **110**: 687–712.
- Deutsche Bundesbank (1999). Entwicklungen und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen, *Monatsbericht April 1999*: 29–46.
- Deutsche Bundesbank (2006). Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, *Monatsbericht Juli 2006*: 33–54.
- Donges, J. B., Eekhoff, J., Franz, W., Fuest, C., Möschel, W. und Neumann, M. J. (2005). *Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten*, Stiftung Marktwirtschaft.
- Europäische Kommission (1999). *Generational Accounting in Europe*, Vol. No. 6, European Economy, Reports and Studies.
- Friauf, K. H. (1990). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV*, Isensee, Josef and Kirchhof, Paul, chapter Staatskredit.
- Geier, A. (2004). Application of the Swiss Fiscal Rule to Artificial Data, Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Working Paper. Nr. 5.
- Glaser, A. (2007). Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung - Ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen, *Die Öffentliche Verwaltung* **3**: 98–106.

- Glomm, G. und Ravikumar, B. (1992). Public versus private investment in human capital: endogenous growth and income inequality, *Journal of Political Economy* **100** (4): 818–834.
- Haller, H. (1958/59). Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben, *Finanzarchiv N.F. Bd. 19*: 82.
- Hartwig, J. und Kobel Rohr, R. (2004). Wäre die schweizerische SSchuldenbremse ein geeignetes Instrument zur Disziplinierung der Fiskalpolitik in der EU?, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* **Vol. 73** (3): 481–490.
- Hodrick, R. J. und Prescott, E. C. (1997). Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation, *Journal of Money, Credit, and Banking* **Vol. 29, No. 1**: 1–16.
- Höfling, W. (2006). Der Haushaltsgesetzgeber in der extremen Haushaltsnotlage, *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen* **7**: 56–76.
- Höfling, W. (1993). *Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und RechtsmaSSstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht.
- Kalaitzidakis, P. und Kalyvitis, S. (2004). On the macroeconomic implications of maintenance in public capital, *Journal of Public Economics* **88** (3-4): 695–712.
- Kalaitzidakis, P. und Kalyvitis, S. (2005). New public investment and/or public capital maintenance for growth? the canadian experience, *Economic Inquiry* **43** (3): 586–600.
- Kellermann, K. und Schlag, C.-H. (1998). Produktivitäts- und Finanzierungseffekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, *Kredit und Kapital* **3**: 315–342.
- Kitterer, W. (2006). Haushaltsnotlagenindikatoren und ihre Bedeutung für Haushaltsnotlagenverfahren, *Finanzkrise im Bundesstaat*, Konrad, Kai A. and Jochimsen, Beate, Frankfurt am Main u.a.O., pp. 43–84.
- Kitterer, W. und Groneck, M. (2006). Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer, *Wirtschaftsdienst* **9**: 559–563.
- Kopits, G. und Symansky, S. (1998). Fiscal policy rules, *IMF Occasional Papers* **162**.
- Kösters, W., Schoewe, I. und Zimmermann, T. (2006). Nicht-keynesianische Effekte der Fiskalpolitik - eine Übersicht, *Wirtschaftsdienst* **9**: 608–616.

- Mackiewicz, M. (2007). Determinants of cyclicity of fiscal surpluses in the oecd countries, Institute of Economics Working Papers University of Lodz.
- Manasse, P. (2006). Procyclical fiscal policy: Shocks, rules, and institutions – a view from mars, IMF Working Paper. Nr. 06/27.
- McGrattan, E. R. und Schmitz, J. A. J. (1999). Maintenance and repair: too big to ignore, *Quarterly Review, Federal Reserve Bank of Minneapolis* **Fall**: 2–13.
- Müller, C. (2003). Arbeitspapiere/ Working Papers - Anmerkungen zur Schuldenbremse, Konjunkturforschungsstelle (KFO) an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH). Nr. 81.
- Müller, C. (2004). Anmerkungen zur Schuldenbremse, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* **73 (3)**: 491–501. DIW Berlin.
- Müller, C., Hartwig, J. und Frick, A. (2007). Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt - Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung, Konjunkturforschungsstelle (KOF) an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH). Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*.
- Peletier, B. D., Dur, R. A. und Swank, O. (1999). Voting on the budget deficit: Comment, *American Economic Review* **89 (5)**: 1377–1381.
- Romer, P. (1990). Endogenous technological change, *Journal of Political Economy* **98 (5)**: S71–S102.
- Romp, W. und De Haan, J. (2007). Public capital and economic growth: A critical survey, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* **8**: 6–52.
- Sachverständigenrat (1994). *Jahresgutachten 1994/95 Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2007). *Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Saint-Paul, G. (1992). Fiscal policy in an endogenous growth model, *Quarterly Journal of Economics* **107 (4)**: 1241–1259.

- Scharnagl, M. und Tödter, K.-H. (2004). How effective are automatic stabilisers? theory and empirical results for germany and other oecd countries, Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1. Nr. 21/2004.
- Schemmel, L. (2006). *Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Im ersten Schritt Schlupflöcher beseitigen - auf mittlere Sicht Kreditfinanzierung verbieten*, Vol. 99, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.
- Schips, B., Frick, A., Kobel Rohr, R., Lampart, D. und Müller, C. (2003). Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse - Schlussbericht, Konjunkturforschungsstelle (KOF) an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH).
- Schmalwasser, O. und Schidlowski, M. (2006). Kapitalstockrechnung in Deutschland, *Wirtschaft und Statistik* **11/2006**: 1107–1123.
- Schweizerischer Bundesrat (2000). Botschaft zur Schuldenbremse, Bundesblatt Nr.35 (Schweiz). S. 4653-4726.
- Schweizerischer Bundesrat (2001). Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse, Bundesblatt Nr.26 (Schweiz). S. 2387-2420.
- Stephan, A. (2003). Assessing the contribution of public capital to private production: evidence from the german manufacturing sector, *International Review of Applied Economics* **17** (4): 399 – 417.
- Thöne, M. (2005). Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA), Möglichkeiten der konzeptionellen Abgrenzung und quantitativen Erfassung, Ffio Köln.
- Weingast, B. G., Shepsle, K. A. und Christopher, J. (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics, *Journal of Political Economy* **89** (4): 642–665.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980). Gutachten zum Begriff öffentlicher Investitionen - Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 Grundgesetz. Heft 29.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994). Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern.

# FiFo-CPE Discussion Papers

## Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Die Beiträge ab 1998 stehen auch als kostenloser Download zur Verfügung unter: <http://fifo-koeln.de> oder <http://cpe.uni-koeln.de>.

Discussions Papers from 1998 onwards can be downloaded free of charge from: <http://fifo-koeln.de> or <http://cpe.uni-koeln.de>.

- 93-1 Ewringmann, D.: Ökologische Steuerreform? Vergriffen.
- 93-2 Gawel, E.: Bundesergänzungszuweisungen als Instrument eines rationalen Finanzausgleichs. Vergriffen.
- 93-3 Ewringmann, D./Gawel, E./Hansmeyer, K.-H.: Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergütepolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument, 2. Aufl. Vergriffen.
- 93-4 Gawel, E.: Neuere Entwicklungen der Umweltökonomik. Vergriffen.
- 93-5 Gawel, E.: Marktliche und außermärkliche Allokation in staatlich regulierten Umweltmedien: Das Problem der Primärallokation durch Recht. Vergriffen.
- 94-1 Gawel, E.: Staatliche Steuerung durch Umweltverwaltungsrecht — eine ökonomische Analyse. Vergriffen.
- 94-2 Gawel, E.: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltabgabe. Vergriffen.
- 94-3 Bizer, K./Scholl, R.: Der Beitrag der Indirekteinleiterabgabe zur Reinhaltung von Klärschlamm. Vergriffen.
- 94-4 Bizer, K.: Flächenbesteuerung mit ökologischen Lenkungswirkungen. Vergriffen.
- 95-1 Scholl, R.: Verhaltensanreize der Abwasserabgabe: eine Untersuchung der Tarifstruktur der Abwasserabgabe. 6,50 EUR.
- 95-2 Kitterer, W.: Intergenerative Belastungsrechnungen („Generational Accounting“) - Ein Maßstab für die Belastung zukünftiger Generationen? 7,50 EUR.
- 96-1 Ewringmann, D./Linscheidt, B./Truger, A.: Nationale Energiebesteuerung: Ausgestaltung und Aufkommensverwendung. 10,00 EUR.
- 96-2 Ewringmann, D./Scholl, R.: Zur fünften Novellierung der Abwasserabgabe; Meßlösung und sonst nichts? 7,50 EUR.
- 97-1 Braun, St./Kambeck, R.: Reform der Einkommensteuer. Neugestaltung des Steuertarifs. 7,50 EUR.
- 97-2 Linscheidt, B./Linnemann, L.: Wirkungen einer ökologischen Steuerreform — eine vergleichende Analyse der Modellsimulationen von DIW und RWI. 5,00 EUR.
- 97-3 Bizer, K./Joeris, D.: Bodenrichtwerte als Bemessungsgrundlage für eine reformierte Grundsteuer. 7,50 EUR.
- 98-1 Kitterer, W.: Langfristige Wirkungen öffentlicher Investitionen - theoretische und empirische Aspekte. 6,00 EUR.
- 98-2 Rhee, P.-W.: Fiskale Illusion und Glory Seeking am Beispiel Koreas (1960-1987). 5,00 EUR.
- 98-3 Bizer, K.: A land use tax: greening the property tax system. 5,00 EUR.
- 00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?. 6,00 EUR.
- 00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang. 7,50 EUR.
- 02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II. 5,00 EUR.
- 05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle. 8,00 EUR.
- 05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuer. 8,00 EUR.
- 05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell. 8,00 EUR.
- 06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland. 6,00 EUR.
- 06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle - Grundlagen und Anwendungsgebiete. 6,00 EUR.
- 06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer — Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform? 6,00 EUR.
- 06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens. 6,00 EUR.
- 06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany. 6,00 EUR.
- 06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland. 6,00 EUR.
- 06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte — eine empirische Analyse. 6,00 EUR.
- 06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. 6,00 EUR.
- 06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms. 10,00 EUR.
- 06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model. 8,00 EUR.
- 06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15. 6,00 EUR.
- 07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnssektor. 8,00 EUR.
- 07-2 Groneck, M., Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse. 6,00 EUR.
- 07-3 Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung. 8,00 EUR.
- 07-4 Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM. 6,00 EUR.
- 07-5 Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen. 6,00 EUR.
- 07-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State? 6,00 EUR.
- 07-7 Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschanke für die deutschen Bundesländer. 12,00 EUR.