

Hetschko, Clemens; Quint, Dominic; Thye, Marius

Working Paper

Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union: Taugt das deutsche Modell als Vorbild?

Diskussionsbeiträge, No. 2012/12

Provided in Cooperation with:

Free University Berlin, School of Business & Economics

Suggested Citation: Hetschko, Clemens; Quint, Dominic; Thye, Marius (2012) : Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union: Taugt das deutsche Modell als Vorbild?, Diskussionsbeiträge, No. 2012/12, Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59884>

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.

Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union

Taugt das deutsche Modell als Vorbild?

Clemens Hetschko
Dominic Quint
Marius Thye

Fachbereich Wirtschaftswissenschaft

Diskussionsbeiträge

Economics

2012/12

*Nationale Schuldenbremsen für die Länder der Europäischen Union:
Taugt das deutsche Modell als Vorbild?*

Clemens Hetschko^{*}, Dominic Quint^{*} und Marius Thye^{**}

Mai 2012

Zusammenfassung

Zu den Verpflichtungen der Mitglieder im Europäischen Fiskalpakt gehört unter anderem, eine nationale Schuldenbremse einzuführen – eine Regel zur Begrenzung der jährlichen Neuverschuldung. Deutschland ist diesen Schritt bereits gegangen. Im vorliegenden Beitrag überprüfen wir, inwieweit das deutsche Modell als Vorbild für andere Staaten des Euroraums taugt. Wir hinterfragen dazu, ob es Regierungen und Parlamente im Aufnehmen von Schulden wirksam einschränkt. Besondere Aufmerksamkeit schenken wir dem Verfahren zur Konjunkturbereinigung. Auf Grundlage eigener Ex-Post-Simulationen kommen wir zu dem Ergebnis, dass es Regierungen und Parlamenten erhebliche Verschuldungsspielräume einräumt, die dem Ziel einer Schuldengrenze zuwiderlaufen. Ähnliche Zweifel an der Zielgenauigkeit der im deutschen Modell gefundenen Regelungen begründen wir im Hinblick auf die Bereinigung um finanzielle Transaktionen, Ausnahmen in Notsituationen und den Stabilitätsrat. Wir gehen ferner darauf ein, wie Staaten das Modell im Sinne eines (noch) wirksameren Mechanismus weiterentwickeln könnten.

JEL Klassifikation: H62, H63

Schlüsselbegriffe: Staatsverschuldung, Europäischer Fiskalpakt, Schuldenbremse

Die Autoren danken den Teilnehmern des Workshops „Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz“ sowie Monika Bucher, Andreas Knabe, Ronnie Schöb und Christoph Skupnik für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare.

^{*} Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Kontakt: Boltzmannstraße 20, 14195 Berlin, E-Mail: Clemens.Hetschko@fu-berlin.de und Dominic.Quint@fu-berlin.de.

^{**} Bucerius Law School, Hamburg, Kontakt: Stollenweg 22b, 49134 Wallenhorst, E-Mail: marius.thye@law-school.de.

1 Nationale Schuldenbremsen im Rahmen des Europäischen Fiskalpakts

In den vergangenen Jahrzehnten haben viele Staaten in Europa Schulden in konjunkturell schwierigen Zeiten aufgenommen, in späteren Boomperioden aber nicht wieder abgebaut. Nun, da die Finanzmarkt- und Weltwirtschaftskrise der Jahre 2007-2009 zu erheblichen neuen Staatsschulden geführt hat, laufen einige Länder Gefahr, ihre Zahlungsfähigkeit einzubüßen. Die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Entwicklung sind vom heutigen Standpunkt aus kaum absehbar. Auch deshalb sind viele Entscheidungsträger zu der Einsicht gelangt, dass sich diese Entwicklung nicht fortsetzen darf. In diesem Zusammenhang erklingt oftmals die Forderung nach einer stärkeren Koordination der Finanzpolitik innerhalb der Währungsunion. Zumindest aber sollten wirksame „Leitplanken“ verhindern, dass sich Staaten über Gebühr verschulden. Der nun verabredete Europäische Fiskalpakt sieht unter anderem vor, nationale Schuldenbegrenzungsregeln zu implementieren. Die Verankerung in der jeweiligen Verfassung soll Regierungen und Parlamente an eine Neuverschuldungsgrenze binden, da diese latenten Verschuldungsanreize ausgesetzt sind (siehe Art. 3 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion).¹ Als Vorbilder mit einer solchen Regel gelten zurzeit insbesondere Deutschland und die Schweiz, die in den letzten Jahren „balanced budget rules“² eingeführt haben (Hausner und Simon 2009).³ Ihre Schuldenbremsen begrenzen das strukturelle, um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Haushaltsdefizit.

Im vorliegenden Beitrag gehen wir der Frage nach, inwiefern das deutsche Modell in seiner konkreten Umsetzung für den Bundeshaushalt zu verhindern hilft, dass Regierung und Parlamente die Staatsschulden immer weiter erhöhen. Wir überprüfen damit, ob die sich anbietende Übernahme des deutschen Modells durch andere Länder des Fiskalpakts ratsam ist. Unser Fokus liegt dabei auf den Ausnahmeregelungen zum generellen Neuverschuldungsverbot, die strukturelle Verschuldung, konjunkturelle Verschuldung sowie Verschuldung in Notsituationen ermöglichen. Unsere Ausführungen zum Konjunkturbereinigungsverfahren untermauern wir mit Ex-Post-Simulationen für Deutschland. Hierbei erweist sich ebenso wie bei der Verschuldung in Notsituationen die Schaffung der Ausnahmeregelung als nachvollziehbar, ihre Umsetzung jedoch als problematisch im Hinblick auf die Zielstellung einer Schuldenbremse. Parlament und

¹ Siehe hierzu zusammenfassend Alesina und Perotti (1994) sowie Mikosch und Übelmesser (2007). Indizien für solches Regierungsverhalten liefern nicht nur Verschuldungsdaten, sondern auch Dokumentationen kreativer Haushaltsbuchführung (siehe hierzu Koen und van den Noord 2005). Damit verbindet sich die Erwartung, dass Regierungen und Parlamente versuchen werden, die jeweilige nationale Schuldenbremse zu umgehen. „National administrations will seek, and likely find, ways to obfuscate and circumvent fiscal restraints if doing so serves their own interest.“ (von Hagen 1991, S. 200)

² Eine „Balanced Budget Rule“ legt den Haushalt auf ein um konjunkturelle Schwankungen bereinigtes Defizit von einer bestimmten Grenze (z.B. null) fest.

³ Zur Ausgestaltung und Beurteilung der Schweizer Schuldenbremse siehe Danninger (2002) und Colombier (2006).

Regierung erhalten allzu oft erhebliche Verschuldungsspielräume durch die konkret getroffenen Regelungen. Dementsprechend ermitteln wir erhebliches Weiterentwicklungspotenzial für andere Länder, die sich am deutschen Modell orientieren oder es übernehmen wollen. Weitere Aspekte, die wir bewerten, sind die sogenannte Bereinigung um finanzielle Transaktionen und der Stabilitätsrat. Zunächst aber widmen wir uns dem generellen Neuverschuldungsverbot.

2 Die neue Schuldenbremse in Deutschland

Vor Einführung der Schuldenbremse war die Neuverschuldung an die Höhe der Investitionen des Bundes gebunden, wobei Abweichungen bei einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ möglich waren. Zahlreiche Gründe führten dazu, dass diese Regelung den stetig ansteigenden Schuldenstand der Bundesrepublik nicht zu verhindern vermochte (Feld 2010; Engels und Hugo 2007):

- Der Begriff der Investitionen war zu weit gefasst worden und ließ zu viel Interpretationsspielraum zu.
- Die Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts war zwar an Indikatoren gebunden, aber nicht an konkrete Schwellenwerte. Beispielsweise wurde diese Klausel zwischen 1997 und 2007 in fünf verschiedenen Jahren angewandt, obgleich nur eine Rezession, d.h. eine Phase negativen Wachstums von wenigstens zwei Quartalen in Folge, stattfand – vom 4. Quartal 2002 bis zum 3. Quartal 2003.
- Die Regel wurde durch zahlreiche Regierungen gebrochen, ohne, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit dieses Vorgehen als verfassungswidrig eingestuft hätte (vgl. auch Pünder 2010, S. 26-27).

Auch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt konnte der Verschuldung in Deutschland nicht Einhalt gebieten. Von der Einhaltung der „Obergrenze“ der Gesamtverschuldung in Höhe von 60% des BIP ist Deutschland inzwischen weit entfernt. Außerdem hat es das zweite Maastricht-Kriterium, demzufolge der Finanzierungssaldo 3% des BIP nicht überschreiten darf, mehrfach verletzt, ohne deshalb bislang nennenswerte Konsequenzen tragen zu müssen. Das Defizitverfahren aus 2003 wurde 2007 eingestellt. Auch im Hinblick auf andere Staaten erwies sich die Bindekraft der Maastricht-Kriterien als gering.⁴

Die Erfahrungen mit der alten Schuldenregel und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ließen eine Neuregelung im Grundgesetz als notwendig erscheinen. Dementsprechend hat der Gesetzgeber im Frühjahr 2009 die sogenannte „Schuldenbremse“ geschaffen, die für den Bund nach einer Übergangszeit ab dem Haushaltsjahr 2016 zum ersten Mal umfassend gilt.

⁴ Zu den Ursachen siehe u.a. Buti et al. (2003).

Das neue deutsche Modell sieht ein grundsätzliches Verbot der Schuldenaufnahme in den Haushalten von Bund und Ländern vor. Allerdings entspricht der Bundeshaushalt bereits dann diesem Neuverschuldungsverbot, wenn der Umfang der Krediteinnahmen eines Haushaltsjahres 0,35% vom BIP nicht überschreitet. Bei einem BIP von 2,498 Bill. Euro (Daten aus 2010) dürfte sich der Bund nach dieser Regelung um rund 8,7 Mrd. Euro verschulden. Dieser Verschuldungsspielraum wird als „strukturelle Verschuldungskomponente“ bzw. „Strukturkomponente“ bezeichnet. Welchem Zweck aber dient diese Einschränkung des generellen Verbots? Automatische Stabilisierung oder Handlungsfähigkeit in Notsituationen werden durch andere Instrumente des deutschen Modells bereits abgedeckt (siehe Abschnitt 3 und Abschnitt 4). Allerdings könnte man überlegen, ob zukünftige Generationen durch Zins und Tilgung an Investitionen zu beteiligen wären, die ihnen zu Gute kommen. Dann allerdings ist die Festlegung auf 0,35% des BIP zumindest willkürlich, weil sie in keiner Weise auf solche Zukunftsinvestitionen Bezug nimmt.

Eine weitere Frage stellt sich nach den Anreizen für die Einhaltung der Schuldenbremse aus Sicht der politischen Entscheidungsträger. Im deutschen Modell kann das Bundesverfassungsgericht einen Haushalt für verfassungswidrig erklären, wenn dieser die Schuldengrenze verletzt. Konkrete Sanktionen erfolgen darauf aufbauend allerdings nicht. Zwar ist festzuhalten, dass das Bundesverfassungsgericht ein sehr hohes Ansehen genießt und allein der von diesem Gericht gesetzte Stempel „verfassungswidrig“ in der Öffentlichkeit als schlechtes Zeugnis für den Haushaltsgesetzgeber empfunden wird. Es könnte daher nicht unbedingt im Wiederwahlinteresse der Abgeordneten liegen, einen verfassungswidrigen Haushalt zu verabschieden. Gleichwohl gibt es auf diese Wirkung keine Garantie. Deshalb sollten andere europäische Staaten, die eine entsprechende Regelung einführen wollen, Sanktionen bei Verstößen vorsehen, um die Wirksamkeit der Regeln und ihre Glaubwürdigkeit sicherzustellen. Der deutsche Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat 2007 einen „Schulden-Soli“ vorgeschlagen. Es handelt sich um einen Aufschlag auf die Einkommensteuer, der zum Einen zur Rückführung der zu viel aufgenommenen Verschuldung führt und zum Anderen transparent macht, wem die Bürger diese zusätzliche Belastung zu verdanken haben (SVR 2007, S. 115).

Neben der Strukturkomponente lässt das deutsche Modell weitere Ausnahmen von einem totalen Neuverschuldungsverbot zu. Solche Einschränkungen bergen stets die Gefahr, zur Umgehung der Schuldenschranke ausgenutzt zu werden. Dieses Problem für eine wirksame Schuldenbegrenzung machen wir im folgenden Abschnitt anhand der Konjunkturbereinigung des zulässigen Defizits im deutschen Modell deutlich.

3 Probleme der Konjunkturbereinigung

3.1 Die Bestimmung der Konjunkturkomponente unter dem Einfluss der Regierung

Die zulässige Neuverschuldung im deutschen Modell ergibt sich aus der Summe der Strukturkomponente von 0,35% des BIP und einer Konjunkturkomponente. Die Konjunkturkomponente umfasst die Auswirkungen der aktuellen Abweichung der Volkswirtschaft von der konjunkturellen Normallage auf den Staatshaushalt. Sie ist das Produkt aus Produktionslücke (der Differenz aus dem aktuellen BIP und dem Produktionspotenzial der Volkswirtschaft) und Budgetsensitivität (der prozentualen Änderung des Defizits bei einer ein-prozentigen Änderung der Produktionslücke).

Gemäß der theoretischen Definition des Produktionspotenzials gleichen sich die Produktionslücken aller Perioden aus, sodass sich langfristig eine konjunkturelle Verschuldung von null ergeben müsste. Der Staat soll durch diesen Prozess der Konjunkturbereinigung Steuer- und Ausgabenglättung sowie automatische Stabilisierung (passive antizyklische Fiskalpolitik) leisten können, ohne sich langfristig höher als durch die Strukturkomponente vorgesehen zu verschulden (siehe Colombier 2006, S. 523; Corneo 2009, S. 6). Damit die Konjunkturbereinigung nicht politisch zur Ausweitung der Verschuldung missbraucht wird, muss sie an ein für Verfassungsgericht und Wähler nachvollziehbares sowie durch die Regierung nicht manipulierbares Berechnungsverfahren gebunden werden. Wir werden allerdings im Folgenden sehen, dass dieses Ziel mit der gewählten Verfahrensweise im deutschen Modell nicht erreicht werden kann.

Zur Berechnung der Konjunkturkomponente sind am Beginn einer Haushaltsperiode zunächst das BIP, die Produktionslücke und die Budgetsensitivität zu schätzen. Die Wahl geeigneter Schätzverfahren obliegt der Regierung unter Berücksichtigung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Ferner sollen Anpassungen in Abhängigkeit vom aktuellen Stand der Wissenschaft vorgenommen werden (siehe Art. 115 GG; § 5 G 115).

Die zur Wahl stehenden Verfahren zur Annäherung an die tatsächliche Produktionslücke sind zahlreich und weichen in den Ergebnissen voneinander ab. Da das Produktionspotenzial eine theoretische Größe darstellt, existieren auch keine Vergleichswerte für eine nachträgliche Korrektur von Fehleinschätzungen. Mithin ist die wissenschaftliche Diskussion bislang nicht zur Identifikation eines als besonders valide einzuschätzenden Verfahrens gelangt: Billmeier (2009) vergleicht die Produktionslückenschätzungen verschiedener Methoden für Großbritannien, Frankreich, Italien, Finnland und Griechenland (bezogen auf das Jahr 2002). Dabei erweisen sich die verfahrensabhängigen Unterschiede für jedes Land als erheblich (Produktionslücke in % des BIP): Sie reichen für Großbritannien von -0,78% bis +1,06%, für Frankreich von -0,9% bis +0,66%, für Finnland von -1,55% bis +1,06%, für Griechenland von -0,12% bis

+2,78% und für Italien von -0,81% bis +0,22%. Orphanides (2003a, 2003b) untersucht die Folgen dieser Problematik für die US-Geldpolitik und kommt zu dem Ergebnis, dass die hohen Inflationszahlen in den 1970er Jahren durch eine fehlgerichtete Politik verursacht worden sind, welche auf ungenaue Schätzungen der Produktionslücke basierte.

Für das deutsche Modell einer Schuldenbremse bedeuten diese Ergebnisse, dass sich die Regierung allein über die Festlegung der Methode zur Schätzung der Produktionslücke möglicherweise Verschuldungsspielräume verschaffen kann. Mit Hilfe der folgenden Ex-Post-Simulationen möchten wir die Konsequenzen dieses Umstandes im deutschen Modell bemessen. Wir nutzen dafür dieselben Daten, die auch die Europäische Kommission bei der Berechnung der deutschen Produktionslücke heranzieht (AMECO-Datenbank) und betrachten die Jahre 1960-2011.⁵ Auch dabei beschränken wir uns auf den Bund.

In den folgenden Schätzungen berücksichtigen wir für die Berechnung der Konjunkturkomponente des Bundes den HP-Filter („HP“; Hodrick und Prescott 1997), die Produktionsfunktionsmethode der EU („EU“; Denis, McMorrow und Röger 2002), den Baxter-King-Filter („BK“; Baxter und King 1999) und die Blanchard-Quah-Methode („VAR“; Blanchard und Quah 1989). Die Budgetsensitivität für den Bund wird mit 0,26 konstant gehalten. Exemplarisch präsentieren wir in Tabelle 1 die zulässigen Konjunkturkomponenten in Milliarden Euro in Abhängigkeit von den verschiedenen Verfahren für die Jahre 1979, 1989, 1999 und 2009.

Tabelle 1: Konjunkturkomponente in Mrd. Euro in Abhängigkeit von verschiedenen Verfahren zur Berechnung der Produktionslücke

	EU	VAR	HP	BK	max/min
1979	7,054	-0,134	5,844	3,197	7,189
1989	0,842	2,912	-3,702	-3,187	6,614
1999	1,859	5,981	-0,178	-1,408	7,388
2009	-27,012	4,299	-21,612	-22,006	31,312

Quelle: AMECO-Datenbank.

Ähnlich wie in der Studie von Billmeier (2009) weichen die mit den angewandten Verfahren erzielten Ergebnisse stark voneinander ab. Der Max-Min-Vergleich

⁵ Anmerkung der Autoren: Wir gehen diesen Weg, um verfahrensabhängige Schwankungen zu illustrieren und deren Größenordnung in etwa einschätzen zu können. Wir berechnen ausdrücklich nicht, wie hoch die Konjunkturkomponente tatsächlich in den betrachteten Jahren gewesen wäre. Da in dieser Zeit die neue Schuldenbremse in Deutschland nicht galt, wäre eine solche Interpretation unzulässig. Schließlich hätte die Wirkung der Regel auf das staatliche Handeln den Konjunkturverlauf beeinflussen können.

verdeutlicht, wie viel Spielraum an konjunktureller Verschuldung über die Wahl des Berechnungsverfahrens für die Produktionslücke entsteht. Eine opportunistische Regierung könnte diesen Spielraum ausnutzen, um die Verschuldung auszuweiten.

Damit eröffnet die Wahl von Schätzverfahren zur Bemessung der Konjunkturkomponente einer opportunistischen Regierung tatsächlich erheblichen Verschuldungsspielraum. EU-Ländern, die eine wirksame und damit gegenüber den Finanzmärkten glaubwürdige Schuldenbremse nach dem deutschen Modell implementieren möchten, sollten wahlweise ihre Regierungen an ein bestimmtes Verfahren binden oder die Berechnung der Konjunkturkomponente an ein möglichst unabhängiges Gremium delegieren.

In gewisser Weise scheint das deutsche Modell einen halbherzigen Schritt in diese Richtung gehen zu wollen, indem es im Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG von der Bundesregierung verlangt, das Verfahren „in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren“ festzulegen. Allerdings eröffnet der Begriff „Übereinstimmung“ der Regierung durchaus noch Spielräume wie Truger und Will (2012) zeigen. Denn auch das Verfahren der Europäischen Kommission kann auf verschiedenen Wegen umgesetzt werden, die zu um mehrere Milliarden Euro voneinander abweichenden Konjunkturkomponenten führen.

Hinzu kommt, dass es den zuständigen Ministerien obliegt, das Verfahren „regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln“ (§ 5 Abs. 4 Gesetz zur Ausführung von Art. 115 GG). Damit gewinnt die Regierung wiederum an Spielraum, andere Verfahren zu nutzen. Das deutsche Modell in seiner bisherigen Ausgestaltung kann folglich eine unmittelbare Bindung an ein von der Europäischen Kommission durchzuführendes Berechnungsverfahren nicht leisten.

3.2 Konjunkturbereinigung und Symmetriegebot

Im Hinblick auf dieses Ergebnis kann man diskutieren, ob die Vorgabe einer symmetrischen Konjunkturbereinigung durch das deutsche Modell bereits sicherstellt, dass kein Ausnutzen von Verschuldungsspielräumen durch den Wechsel des Verfahrens zustande kommt. Das Symmetriegebot folgt aus Art. 115 Abs. 2 GG: Es „sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.“ In Bezug auf eine aktuelle Haushaltsperiode resultiert daraus allerdings keine Bindung an ein Verfahren zur Bestimmung der Produktionslücke. Denn unabhängig davon, mit welcher Methode die Berechnung erfolgt, wird bei einer negativen (positiven) Abweichung vom Produktionspotenzial Verschuldung ermöglicht (abgebaut). Aus Sicht einer aktuellen Haushaltsperiode leistet demzufolge jedes Verfahren symmetrische Konjunkturbereinigung, sodass das Symmetriegebot unabhängig davon, ob das Verfahren häufig gewechselt wird oder nicht, immer erfüllt wird.

Man kann noch überlegen, ob das Symmetriegebot langfristige Symmetrie verlangt, sodass die Verschuldung über einen langen Zeitraum hinweg null betragen muss und deshalb Verfahrenswechsel eingeschränkt werden. Da aber im deutschen Modell keine langfristige Prüfung der Einhaltung des Symmetriegebots vorgesehen ist, kann auch dieser Schluss nicht gezogen werden. Außerdem ist schwer vorstellbar, wie ein Verfassungsgericht angesichts der in diesem Abschnitt beschriebenen technischen Schwierigkeiten für die Bestimmung der Produktionslücke schlüssig festlegen sollte, welcher Haushalt die Summe der Neuverschuldung der letzten Jahre ausgleichen muss bzw. welche Haushalte längst vergangener Jahre nun verfassungswidrig sind, weil in der Summe kein perfekt symmetrischer Ausgleich stattfand.

Hinzu kommt, dass selbst die Beibehaltung ein und desselben Verfahrens perfekte Symmetrie nicht sicherstellt. Denn den hier diskutierten Methoden ist gemein, dass sie die Produktionslücken vergangenen Jahren anpassen, sodass aus Sicht der aktuellen Periode ein langfristiger Ausgleich der Konjunkturkomponenten auf null sichergestellt wird. Wir illustrieren diesen Umstand für das Jahr 2000 unter Anwendung der EU-Methode und des HP-Filters in Tabelle 2. Dabei sei ausdrücklich erwähnt, dass die Veränderungen nicht auf Datenrevisionen beruhen, sondern auf der sich mit dem Wissen der Zukunft veränderten Einschätzung der Produktionslücke.

Tabelle 2: Konjunkturkomponente des Jahres 2000 aus Sicht der Jahre 2000, 2005 und 2010 in Milliarden Euro

	EU	HP
2000	1,880	3,370
2005	8,873	7,777
2010	9,356	8,819

Quelle: AMECO-Datenbank.

Für die Idee langfristiger Symmetrie resultiert daraus ein weiteres Problem (am Beispiel des EU-Verfahrens): Die Konjunkturbereinigung für das Jahr 2010 wird unter der Annahme symmetrisch, dass die Konjunkturkomponente im Jahr 2000 eine Verringerung der Neuverschuldung von 9,356 Mrd. Euro bewirkt hat. Tatsächlich wären im Jahr 2000 nur 1,88 Mrd. Euro an konjunktureller Verschuldung abgebaut worden, sodass man allein schon aufgrund eines einzigen Jahres mehrere Mrd. Euro von einem langfristig symmetrischen Ausgleich entfernt wäre.⁶

⁶ Für das Jahr 2000 zeigt unsere Darstellung überdies, dass sich unabhängig von der gewählten Methode die konjunkturell zulässige Verschuldung zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung Jahre später als „Fehleinschätzung“ in Höhe von mehreren Milliarden Euro erweisen kann.

3.3 Grenzen der Analyse und ein weiteres Problem: Budgetsensitivität, Datenrevision und Kontrollkonto

Hinsichtlich unserer Schätzergebnisse ist noch festzuhalten, dass wir das Problem von Verschuldungsspielräumen eher *unterschätzen*, da wir die Budgetsensitivität in Anlehnung an Kastrop und Snelting (2008) stets konstant halten (für den Bund 0,26). Da aber auch die Budgetsensitivität geschätzt werden muss, könnte sich hierdurch die Bandbreite der vom methodischen Vorgehen abhängigen Verschuldungsspielräume weiter erhöhen.

Außerdem berücksichtigen wir eine weitere Unsicherheit nicht, der das tatsächliche Verfahren der Konjunkturbereinigung unterliegen wird: Wir nutzen langfristig korrigierte Daten, obgleich die in der Realität zu nutzenden aktuellen Zahlen in der Regel nach der ersten Veröffentlichung noch mehrfach revidiert werden. Mankiw und Shapiro (1986) berechnen für die Veröffentlichungen des Wirtschaftswachstums der USA im Zeitraum 1975-1982 eine Standardabweichung von über 2 Prozent zwischen den als vorläufig veröffentlichten Zahlen und den endgültigen Ergebnissen. Daraus folgt, dass jede dritte Veröffentlichung der Wachstumsrate später um mehr als 2 Prozentpunkte revidiert werden musste.

Um dem Problem der Datenrevision zu begegnen, beinhaltet das deutsche Modell ein Kontrollkonto. Hier soll auf Grund von Datenanpassungen zu viel aufgenommene Verschuldung verbucht werden. Übersteigt sie 1,5% des BIP, ist sie zurückzuführen. Allerdings nutzt das Kontrollkonto die Datenlage am Jahresende, d.h. ebenfalls Werte, die sich durch Revisionen in der Folgezeit sehr wahrscheinlich noch stark verändern. Es greift demzufolge zu kurz.

3.4 Konjunkturbereinigung und mögliche verfassungsrechtliche Probleme

Wie unsere Schätzungen gezeigt haben, kann die Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens den zulässigen Verschuldungsrahmen maßgeblich mitbestimmen. Dieser Umstand kann sich nicht nur im Hinblick auf Verschuldungsanreize als dem Ziel der Schuldenbremse abträglich erweisen, sondern auch das Verhältnis zwischen nationaler Regierung und nationalem Parlament bei der Haushaltsgesetzgebung verschieben, sodass dem Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr entsprochen wird: Tabelle 1 verdeutlicht, dass, in Abhängigkeit vom gewählten Verfahren, die konjunkturelle Situation zu einem gegebenen Zeitpunkt als negative Abweichung von der Normallage einzuschätzen wäre, bei einem anderen als positive. Die Regierung hat es damit nicht nur in der Hand, mit der Wahl des Schätzverfahrens die Höhe der zulässigen Staatsverschuldung festzulegen; sie kann vielmehr entscheidenden Einfluss darauf nehmen, ob überhaupt eine Aufnahme von Krediten zulässig ist oder ob eine Schuldentilgung vorzunehmen ist. Damit ermöglicht das deutsche Modell der Regierung grundlegende Entscheidungen mit Blick auf die konjunkturell induzierte

Kreditaufnahme des Staates, obwohl die Festsetzung des Rahmens für die Neuverschuldung eine grundlegende, richtungswisende Entscheidung ist, die nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz beim Parlament liegen sollte (siehe hierzu ausführlich Thye 2010).

Wenn daher die Regierung dem Parlament mit der Wahl des Berechnungsverfahrens den Rahmen der zulässigen Neuverschuldung vorgeben kann, erscheint die Machtverteilung zwischen den Gewalten in unzulässiger Weise verschoben. Das deutsche Modell könnte sich daher in Ländern als verfassungswidrig erweisen, die dem Parlament eine besonders starke Rolle gegenüber der Regierung im Budgetprozess einräumen. Zu nennen wären neben Deutschland selbst insbesondere Dänemark, Schweden, Österreich und die Niederlande (vgl. auch Wehner 2006).

4 Notsituationen – Einfallstor zum Schuldenmachen?

Neben der Konjunkturkomponente beinhaltet das deutsche Modell eine weitere maßgebliche Ausnahmeregelung, die Verschuldung in Notlagen. Tritt eine schwere Naturkatastrophe auf, ist es häufig effizient, kurzfristige Maßnahmen zu ergreifen, da Verzögerungen die Kosten der Katastrophe steigern.⁷ Schuldenaufnahme kann hierbei gerechtfertigt sein, um die Folgen des Ereignisses ohne Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen und möglichst schnell abzufedern. Das deutsche Modell sieht deshalb eine Ausnahmeregelung für „Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen“ (Art. 115 Abs. 2 GG) vor.

Da eine Auflistung aller denkbaren Fälle von Notsituationen im Gesetz kaum möglich ist, grenzt die Gesetzesbegründung potenzielle Fälle durch drei Kriterien ein, die gleichzeitig vorliegen müssen:

1. Die Notsituation muss außergewöhnlich sein.
2. Die Situation muss sich der Kontrolle des Staates entziehen.
3. Die Situation muss den Haushalt erheblich beeinträchtigen.

Die Ausnahmeregelung für Notsituationen umfasst ausdrücklich auch erhebliche Beeinträchtigungen der Konjunktur (siehe BT-Drs. 16/12410 2009). Offenbar soll hiermit über den Ausgleich konjunkturbedingter Saldoschwankungen hinaus aktive antizyklische Fiskalpolitik möglich werden (in ähnlicher Weise argumentiert Pünder 2010, S. 122). Gleichwohl schafft die Regel keinerlei Kriterien, wann ein konjunktureller Einbruch die Anwendung der Regel rechtfertigt. Die Befürchtung liegt nahe, dass diese ungenügende

⁷ Je schneller beispielsweise die Infrastruktur in einem Katastrophengebiet wiederhergestellt wird, desto zügiger kann sich das Gebiet wirtschaftlich erholen. Dementsprechend werden die monetären Auswirkungen der Katastrophe auf Steuereinnahmen und Sozialausgaben zeitlich und damit in ihrer Gesamthöhe begrenzt.

Bindung an Kennzahlen zur Umgehung der Schuldenbremse durch eine opportunistische Regierung führt.

Allerdings muss bei der Entscheidung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme auf Grund einer Notsituation zugleich ein verbindlicher Tilgungsplan aufgestellt werden. Konkrete zeitliche Vorgaben für die Tilgung existieren nicht; das Gesetz fordert hier nur, dass der Tilgungsplan eine Rückführung der Schulden in einem „angemessenen Zeitraum“ vorsehen muss. Der Tilgungsplan dient grundsätzlich dem Ziel, langfristig die Verschuldung auf die Strukturkomponente zu reduzieren und ist daher sinnvoll. Wann aber ein Zeitraum zur Tilgung der in besonderen Notsituationen aufgenommenen Verschuldung angemessen ist, klärt die Gesetzgebung nicht. Dadurch hat das Parlament umfassenden Entscheidungsspielraum bei der Erstellung des Tilgungsplanes (siehe auch Pünder 2010, S. 126-128). Neben vielen denkbaren Faktoren darf die konjunkturelle Lage ebenso berücksichtigt werden wie die aktuelle Haushaltssituation. In Anbetracht dieser vielfältigen Begründungsmöglichkeiten erscheint ein Hinauszögern der Tilgung stets möglich. Der Tilgungsplan könnte mitunter sogar genutzt werden, um eine Nachfolgeregierung gezielt zu schwächen. Problematisch sind diese Begründungsmöglichkeiten vor allem dann, wenn die zugrunde liegenden Kriterien von Regierung und Parlament beeinflusst werden können. Eine schwierige Haushaltssituation, die ein Hinauszögern der Tilgung rechtfertigt, lässt sich durch höhere Ausgaben verschärfen. Außerdem soll der Umfang der Kreditaufnahme bei der Erstellung des Tilgungsplanes berücksichtigt werden (siehe Pünder 2010, S. 127). Je höher man demzufolge die zur Bekämpfung der Notsituation notwendige Kreditaufnahme bemisst, desto länger kann die Tilgung gestreckt werden.

Selbst wenn der Tilgungsplan einmal beschlossen ist, wirkt er nicht verbindlich. Er kann von der einfachen Parlamentsmehrheit jederzeit verändert bzw. ausgesetzt werden (siehe Pünder 2010, S. 128). Somit birgt die Ausnahmeregelung insgesamt erhebliche Missbrauchsgefahren: Das Vorliegen von Notsituationen, insbesondere von schwerwiegenden konjunkturellen Krisen, ist schwer nachprüfbar und die Tilgung unverbindlich geregelt. Beide Probleme sollten bei der Adaption des deutschen Modells durch andere Länder behoben werden. Die Kreditaufnahme in Notsituationen sollte an nachprüfbar Kriterien gebunden werden, wie beispielsweise an eine unabhängige Schätzung der unmittelbar durch eine Naturkatastrophe entstandenen volkswirtschaftlichen Kosten. Eine Notlage im Sinne eines außergewöhnlich schweren Konjunkturreinbruchs könnte an die BIP-Wachstumsrate gebunden werden. Der Umfang der zulässigen aktiven fiskalpolitischen Maßnahme könnte darauf aufbauend ebenfalls mit der BIP-Wachstumsrate verbunden werden. Für die Rückführung der notlageninduzierten Kredite sind von Regierung und Parlament nicht beeinflussbare Fristen sinnvoll.

5 Bereinigung um finanzielle Transaktionen

Die Analyse der Ausnahmeregelungen hat bereits zur Ermittlung einiger Schwachstellen des deutschen Modells im Hinblick auf seine Zielstellung geführt. Ein weiteres Problem könnte sich durch die sogenannte Bereinigung um finanzielle Transaktionen ergeben. Eine mögliche Einnahmequelle des Staates ist der Verkauf von Staatseigentum oder auch die Kreditaufnahme bei anderen öffentlichen Institutionen (Sozialversicherungen, Kommunen). Das deutsche Modell erweckt zunächst den Eindruck, solche Maßnahmen wie Kredite zu werten und dementsprechend nicht zur Behebung eines Haushaltsdefizits, das über die Strukturkomponente hinausgeht, zuzulassen. Schließlich wird an verschiedenen Stellen in den entsprechenden Normen eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen (u.a. Art. 115 Abs. 2 GG) erwähnt. Die Interpretation der relevanten Regelungen erweist sich allerdings als schwierig, da der Gesetzgeber bei der Schuldenbremse und der Bereinigung um finanzielle Transaktionen keiner einheitlichen Systematik zu folgen scheint. Hetschko und Thye (2012) beschreiben drei Auslegungsvarianten der maßgeblichen Normen für die Bereinigung um finanzielle Transaktionen, die für die Wirksamkeit der Schuldenbremse sehr unterschiedliche Implikationen zur Folge haben:

- Erstens könnten die Regelungen so zu interpretieren sein, dass die maximal zulässige Kreditaufnahme durch finanzielle Transaktionen grundsätzlich nicht beeinflusst werden darf. Sie ergibt sich damit unverändert aus den Vorschriften zur Strukturkomponente und den anderen Ausnahmeregelungen. Ein im Vergleich dazu höheres Defizit könnte in diesem Fall nicht durch Verkäufe von Staatsbeteiligungen finanziert werden. Auch könnten Staatsbeteiligungen an Unternehmen nicht über zusätzliche Kredite realisiert werden.
- Allerdings könnte sich den Autoren zufolge auch eine zweite Auslegungsvariante durchsetzen, wobei die Bereinigung um finanzielle Transaktionen über die Grenze von 0,35% des BIP hinaus Kredite beim öffentlichen Bereich zulässt. Dadurch könnte der Staat höhere Ausgaben zum Beispiel durch Kredite bei Sozialversicherungen oder Kommunen finanzieren.
- Eine dritte Auslegungsvariante, die die Autoren anhand verschiedener Normen begründen, beinhaltet schließlich, dass der Finanzierungssaldo grundsätzlich um finanzielle Transaktionen zu bereinigen ist, bevor er durch Kredite in Höhe von maximal 0,35% des BIP ausgeglichen werden darf. Dies wiederum führte zur unbegrenzten Möglichkeit der Kreditaufnahme, sofern damit Staatsbeteiligungen finanziert würden (siehe hierzu auch Magin 2010).

Die Diskussion von Hetschko und Thye (2012) zeigt in erster Linie, dass die Regeln zur Bereinigung des Haushaltsdefizits um finanzielle Transaktionen im deutschen Modell nicht eindeutig sind. Am ehesten im Sinne der Idee einer Schuldenbremse wäre die erste

Auslegungsvariante, da die Bereinigung hier die disziplinierende Wirkung des Regelwerks stärkt. Um eine strikte Schuldenbegrenzung für einen Haushalt zu erreichen, wäre eine eindeutige Umsetzung der ersten Auslegungsvariante daher konsequent.

6 Stabilitätsrat

Neben den im vorliegenden Beitrag diskutierten Ausnahmetatbeständen zum Neuverschuldungsverbot beinhaltet das deutsche Modell einer Schuldenbremse mit dem Stabilitätsrat ein ergänzendes Instrument zur Eindämmung der Staatsverschuldung. Er soll kontinuierlich die Haushalte von Bund und Ländern auf der Basis festzulegender Kennzahlen kontrollieren. Wird für ein Land oder den Bund bei einer Mehrzahl der Kennziffern ein festgelegter Schwellenwert überschritten, leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung ein, ob eine Haushaltsnotlage droht. Ein solches Verfahren wird ferner veranlasst, wenn der Bund oder ein Land selbst darauf hinweisen, dass im eigenen Haushalt eine Notlage bevorsteht. Stellt der Stabilitätsrat eine solche Gefahr fest, muss die Gebietskörperschaft in eigener Verantwortung alle Konsolidierungsspielräume konsequent nutzen und ein entsprechendes Sanierungsprogramm mit dem Stabilitätsrat vereinbaren. Der Stabilitätsrat überwacht die Durchführung des Programms.

Ebenfalls föderal organisierte Staaten der Europäischen Union könnten für ihre Regionalverwaltungen eine ähnliche Institution schaffen. Dabei sollten jedoch einige Charakteristika des deutschen Modells überdacht werden. Hierzu zählen die Konstruktion des Rates selbst, die genutzten Schwellenwerte zum Anzeigen einer Notlage und das Vorsehen geeigneter Sanktionsinstrumente.

Dem Stabilitätsrat im deutschen Modell gehören der Bundesfinanzminister und der Bundeswirtschaftsminister sowie die Finanzminister der Länder an. Damit soll ein Gremium die Haushaltsführung von Bund und Ländern überwachen, das sich aus Vertretern gerade dieser Gebietskörperschaften zusammensetzt. Die Zusammensetzung des Stabilitätsrates führt damit dazu, dass Überwacher und Überwachte grundsätzlich identisch sind. Dies hat sich bereits bei der Schuldenaufsicht in der Europäischen Währungsunion als Problem erwiesen (Fuest 2009, S. 2). Insbesondere die Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich in den Jahren 2002/2003 haben gezeigt, dass Mitgliedstaaten bei der Abstimmung über Sanktionsmaßnahmen im Rat aufeinander Rücksicht nehmen und Abstimmungsallianzen bilden, sodass eine wirksame Kontrolle erschwert wird (Pünder 2007, Rn. 112 ff.).⁸ Eine solche Zusammensetzung wird aus den folgenden Gründen möglicherweise verhindern, dass der Stabilitätsrat die

⁸ Korioth (2009) begründet diese der Intention der Schuldenbremse offensichtlich zuwiderlaufende Konstruktion des Stabilitätsrats im deutschen Modell mit der notwendigen demokratischen Legitimation eines solchen Gremiums mit Entscheidungsbefugnissen; ein unabhängiges Expertengremium sei nicht ausreichend demokratisch legitimiert. Thye (2012) sieht zwar auch ein Spannungsverhältnis zwischen Mehrheitsentscheidungen und der Unabhängigkeit eines Gremiums, er hält aber die Schlussfolgerung nicht für zwingend, dass ein unabhängiger Stabilitätsrat daher unzulässig sei.

nötige Strenge gegenüber Schuldensündern walten lässt. Diese Probleme können auch nicht dadurch gelöst werden, dass ein Land, über das im Stabilitätsrat abgestimmt wird, selbst nicht stimmberechtigt ist:

- *Strategisches Verhalten:* Es erscheint möglich, dass einzelne Mitglieder Milde bei einem anderen Mitglied walten lassen, wenn sie in der Vergangenheit von diesem Mitglied entsprechend nachsichtig behandelt wurden oder sich eine solche Behandlung für die Zukunft erhoffen. Außerdem ist denkbar, dass in Voraussicht einer eigenen Schuldenkrise gegenüber anderen Schuldensündern Milde walten gelassen wird, um das Sanktionierungsverhalten des Stabilitätsrates generell zu schwächen.
- *Politische Koalitionen:* Auf Regierungen, die derselben politischen Couleur angehören oder die in anderen Belangen gemeinsame Ziele verwirklichen möchten, wirken Anreize, sich gegenseitig zu unterstützen und die eigene politische Bewegung nicht zu schwächen.
- *Unmittelbares Eigeninteresse der Länder:* Die Länder werden sich unter Umständen gegenseitig schonen, weil Konsolidierungsbemühungen in einem Land zu konjunkturellen Lasten des Gesamtstaates führen könnten.

Einschränkend ist aber zu erwähnen, dass in Deutschland das Bundesstaatsprinzip, das in einer besonders bedrohlichen Haushaltslage bundesstaatliche Hilfe zur Sanierung eines Landes fordert, Anreize zu einer wirksamen gegenseitigen Kontrolle setzt. Auf solche Mechanismen müsste man jedoch nicht hoffen, wenn man Überwachte und Überwachende von vornherein trennte. Wünschenswert wäre deshalb ein von nationalen Regierungen möglichst unabhängiges Expertengremium (z.B. unter Beteiligung von Wissenschaftlern).

Skepsis in Bezug auf die Wirksamkeit des Stabilitätsrates ist ferner auf Grund der verwendeten Kennziffern zur Überwachung der verschiedenen Haushalte geboten. Die derzeit im deutschen Modell verwendeten Schwellenwerte sind der strukturelle Finanzierungssaldo, die Kreditfinanzierungsquote, der Schuldenstand und die Zins-Steuerquote. Unabhängig davon, ob gerade diese Parameter eine sinnvolle Abbildung der Lage eines Haushaltes zulassen – hierfür sei auf Van Deuverden und Freye (2010) sowie Deutsche Bundesbank (2011) verwiesen - ist generell bemerkenswert, dass die kritischen Grenzwerte jeweils in Abhängigkeit vom Länderdurchschnitt definiert sind: So gilt beispielsweise der Grenzwert für die Zins-Steuer-Quote bei einem Flächenland als überschritten, wenn sie 140% des Länderdurchschnitts übersteigt, bei Stadtstaaten bei 150% des Länderdurchschnitts. Das Überwachungssystem des Stabilitätsrates wird also nur dann auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen, wenn es einem Land *im Vergleich* zu den anderen Ländern schlechter geht. Eine besonders schlechte Situation in ein oder zwei Ländern kann diesen Durchschnitt deutlich beeinflussen (siehe auch Van Deuverden und Freye 2010, S. 438, 447). Die Orientierung am Länderdurchschnitt kann

in letzter Konsequenz dazu führen, dass es allen Ländern finanziell extrem schlecht geht, jedes einzelne Land damit aber im Durchschnitt liegt und das Überwachungssystem für kein Land eine drohende Haushaltsnotlage anzeigt (siehe auch Hildebrandt 2011).

Weitere Zweifel am Sinn des Stabilitätsrats im deutschen Modell werden durch das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten für Schuldensünder aufgeworfen. Sie fehlen gänzlich für den Fall, dass sich eine Gebietskörperschaft nicht an die Sanierungsvereinbarungen hält.⁹ Damit entfällt ein wichtiges Anreizinstrument zur Durchsetzung der beabsichtigten Haushaltsdisziplin. Der Stabilitätsrat kann den Bund und die Länder folglich nur über den öffentlichen Druck disziplinieren, der durch die Veröffentlichung der Beschlüsse und Beratungsunterlagen entsteht (Seiler 2009, S. 15; Thye 2010, S. 44 f.). Zusammenfassend wird der Beitrag zur Begrenzung der Staatsverschuldung der deutschen Version eines Stabilitätsrates durch mehrere Defizite eingeschränkt. Eine wirksamere Ausgestaltung könnte u.a. folgende Verbesserungen beinhalten:

- Sie sollte sich unabhängig von den Entscheidern über das Budget zusammensetzen.
- Sie sollte kritische Grenzwerte im Rahmen der Haushaltsüberwachung nicht relativ zu anderen Haushalten festlegen.
- Sie muss Sanktionsmöglichkeiten besitzen, um wirksam zur Begrenzung der Staatsverschuldung beitragen zu können.

7 Die deutsche Schuldenbremse als Vorbild für andere Staaten?

Die Umsetzung des Europäischen Fiskalpakts verlangt von den Unterzeichnerländern die Einführung einer Neuverschuldungsgrenze auf nationaler Ebene. Deutschland hat eine solche „Schuldenbremse“ bereits in seine Verfassung aufgenommen und gilt anderen Staaten deshalb als Vorbild. Allerdings beschreibt der vorliegende Beitrag, dass dieses deutsche Modell im Hinblick auf seine Zielstellung nicht immer konsequent ist. An zahlreichen Stellen könnten andere Länder (ebenso wie Deutschland selbst) das Modell in eine konsequentere Richtung weiterentwickeln, um eine glaubwürdige Schuldenbremse zu implementieren.

Die Konjunkturbereinigung beispielsweise ermöglicht der Exekutive über die Wahl des Verfahrens zur Bestimmung des zulässigen Defizits Verschuldungsspielräume und verschafft ihr insbesondere im Verhältnis zur Legislative einen je nach Ausgestaltung der Gewaltenteilung womöglich unzulässig großen Einfluss auf das Budget. Eine erfolgreiche Adaption des deutschen Modells setzt deshalb voraus, dass Parlament und

⁹ Einzig gegenüber den sogenannten Konsolidierungsländern kann der Stabilitätsrat Druck ausüben. Es handelt sich um fünf deutsche Länder, deren Haushaltslage als besonders schwierig eingeschätzt wurde, als man das Schuldenbremse-Modell in Deutschland einführte. Diese Länder erhalten momentan finanzielle Hilfen, um ab 2020 ein generelles Neuverschuldungsverbot einhalten zu können. Diese Zahlungen kann der Stabilitätsrat reduzieren, indem er die Konsolidierungsbemühungen dieser Länder gemessen an bestimmten Kriterien als unzureichend einschätzt (siehe dazu ausführlich Buscher 2012).

Regierung an ein von ihnen nicht beeinflussbares Verfahren zur Konjunkturbereinigung gebunden werden.

Auch die Kreditaufnahme aufgrund von Notsituationen bietet Schlupflöcher. Das Modell ist ungenau im Bezug auf die entscheidenden Feststellung, wann eine Notsituation vorliegt und die Fristen, bis wann Kredite, die aufgrund von Notsituationen aufgenommen wurden, zu tilgen sind. Bei der Bereinigung um finanzielle Transaktionen im Sinne von Staatsbeteiligungen erweisen sich die maßgeblichen Normen als inkonsequent. Schließlich könnte die Idee eines Stabilitätsrates zielgenauer umgesetzt werden. Wenn er erfolgreich zur Einhaltung der Schuldenregel beitragen soll, müsste er sich aus politisch unabhängigen Sachverständigen zusammensetzen und Sanktionsmöglichkeiten besitzen. Überhaupt erscheinen die Folgen, die bei einer Nicht-Einhaltung der Schuldenbremse drohen, wenig abschreckend. Es sollten demzufolge unmittelbare Sanktionen in ein solches Modell implementiert werden.

Literatur

- Alesina, Alberto und Roberto Perotti (1994): The Political Economy of Budget Deficits, NBER Working Paper, No. 4637, Februar.
- Baxter, Marianne und Robert G. King (1999): "Measuring Business Cycles: Approximate Band-Pass Filters for Economic Time Series", *Review of Economics and Statistics*, 81 (4), S. 575-593.
- Billmeier, Andreas (2009): "Ghostbusting: which output gap really matters?", *International Economics and Economic Policy*, 6 (4), S. 391-419.
- Blanchard, Olivier Jean und Danny Quah (1989): "The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances", *American Economic Review*, 79 (4), S. 655-673.
- Buti, Marco et al. (2003): "Revisiting EMU's Stability Pact: A Pragmatic Way Forward", *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (1), S. 100-111.
- BT-Drs. 16/12410 (2009): *Drucksache des Deutschen Bundestages 16/12410 vom 24.03.2009: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 105a, 115, 143d)*.
- Buscher, Daniel (2012): Konsolidierungshilfen und der Umgang mit der bestehenden Verschuldung nach der Föderalismusreform II, in: C. Hetschko, J. Pinkl, H. Pünder und M. Thye (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – Eine Zwischenbilanz*, Bucerius Law School Press: Hamburg, S. 35-58.
- Colombier, Carsten (2006): „Die Schweizer Schuldenbremse - nachhaltiger und konjunkturgerechter als der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt?“, *Schmollers Jahrbuch*, 126 (4), S. 521-533.
- Corneo, Giacomo (2009): *Verschuldung und Konsolidierung*, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, Volkswirtschaftliche Reihe, Nr. 2009/19, November.
- Danninger, Stephan (2002): *A new rule: "The Swiss Debt Break"*, IMF Working Paper, No. 02/18, Februar.
- Denis, Cécile, Kieran McMorrow und Werner Röger (2002): *Production function approach to calculating potential growth and output gaps – estimates for the EU Member states and the US*, European Economy, Economic Papers, No. 176, September.
- Deutsche Bundesbank (2011): „Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung“, *Monatsbericht*, 63 (10), S. 15-40.
- Engels, Dieter und Dieter Hugo (2007): „Verschuldung des Bundes und rechtliche Schuldgrenzen“, *Die öffentliche Verwaltung*, 11, S. 445-455.
- Feld, Lars (2010): „Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11 (3), S. 226-245.

- Fuest, Clemens (2009): Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates zu den Gesetzesentwürfen, *BT-Drucksachen 16/12410 und 16/12400*.
- Hausner, Karl Heinz und Silvia Simon (2009): „Die neue Schuldenbremse in Deutschland und die Schuldenbremse in der Schweiz“, *Wirtschaftsdienst*, 89 (4), S. 265-271.
- Hetschko, Clemens und Marius Thye (2012): „Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen – Achillesferse der deutschen Schuldenbremse“, *Deutsches Verwaltungsblatt*, im Erscheinen.
- Hildebrandt, Achim (2011): Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung, in: M. Junkernheinrich, S. Koriath, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, Berliner Wissenschaftsverlag: Berlin, S. 369-383.
- Hodrick, Robert und Edward C. Prescott (1997): “Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 29 (1), S. 1-16.
- Kastrop, Christian und Martin Snelting (2008): „Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel“, *Wirtschaftsdienst*, 88 (6), S. 375-382.
- Koen, Vincent und Paul van den Noord (2005): *Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting*, OECD Economics Department Working Papers, No. 417, Februar.
- Koriath, Stefan (2009): Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates zu den Gesetzesentwürfen, *BT-Drucksachen 16/12410 und 16/12400*.
- Magin, Christian (2010): „Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse“, *Wirtschaftsdienst*, 90 (4), S. 262-268.
- Mankiw, Gregory N. und Matthew D. Shapiro (1986): *News or Noise? An Analysis of GNP Revisions*, NBER Working Paper, No. 1939, November.
- Mikosch, Heiner Felix und Silke Übelmesser (2007): „Staatsverschuldungsunterschiede im internationalen Vergleich und Schlussfolgerungen für Deutschland“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8 (4), S. 309-334.
- Orphanides, Athanasios (2003a): “The quest for prosperity without inflation”, *Journal of Monetary Economics*, 50 (3), S.633-663.
- Orphanides, Athanasios (2003b): ”Historical Monetary Policy Analysis and the Taylor Rule”, *Journal of Monetary Economics*, 50 (5), S. 983-1022.
- Pünder, Hermann (2007): Staatsverschuldung, in: J. Isensee und P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 5, C. F. Müller Verlag: Heidelberg, 3. Aufl. 2007, § 123, S. 1323-1393.
- Pünder, Hermann (2010): Staatsschuldenrecht: Kommentierung von Art. 115 GG (Kreditbeschaffung), in: K.H. Friauf, Wolfram Höfling Stiftung (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, 30. Erg.Lfg. VII/10, Erich Schmidt Verlag: Berlin.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Seiler, Christian (2009): *Finanzverfassungsrechtliche Neuerungen der Föderalismusreform II*, Schriftliche Stellungnahme für die gemeinsame Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates zu den Finanzthemen am 4. Mai 2009.
- Thye, Marius (2010): *Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz. Zur neuen Gestalt der Finanzverfassung nach der Föderalismusreform II*, Universitätsverlag Halle-Wittenberg: Halle.
- Thye, Marius (2012): Die demokratische Legitimation eines unabhängigen Stabilitätsrats aus Sachverständigen, in: C. Hetschko, J. Pinkl, H. Pünder und M. Thye (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – Eine Zwischenbilanz*, Bucerius Law School Press: Hamburg, S. 223-244.
- Truger, Achim und Henner Will (2012): Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, in: C. Hetschko, J. Pinkl, H. Pünder und M. Thye (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – Eine Zwischenbilanz*, Bucerius Law School Press: Hamburg, S. 75-100.
- Van Deuverden, Kristina und Sabine Freye (2010): „Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage“, *Wirtschaft im Wandel*, 16 (9), S. 438-447.
- Von Hagen, Jürgen (1991): “A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints”, *Journal of Public Economics*, 44 (2), S. 199-210.
- Wehner, Joachim (2006): “Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions”, *Political Studies*, 54 (4). S. 767-785.

**Diskussionsbeiträge
des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft
der Freien Universität Berlin**

2012

- 2012/1 SCHULARICK, Moritz
Public Debt and Financial Crisis in the Twentieth Century
Economics
- 2012/2 NEHER, Frank
Preferences for Redistribution around the World
Economics
- 2012/3 BOCHOVE, Christiaan van / Lars BOERNER / Daniel QUINT
Anglo-Dutch Premium Auctions in Eighteenth-Century Amsterdam
Economics
- 2012/4 FOSSEN, Frank / Martin SIMMLER
Differential taxation and firms' financial leverage – Evidence from the introduction
of a flat tax on interest income
Economics
- 2012/5 KÖNIG, Jan / Christoph SKUPNIK
Labor market integration of migrants: Hidden costs and benefits in two-tier welfare
states
Economics
- 2012/6 CLUDIUS, Johanna / Martin BEZNOSKA / Viktor STEINER
Distributional Effects of the European Emissions Trading System and the Role of
Revenue Recycling
Economics
- 2012/7 BRANDT, Thiemo / Rudi K. F. BRESSER
Gaining Insight into Membership Strategy: Competitive Advantage by Shaping
Institutions
Strategic Management
- 2012/8 AMBROSIUS, Christian
Are Remittances a 'Catalyst' for Financial Access? Evidence from Mexican Household
Data
Economics
- 2012/9 AMBROSIUS, Christian
Are Remittances a Substitute for Credit? Carrying the Financial Burden of Health
Shocks in National and Transnational Households
Economics
- 2012/10 FRITZ, Barbara / André BIANCARELI / Laurissa MÜHLICH
Regional Payment Systems: A Comparative Perspective on Europe and the
Developing World
Economics
- 2012/11 FOSSEN, Frank M.
Risk Attitudes and Private Business Equity
Economics