

Reischmann, Markus

Working Paper

Staatsverschuldung in Extrahaushalten: Historischer Überblick und Implikationen für die Schuldenbremse in Deutschland

ifo Working Paper, No. 175

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Reischmann, Markus (2014) : Staatsverschuldung in Extrahaushalten: Historischer Überblick und Implikationen für die Schuldenbremse in Deutschland, ifo Working Paper, No. 175, ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/96666>

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.

ifo Working Papers

Staatsverschuldung in Extrahaushalten:
Historischer Überblick und Implikationen
für die Schuldenbremse in Deutschland

Markus Reischmann

März 2014

Ifo Working Paper No. 175

Eine elektronische Version ist auf der ifo-Website www.cesifo-group.de zu finden.

Staatsverschuldung in Extrahaushalten: Historischer Überblick und Implikationen für die Schuldenbremse in Deutschland

Abstract

Regierungen können Extrahaushalte gründen, um die Finanzierung staatlicher Aufgaben aus dem Kernhaushalt auszulagern. Die bis zum Jahr 2009 bestehende deutsche Schuldenregel sah eine Ausnahme für Extrahaushalte vor und deshalb bestanden für den Bund und die Länder Anreize zur Verschuldung außerhalb ihrer Kernhaushalte. Ich gebe einen historischen Überblick der staatlichen Extrahaushalte seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Insbesondere die Gründung von Extrahaushalten zur Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung und die Stützungsmaßnahmen für Banken infolge der Finanzkrise führten dazu, dass die staatliche Neuverschuldung in einigen Jahren deutlich höher ausfiel als die ausgewiesenen Defizite der Kernhaushalte. Ich diskutiere, inwieweit die neue deutsche Schuldenbremse die Staatsverschuldung in Extrahaushalten berücksichtigt und welche Gestaltungsmöglichkeiten der Bund und die Länder weiterhin zur Umgehung der erlaubten Kreditaufnahme über Extrahaushalte haben.

JEL Code: H61, H63, H74.

Keywords: Public debt, fiscal rules, debt break, stock-flow adjustment, Germany.

Markus Reischmann
ifo Institut – Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München
Poschingerstr. 5
81679 München, Deutschland
Tel: +49(0)89/9224-1292
reischmann@ifo.de

English Abstract

By using special funds governments finance public activities outside the core budget. Until 2009 the German debt regime did not cover the borrowing of special funds. The German governments thus had an incentive to hide borrowing in special funds. In some periods, public debt increased more rapidly than the officially reported government deficit because the government borrowed via special funds. I describe special funds in Germany since 1949 and show for which purposes special funds were set up. Governments used special funds in particular to finance the German reunification in 1990 and support measures for financial institutions and economic stimulus packages during the financial crisis starting in 2008. I discuss to what extent the new German debt break limits the borrowing of special funds and show that governments still can circumvent the debt break by using some special funds.

1. Einleitung

Wenn Regierungen staatliche Aufgaben aus dem Kernhaushalt in Extrahaushalte² auslagern, wird die Transparenz der Haushaltsführung eingeschränkt. So sind Extrahaushalte oft ein „unbekannter Staatshaushalt“ (Kilian 1993, S. 59). Da Extrahaushalten über eigene Kreditermächtigungen verfügen können, lag die Neuverschuldung in Deutschland in einigen Jahren deutlich über den ausgewiesenen Defiziten der Kernhaushalte.

Ich gebe einen historischen Überblick der staatlichen Extrahaushalte seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland und zeige, zu welchen Anlässen Extrahaushalte gegründet wurden.³ Insbesondere zur Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung wurden ab dem Jahr 1990 auf Bundesebene verstärkt Extrahaushalte gegründet. Dazu zählen der Fonds „Deutsche Einheit“, der die finanzielle Grundausstattung der Gebietskörperschaften der ehemaligen DDR sichern und Investitionen in die ostdeutsche Infrastruktur fördern sollte, und der Kreditabwicklungsfonds, der die Staatschulden der ehemaligen DDR übernahm. Die Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds, sowie Altschulden von Wohnbauunternehmen und gesellschaftlicher Einrichtungen in der ehemaligen DDR wurden schließlich in das Sondervermögen Erblastentilgungsfonds übertragen. Auch infolge der Finanzkrise wurden ab dem Jahr 2008 bedeutende Extrahaushalte gegründet. Dazu zählen auf der Bundesebene der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin), bzw. der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS), und der Restrukturierungsfonds zur Stabilisierung der Finanzmärkte und der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF), über den ein Teil des „Konjunkturpakets II“ finanziert wurde. Auch auf der Länderebene lässt sich seit Beginn der Finanzkrise ein deutlicher Anstieg der Zahl an Extrahaushalten beobachten.

² Der Begriff „Extrahaushalt“ wird vom Statistischen Bundesamt verwendet. In der juristischen Literatur sind die Begriffe „Sondervermögen“ und „Nebenhaushalt“ gebräuchlich.

³ Für eine Übersicht und Bewertung staatlicher Extrahaushalte siehe auch Kilian (1993) und Puhl (1996).

Da die bis zum Jahr 2009 bestehende deutsche Schuldenregel („Goldenen Regel“) gemäß Art. 115 Abs. 2 GG (a. F.) eine Ausnahme für Extrahaushalte vorsah, bestanden für den Bund und die Länder Anreize zur Verschuldung in Extrahaushalten (Feld 2010). Dieses „Schlupfloch“ wurde mit der im Jahr 2009 verabschiedeten neuen Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG) auf der Bundesebene abgeschafft. Gemäß Art. 143d Abs. 1 S. 2 GG bleiben am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen von dieser neuen Regelung jedoch unberührt (Kube 2010). Ich diskutiere, inwieweit das Problem der Staatsverschuldung in Extrahaushalten durch die neue deutsche Schuldenbremse gelöst ist und welche Gestaltungsmöglichkeiten der Bund und die Länder weiterhin zur Umgehung der erlaubten Kreditaufnahme über Extrahaushalte haben.

2. Neuverschuldung, Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme

In der Finanzwissenschaft wird für die staatliche Budgetrestriktion grundsätzlich angenommen, dass die Veränderung des Schuldenstandes in jeder Periode mit dem Finanzierungsdefizit (Ausgaben abzüglich Einnahmen) und der Nettokreditaufnahme (Schuldenaufnahme abzüglich Schuldentilgung am Kreditmarkt) übereinstimmt:⁴

$$B_t - B_{t-1} = D_t = NKA_t \quad (1)$$

mit

$$D_t = G_t - R_t \quad (2)$$

wobei

B_{t-1} : Schuldenstand zu Beginn der Periode t

B_t : Schuldenstand am Ende der Periode t

D_t : Defizit in Periode t

⁴ Zur staatlichen Budgetrestriktion siehe u.a. Barro (1979) und Bohn (2007).

G_t : Ausgaben (inkl. Zinsausgaben) in Periode t

R_t : Einnahmen in Periode t

NKA_t : Nettokreditaufnahme in Periode t

Betrachtet man die entsprechenden in der Finanzstatistik ausgewiesenen Daten für Deutschland, zeigt sich, dass Neuverschuldung, Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme voneinander abweichen können. Abbildung 1 zeigt die Veränderung des Schuldenstandes des deutschen Gesamtstaates,⁵ sowie das Finanzierungsdefizit und die Nettokreditaufnahme der Kernhaushalte als Anteil am Bruttoinlandsprodukt für den Zeitraum 1950 bis 2012.

Die Differenzen zwischen dem Finanzierungsdefizit und der Nettokreditaufnahme ergeben sich, da die besonderen Finanzierungsvorgänge des Staates zur Deckung seiner Defizite nicht nur die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, sondern auch Entnahmen aus Rücklagen, innere Darlehen (die vorübergehende Inanspruchnahme von Rücklagemitteln, die für einen anderen Zweck angesammelt waren), Überschüsse aus Vorjahren und Münzeinnahmen umfassen. Analog dazu kann bei einem Finanzierungsüberschuss auch eine positive Nettokreditaufnahme stattfinden, wenn innere Darlehen zurückgezahlt, Rücklagen aufgebaut oder Vorjahresfehlbeträge gedeckt werden.

Die Differenz zwischen der Veränderung des Schuldenstandes und dem ausgewiesenen Defizit wird als „stock-flow adjustment“ (SFA) oder „debt-deficit adjustment“ bezeichnet (von Hagen und Wolff 2006).⁶ Gleichung (1) wird damit zu:

⁵ Der Gesamtstaat umfasst den Bund, die Ländern, die Gemeinden/Gemeindeverbände, die gesetzlicher Sozialversicherung und ausgewählte Extrahaushalte.

⁶ Die Europäische Kommission (2003, S. 82) definiert „stock flow adjustments“ folgendermaßen: „These result primarily from financial operations, for example, debt issuance policy to manage public debt, privatisation receipts, impact of exchange rate changes on foreign denominated debt. In general, these should tend to cancel out over time. However, large and persistent stock-flows (especially if they always have a negative impact on debt developments) should give cause for concern, as they may be the result of the inappropriate recording of budgetary operations and can lead to large ex post upward revisions of deficit levels.”

$$B_t - B_{t-1} = D_t + SFA_t \quad (3)$$

Abbildung 1 zeigt, dass der Anstieg der deutschen Staatsverschuldung insbesondere in drei Perioden deutlich über den ausgewiesenen Defiziten der Kernhaushalte lag: In den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland (1950 bis 1955), in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung (1990 bis 1995) und im Jahr der Finanzkrise 2010. Insbesondere in diesen Jahren wurden verstärkt staatliche Extrahaushalte gegründet. Die Differenzen zwischen dem Defizit und der Veränderung des Schuldenstandes können zumeist damit erklärt werden, dass die Schulden öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in staatlichen Extrahaushalten, die nicht im Defizit erfasst wurden, zum Gesamtschuldenstand Deutschlands hinzugerechnet wurden.

3. Staatliche Extrahaushalte

3.1 Definition

Seit dem Jahr 2011 stellt das Statistische Bundesamt die Finanzstatistik im sogenannten Schalenkonzept dar (siehe Abbildung 2). Die innerste Schale besteht aus den Kernhaushalten von Bund, Ländern, Gemeinden/Gemeindeverbänden und Sozialversicherung.

Die Extrahaushalte bilden die mittlere Schale. Zu den staatlichen Extrahaushalten (in der juristischen Literatur Nebenhaushalte oder Sondervermögen genannt) zählen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) dem Sektor Staat zuzurechnen sind (Statistisches Bundesamt 2012). Dabei muss es sich um institutionelle Einheiten handeln, die vom Staat kontrolliert und überwiegend finanziert werden. Extrahaushalte sind rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile des

Staatsvermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstehen und besondere Aufgaben des Staates erfüllen sollen (Nr. 2.1 VV-BHO). Bei der Einrichtung von Extrahaushalten sind strenge Maßstäbe anzulegen, da sie eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltseinheit gemäß Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG darstellen, mit dem eine Zerstückelung des Staatshaushaltes durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden soll. Ein Extrahaushalt kann dann gerechtfertigt sein, wenn er die zu finanzierenden Aufgaben effizienter als der Kernhaushalt erfüllen kann (Bundesrechnungshof 2011). Bei Extrahaushalten sind im Haushaltsplan nur Zuführungen aus dem Haushalt auf der Ausgabenseite oder Ablieferungen an den Haushalt auf der Einnahmenseite zu veranschlagen (§26 BHO/LHO). Über die Einrichtung von Extrahaushalten haben der Bund, die Länder und die Gemeinden die Möglichkeit, Schulden aufzunehmen, die sich nicht in ihren Kernhaushalten widerspiegeln. Die Transparenz der Staatsverschuldung wird somit eingeschränkt, weswegen Extrahaushalte mitunter auch als Schattenhaushalte bezeichnet werden.

Das Statistische Bundesamt weist die Schulden der Extrahaushalte des Bundes seit ihrer jeweiligen Gründung in der Fachserie 14 Reihe 5 aus. Die Schulden ausgewählter Extrahaushalte der Länder werden seit 2006 ausgewiesen. Die Schulden der Zweckverbände der Gemeinden werden seit 1974 ausgewiesen, die Schulden sonstiger Extrahaushalte der Gemeinden seit 2009. Abbildung 3 zeigt die Schulden der Extrahaushalte von Bund, Ländern und Gemeinden für den Zeitraum 1955 bis 2012, soweit die Schulden ausgewiesen wurden.

Die äußerste Schale umfasst die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs), deren Eigenfinanzierungsgrad über 50% liegt, d.h. mehr als 50% der Produktionskosten werden durch Umsätze gedeckt. Diese Einheiten gelten als Marktproduzenten und werden nicht zu den Extrahaushalten gezählt.

Am 31. Dezember 2012 betragen die Schulden des öffentlichen Bereichs insgesamt 2.697,7 Mrd. Euro (101,14% des BIP). Davon entfielen 1.738,2 Mrd. Euro (65,2% des BIP) auf die Kernhaushalte, 330,1 Mrd. Euro (12,4% des BIP) auf die Extrahaushalte und 629,4 Mrd. Euro (23,6% des BIP) auf die sonstigen FEUs. Abbildung 4 zeigt wie sich die Schulden des Bundes, der Länder und der Gemeinden/Gemeindeverbände im Jahr 2012 zusammensetzten (die Sozialversicherung wird nicht abgebildet).

3.2 Historischer Überblick

3.2.1 Extrahaushalte des Bundes

3.2.1.1 ERP und Lastenausgleichsfonds

Die ersten Extrahaushalte der Bundesrepublik Deutschland stellten das ERP (European Recovery Program)-Sondervermögen und der Lastenausgleichsfonds dar. Das ERP-Sondervermögen entstand nach dem Zweiten Weltkrieg auf Grundlage des Marshallplans. Im Rahmen des Marshallplans erstattete die US-Regierung den amerikanischen Exporteuren für die Ausfuhr nach Deutschland den entsprechenden Warengewert in Dollar. Die deutschen Importeure mussten den entsprechenden Einfuhrwert in D-Mark auf ein Konto der Deutschen Bundesbank (bis 1957 Bank Deutscher Länder) einzahlen. Eigentümer des Gegenwertkontos war die US-Regierung. Im Jahr 1949 vereinbarten die Vereinigten Staaten und Deutschland ein Abkommen, wonach die Mittel des Gegenwertkontos in Höhe von rund sechs Milliarden D-Mark als Sondervermögen verwaltet werden sollten. Aus dem Sondervermögen wurden Kredite an deutsche Unternehmen zur Förderung der deutschen Wirtschaft revolvingend gewährt (Dietz 2001). Zur Verwaltung dieses Sondervermögens wurde die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gegründet. Das ERP-Sondervermögen stellte eine Auslandsverbindlichkeit des Bundes dar und seine Tilgung erfolgte über den Bundeshaushalt (KfW 2012). Infolge des Londoner Schuldenabkommen von 1953, das die

Auslandsverschuldung Deutschlands halbierte, wurden Deutschland auch die Schulden des ERP bis auf eine Milliarde Dollar erlassen (Abelshauer 2011, BMWi 2001). Auch nach Abschluss der eigentlichen Wiederaufbauphase behielt das ERP-Sondervermögen weiterhin seine Aufgabe zur Wirtschaftsförderung (seit 1961 auch zur Entwicklungshilfe, seit 1967 im Rahmen staatlicher Konjunkturprogramme für kommunale Investoren) und wurde insbesondere auch zur Investitionsförderung in den Ländern der ehemaligen DDR eingesetzt (BmwI 2001, Dietz 2001). Die Schulden des ERP-Sondervermögens in Höhe von 14,4 Mrd. Euro⁷ wurden im Jahr 2007 in den Bundeshaushalt überführt. Seitdem darf das ERP-Sondervermögen keine eigenen Kredite mehr am Markt aufnehmen.

Neben dem ERP-Sondervermögen wurde im Jahr 1949 als weiterer Extrahaushalt der Lastenausgleichsfonds zum Ausgleich kriegs- und nachkriegsbedingter Härten, insbesondere gegenüber Vertriebenen, Aussiedlern und Kriegs- und Währungsgeschädigten, gebildet. Die Schulden des Lastenausgleichsfonds in Höhe von 1,5 Mrd. Euro wurden im Jahr 1980 in den Bundeshaushalt überführt.

In den Jahren 1950 bis 1990 wurden nur Extrahaushalte mit vergleichsweise geringem Umfang gegründet.

3.2.1.2 Deutsche Wiedervereinigung

Zur Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung wurden ab dem Jahr 1990 der Fonds „Deutsche Einheit“ und der Kreditabwicklungsfonds gebildet. Die Gründung von Extrahaushalten wurde als geeignetes Instrument zur Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung angesehen, da die Wiedervereinigung als gesamtstaatliches Ereignis keiner Gebietskörperschaftsebene alleine zugeordnet werden sollte (Kuntze 2010). Durch die Verlagerung zusätzlicher Kreditaufnahme in Extrahaushalte konnten zudem die geltenden

⁷ Umrechnung von D-Mark in Euro Beträge mit dem unwiderruflich festgelegten Umrechnungskurs 1 Euro = 1,95583 DM..

Regelungen zur Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme des Bundes, die im Normalfall die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben nicht übersteigen durfte („Goldene Regel“), umgangen werden.

Der Fonds „Deutsche Einheit“ sollte die finanzielle Grundausstattung der Gebietskörperschaften der ehemaligen DDR sichern und Investitionen in die ostdeutsche Infrastruktur fördern. So sollte eine Angleichung der Lebensverhältnisse in den Ländern der ehemaligen DDR und den alten Länder hergestellt werden. Zwischen 1990 und 1993 erhielt der Fonds eine Finanzausstattung von insgesamt 82,2 Mrd. Euro. Seine Mittel bezog der Fonds hauptsächlich über den Kreditmarkt (48,6 Mrd. Euro), zusätzlich erhielt er auch Zuschüsse vom Bund (25,4 Mrd. Euro) und den westdeutschen Ländern (8,2 Mrd. DM). Die Finanzierung der neuen Bundesländer über den Fonds „Deutsche Einheit“ endete im Jahr 1995, als die neuen Bundesländer in das Finanzausgleichssystem einbezogen wurden. Seit 1995 bestehen die Ausgaben des Fonds daher nur noch aus Zins- und Tilgungsausgaben. Für seine Kreditkosten erhält der Fonds Zuschüsse vom Bund, an denen sich die westdeutschen Länder bis 1994 beteiligten (Dietz 2001). Im Jahr 2005 wurden die Schulden des Fonds „Deutsche Einheit“ in Höhe von 38,7 Mrd. Euro in den Bundeshaushalt überführt.

Die Staatsschulden der ehemaligen DDR wurden in den Kreditabwicklungsfonds übertragen. Zur Privatisierung und Stilllegung der „Volkseigenen Betriebe“ der ehemaligen DDR wurde die Treuhandanstalt gegründet. Am 1. Januar 1995 wurden die Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt (104,8 Mrd. Euro) und des Kreditabwicklungsfonds (52,7 Mrd. Euro) aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen in das Sondervermögen Erblastentilgungsfonds übertragen. Daneben umfasste der Erblastentilgungsfonds ab 1994 die Altverbindlichkeiten von Wohnbauunternehmen der ehemaligen DDR (15,9 Mrd. Euro) und ab 1997 die Altschulden gesellschaftlicher Einrichtungen, wie Schulen und Kultur- und Jugendhäuser, in der ehemaligen DDR (4,3 Mrd.

Euro). Insgesamt wurden somit Schulden in Höhe von 177,7 Mrd. Euro in den Erblastentilgungsfonds eingestellt (Dietz 2001). Insbesondere die Hinzurechnung der Verbindlichkeiten der aufgelösten Treuhandanstalt zur deutschen Staatsverschuldung erklärt, warum die Neuverschuldung im Jahr 1995 deutlich über der Nettokreditaufnahme des Bundes lag.⁸ Im Jahr 1999 wurden die zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden Schulden des Erblastentilgungsfonds in Höhe von 137 Mrd. Euro in die Bundesschuld überführt und seitdem wird der Schuldendienst unmittelbar aus dem Bundeshaushalt geleistet. Die letzten Kapitalmarktverbindlichkeiten des Erblastentilgungsfonds tilgte der Bund im Jahr 2011. Zum Jahresende 2012 betragen die sonstigen Verbindlichkeiten des Erblastentilgungsfonds noch 1,5 Mrd. Euro. Aufgrund des geringen verbliebenen Volumens des Erblastentilgungsfonds empfiehlt der Bundesrechnungshof (2013) eine Auflösung des Erblastentilgungsfonds.

3.2.1.3 Finanzkrise

In Folge der Finanzkrise wurden verschiedene Extrahaushalte zur Stabilisierung der Finanzmärkte und der deutschen Wirtschaft gegründet. So konnten zügig Finanzmittel bereitgestellt werden, um der Finanz- und Wirtschaftskrise entgegenzutreten.

Zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und Stärkung des Eigenkapitals von Kreditinstituten, Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds wurde 2008 der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) gebildet, der mittlerweile als Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) bezeichnet wird. Der Schuldenstand des FMS stieg zwischen 2008 und 2010 von 8,2 Mrd. Euro auf 29 Mrd. Euro an.

Im Jahr 2009 wurde der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) gebildet, über den ein Teil des „Konjunkturpakets II“ finanziert wurde. Die Maßnahmen umfassten beispielsweise Investitionsprogramme der Länder und Gemeinden und das Programm zur Stärkung der

⁸ Die Umschuldung der Treuhandanstalt in den Erblastentilgungsfonds wurde von Eurostat als außergewöhnliche Transaktion angesehen und nicht deshalb nicht im Maastricht-Defizit erfasst (Münster 1997).

Nachfrage nach PKW („Abwrackprämie“). Die Schulden des ITF stiegen zwischen 2009 und 2010 von 7,5 Mrd. Euro auf 14,0 Mrd. Euro (BMF 2011, Bundesrechnungshof 2011). Der Bundesrechnungshof (2009) kritisiert, dass die konjunkturstützenden Maßnahmen auch aus dem Bundeshaushalt hätten finanziert werden können und die Errichtung des ITF als Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung die Haushaltstransparenz einschränkt.

Zum Teil erklärt sich der starke Anstieg der deutschen Staatsverschuldung im Jahr 2010 somit über die Verschuldung des FMS und des ITF. Hinzu kommt die Übertragung von Risikopapieren der Hypo Real Estate in die neu gegründete Abwicklungsanstalt „FMS Wertmanagement“, die Ende 2010 einen Schuldenstand von 192 Mrd. Euro verzeichnete. Die Hinzubuchung der Verbindlichkeiten der „FMS Wertmanagement“ zum staatlichen Schuldenstand führte maßgeblich dazu, dass die Neuverschuldung im Jahr 2010 deutlich höher ausfiel als die Nettokreditaufnahme.

Im Dezember 2010 wurde der Restrukturierungsfonds geschaffen, der neben dem FMS der Stabilisierung der Finanzmärkte dient. Der Restrukturierungsfonds kann Beteiligungen an Finanzinstituten erwerben, Brückeninstitute gründen, die Vermögenspositionen von Finanzinstituten in Schieflage übernehmen, Finanzinstitute mit Eigenkapital ausstatten und Garantien gewähren (BMF 2013).

Zum 31. Dezember 2012 verzeichnete der FMS einen Schuldenstand von 20,5 Mrd. Euro, die FMS Wertmanagement einen Schuldenstand von 161,5 Mrd. Euro und der ITF einen Schuldenstand von 21,3 Mrd. Euro. Der Restrukturierungsfonds wurde nicht in Anspruch genommen und verzeichnete somit keine Schulden.

3.2.1.4 Weitere Extrahaushalte

Das Statistische Bundesamt (2013) weist insgesamt ca. 50 Extrahaushalte des Bundes aus. Dazu zählt das 1994 gebildete Bundeseisenbahnvermögen, zu dessen Aufgaben

insbesondere die Personalverwaltung der bei der Deutschen Bahn eingesetzten Beamten, die Festsetzung und Auszahlung der Versorgungsbezüge für Pensionen, die Weiterführung der betrieblichen Sozialeinrichtungen (z.B. die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten) und die Verwaltung von Liegenschaften gehören (Bundesrechnungshof 2013).

Im Jahr 2001 wurde das Sondervermögen „Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e.V.“ gebildet, zu dessen Aufgaben die Auszahlung von Versorgungs- und Beihilfeleistungen an Beamte der Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen im Ruhestand sowie an deren Hinterbliebene zählt.

Im Jahr 2010 wurde der „Energie- und Klimafonds“ (EKF) gebildet, der das Ziel unterstützen soll, den Anteil regenerativer Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2020 auf 35% zu erhöhen. Dafür sind für das Jahr 2012 Ausgaben von 0,8 Mrd. Euro geplant, die in den Folgejahren auf jährlich 3,3 Mrd. Euro ansteigen sollen. Zur Finanzierung soll dieser Fonds die bislang im Bundeshaushalt veranschlagten Versteigerungserlöse des CO₂-Emissionshandels und Liquiditätskredite aus dem Bundeshaushalt erhalten. Der Bundesrechnungshof (2011) kritisiert, dass nicht ersichtlich ist, dass die Ausgliederung der Mittel in den EKF zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt und betont, dass die Kontrolle des Parlamentes erleichtert würde, wenn sämtliche Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesen würden.

3.2.1.5 Zwischenfazit

Tabelle 1 gibt einen Überblick der Extrahaushalte des Bundes. Es wird deutlich, dass Extrahaushalte insbesondere zur Finanzierung außergewöhnlicher Ereignisse gegründet wurden, nämlich der Wiederaufbauphase der Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg, der Wiedervereinigung und der Stabilisierung der Finanzmärkte und der Wirtschaft in der Finanzkrise. Daneben fällt auf, dass die Extrahaushalte größtenteils während den

Regierungszeiten von CDU/CSU-geführten Koalitionen eingerichtet wurden. Ob die Gründung von Extrahaushalten hauptsächlich auf außergewöhnliche Ereignisse zurückzuführen ist, oder ob „rechte“ Regierungen auch stärker als „linke“ Regierungen dazu neigen, Schulden aus dem Kernhaushalt auszulagern, bleibt eine offene Frage.⁹

3.2.2 Extrahaushalte der Länder

Zu den Extrahaushalten der Länder zählen ausgegliederte Hochschulen des Staatssektors mit eigenem Rechnungswesen, aus den öffentlichen Haushalten ausgegliederte Statistische Ämter der Länder und Landesbetriebe für Straßenbau/-wesen bzw. für Verkehr, sowie die Bau- und Liegenschaftsbetriebe der Länder (Statistisches Bundesamt 2012). Infolge der Finanzkrise kamen ab dem Jahr 2008 zahlreiche Extrahaushalte hinzu, die zur Stützung der Landesbanken und für Konjunkturprogramme gegründet wurden. Dazu zählen beispielsweise die „Erste Abwicklungsanstalt“ zur Abwicklung der WestLB (Nordrhein-Westfalen), der „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“, der „HSH Finanzfonds AöR“ zur Kapitalunterstützung der HSH Nordbank (Hamburg und Schleswig-Holstein), die „Garantie Portfolio Baden-Württemberg GmbH & Co. KG (GPBW)“ zur Gewährung von Garantien für die LBBW (Baden-Württemberg), der „Kommunale Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern“ und das Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ (Saarland).

3.2.3 Extrahaushalte der Gemeinden

Zu den Extrahaushalten der Gemeinden zählen hauptsächlich die Zweckverbände. Gemeinden und Gemeindeverbände können sich zu Zweckverbänden zusammenschließen,

⁹ Zum Einfluss von Regierungsideologie auf Wirtschaftspolitik in Deutschland siehe z. B. Kauder und Potrafke (2013), Kauder et al. (2014) und Potrafke (2011, 2012, 2013).

um öffentliche Leistungen gemeinsam anzubieten. Zweckverbände sind beispielsweise gemeinsame Versorgungsbetriebe zur Abfall- oder Abwasserbeseitigung und Schulverbände.

4. Extrahaushalte und Schuldenbremse

Eine maßgebliche Schwäche der Begrenzung der Kreditaufnahme des Bundes und der Länder nach der „Goldenen Regel“ war unter anderem, dass Extrahaushalte gemäß dem alten Art. 115 Abs. 2 GG (a. F.) von den Verschuldungsgrenzen ausgenommen waren. Damit bestanden Anreize zur Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte (Feld 2010).¹⁰ Dieses „Schlupfloch“ wurde mit der im Jahr 2009 verabschiedeten neuen Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG) für den Bund durch Streichung des entsprechenden Absatzes abgeschafft.¹¹ Damit hat der Bund nun grundsätzlich nicht mehr die Möglichkeit, die Schuldenregel über die Gründung neuer rechtlich unselbständiger Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung zu umgehen (Deutsche Bundesbank 2011).

Gemäß Art. 143d Abs. 1 S. 2 GG bleiben am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen („Altsondervermögen“) von dieser neuen Regelung jedoch unberührt (Kube 2010). Auch der Sachverständigenrat (2012, S. 130) weist darauf hin, dass „die bestehenden Vorgaben der deutschen Schuldenbremse die konjunkturbereinigten finanzstatistischen Finanzierungssalden lediglich von Bund (0,35%) und Ländern (0%) [beschränken]. Keine Anwendung findet die deutsche Schuldenbremse hinsichtlich der Finanzen [...] des Sondervermögens von Bund und Ländern.“ Diese Ausnahmeregelung wird damit begründet, dass „solche Sondervermögen dem System der neuen Schuldenregel fremd sind und sich nicht zur Integration in das neue Regime eignen“

¹⁰ Von Hagen und Wolff (2006) zeigen, dass die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den EU-Länder zur Ausweitung von kreativer Buchführung (gemessen als „stock-flow adjustments“) geführt haben.

¹¹ Siehe Feld (2010) und Koriath (2010) für eine Diskussion der deutschen Schuldenbremse und Fuest und Thöne (2013) zur Schuldenbremse auf Länderebene.

(Deutscher Bundestag 2009, S. 13). Der Gesetzgeber liefert jedoch keine inhaltliche Erklärung, warum die Altsondervermögen nicht der neuen Schuldenbremse unterstellt werden können (Pinkl 2012).¹²

Problematisch erscheint insbesondere, dass die Ausnahmeregelung für die Altsondervermögen nicht dem Ziel der Schuldenbremse folgt, „im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die institutionellen Voraussetzungen für die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern“ (Deutscher Bundestag 2009, S. 1). Bei der Defizitberechnung nach den Maastricht-Kriterien werden alle Extrahaushalte einbezogen (Europäische Gemeinschaft 2002). Somit gibt es im Gegensatz zur deutschen Schuldenbremse auf europäischer Ebene keine Differenzierung zwischen Alt- und Neusondervermögen.

Zum 31. Dezember 2010 existierten drei Extrahaushalte des Bundes mit eigener Kreditermächtigung: Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS), der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) und der Restrukturierungsfonds.¹³ Die übrigen bestehenden Extrahaushalte verfügen über keine eigene Kreditermächtigung.¹⁴

¹² Henneke (2012, S. 265) führt an, dass die Einbeziehung der Altsondervermögen in die neue Schuldenregel „erhebliche zusätzliche finanzpolitische Herausforderungen“ bedeutet hätte.

¹³ Aus Art. 143d Abs. 1 S. 2 GG geht nicht eindeutig hervor, wie die Beschränkung auf „bereits eingerichtete“ Sondervermögen zu verstehen ist. So könnten nur die Sondervermögen gemeint sein, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Art. 143d GG am 31. Juli 2009 bereits errichtet waren, oder alle Sondervermögen, die bis zum 31. Dezember 2010 eingerichtet wurden. Laut Reimer (2013) schließt die Formulierung „bereits eingerichtet“ nur Eventualermächtigungen für erst nach dem 31. Dezember 2010 gegründete Sondervermögen aus. Damit fällt der Restrukturierungsfonds nicht unter die Regelungen der neuen Schuldenbremse (siehe auch Kube 2010).

¹⁴ Der „Energie- und Klimafonds“ wird von der neuen Schuldenbremse erfasst. So heißt es im Entwurf des Haushaltsplangesetzes 2013: „In die Berechnung der für die Schuldenregel relevanten Nettokreditaufnahme einzubeziehen ist neben der Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts der Finanzierungssaldo des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“, auf das die Ausnahmeregelung des Artikel 143d Absatz 1 Satz 2 GG zu Sondervermögen nicht anwendbar ist. Die für die Schuldenregel maßgebliche Nettokreditaufnahme entspricht daher der Nettokreditaufnahme des Bundes, verringert um den im Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ veranschlagten positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 101 Millionen Euro.“ (Deutscher Bundestag 2012, S. 14).

Der ITF verfügt über eine Kreditermächtigung in Höhe von 25,2 Mrd. Euro. Seit dem 1. Januar 2012 zahlt das Sondervermögen jedoch keine Fördermittel mehr aus. Damit leistet der ITF seit dem Jahr 2012 nur noch Tilgungs- und Zinszahlungen.

Der FMS verfügte zunächst über eine Kreditermächtigung in Höhe von 70 Mrd. Euro. In Folge des „Zweiten Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes“ vom 1. März 2012 wurde die Kreditermächtigung erweitert und das Bundesfinanzministerium ist ermächtigt, für den FMS Kredite von bis zu 100 Mrd. Euro aufzunehmen. Der FMS kann Kredite insbesondere aufnehmen, um Forderungen aus übernommenen Garantien abzudecken, Risikopositionen zu erwerben, Finanzinstitute mit Kapital auszustatten oder Beteiligungen an Finanzinstituten zu erwerben. Daneben verfügt der FMS über eine Garantieermächtigung für Finanzinstitute von insgesamt 400 Mrd. Euro. Der Finanzmarktstabilisierungsfonds kann Stabilisierungshilfen bis zum 31. Dezember 2014 leisten (Bundesrechnungshof 2013). Art. 1 Nr. 14b 2. FMStFG regelt die zulässige Kreditaufnahme des FMS: „Werden für Ausgaben, die keine finanziellen Transaktionen im Sinne des § 3 des Artikel 115-Gesetzes vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704) sind, Kredite aufgenommen, ist in Verbindung mit der nächsten Beschlussfassung über ein Haushaltsgesetz ein gesonderter Beschluss des Deutschen Bundestages über die Tilgung der in diesem Umfang erhöhten Bundesschuld herbeizuführen, soweit mit dieser Kreditaufnahme die nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme überschritten worden ist. Die Tilgung hat binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen. Nach Maßgabe dieses Tilgungsplans verringert sich in den jeweiligen Jahren die nach der Schuldenregel zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes.“ Zu den finanziellen Transaktionen zählen Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe.

Die Kreditemächtigung des Restrukturierungsfonds besteht gemäß § 12 Abs. 6 S. 1 und 2 RestrFG in der Höhe, in der die Kreditemächtigung des FMS nach § 9 FMStFG in der bis zum 30. Dezember 2010 geltenden Fassung nicht in Anspruch genommen worden ist. Dabei ist die Kreditemächtigung des Restrukturierungsfonds auf maximal 20 Mrd. Euro beschränkt. Daneben verfügt der Restrukturierungsfonds über eine Garantieermächtigung in Höhe von 100 Mrd. Euro zur Stabilisierung von Finanzinstituten. Der Restrukturierungsfonds ist ohne zeitliche Befristung als Dauereinrichtung konzipiert (BMF 2013).

Die neue Schuldbremse löst das Problem der Verschuldung über Extrahaushalte mit eigener Kreditemächtigung (mit Ausnahme der Altsondervermögen) auf der Bundesebene. Die Länder jedoch haben weiterhin die Möglichkeit, Schulden über Extrahaushalte mit eigener Kreditemächtigung aufzunehmen, solange sie keine äquivalenten Regelungen in ihre Landesverfassungen übernehmen (Kuntze 2010). Bisher hat nur Rheinland-Pfalz eine Schuldbremse in der Landesverfassung verankert, die auch Extrahaushalte abdeckt (Ciaglia und Heinemann 2012, Steinbach und Röncke 2013).

Der Sachverständigenrat (2011, S. 185) betont, dass „im Hinblick auf die Verwendung von Sondervermögen zur Verschiebung von Konsolidierungslasten [...] ein klares Verbot für neue Kreditaufnahmen durch alte Sondervermögen und nicht nur der bereits jetzt geregelte Verzicht auf Gründung neuer Sondervermögen mit Kreditemächtigung eine zukunftsfeste Regelung darstellen [würde].“ Außerdem sollten zeitliche Grenzen für die bestehenden Sondervermögen festgelegt werden (Korioth 2009, 2010). Auf Bundesebene sind die Instrumente des FMS beispielsweise bereits bis Ende des Jahres 2014 begrenzt.

Jedoch wurde die Antragsfrist für Stabilisierungsmaßnahmen im Rahmen des FMS in der Vergangenheit bereits zwei Mal verlängert.¹⁵

5. Fazit

Der historische Überblick der Extrahaushalte in Deutschland zeigt, dass Extrahaushalte insbesondere zur Finanzierung außergewöhnlicher Ereignisse eingerichtet wurden. Dazu zählen der Wiederaufbau der Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg, die Wiedervereinigung und die Finanzkrise. Die Einrichtung von Extrahaushalten zur Unterstützung und Förderung des Wiederaufbaus der deutschen Wirtschaft sicherte die Unabhängigkeit der Hilfsprogramme vom Bundeshaushalt. Über die Einrichtung von Extrahaushalten zur Finanzierung der deutschen Einheit konnte die Kreditaufnahme über das gemäß der Schuldenregel erlaubte Maß ausgeweitet werden. In Folge der Finanzkrise konnten über die Einrichtung von Extrahaushalten zügig Finanzhilfen für Finanzinstitute und die Wirtschaft bereitgestellt werden.

Da die deutsche Schuldenregel bis 2009 eine Ausnahmeregelung für Extrahaushalte vorsah, bestanden Anreize für den Bund und die Länder, sich über Extrahaushalte zu verschulden. Durch die Regelungen der neuen Schuldenbremse kann sich der Bund grundsätzlich nicht mehr über die Einrichtung neuer Extrahaushalten außerhalb des Kernhaushaltes verschulden. Jedoch sind Altsondervermögen von der Schuldengrenze ausgenommen. So hat der Bund weiterhin Gestaltungsspielräume für eine Ausweitung der erlaubten Kreditaufnahme „durch Perpetuierung der existierenden Sondervermögen“ (Feld

¹⁵ Die Möglichkeit zur Gewährung von Stabilisierungsmaßnahmen durch den FMS war zunächst grundsätzlich bis zum 31. Dezember 2010 begrenzt (SoFFin I). Am 1. März 2012 trat das "Zweite Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes" (2. FMStG) in Kraft, mit dem die Instrumente des FMS bis zum 31. Dezember 2012 verlängert wurden. Am 1. Januar 2013 trat das "Dritte Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes" (3. FMStG) in Kraft, mit dem die Instrumente des FMS bis zum 31. Dezember 2014 verlängert wurden (BMF 2013).

2010, S. 241). Die Altsondervermögen, die von der neuen Schuldengregel ausgenommen sind, verfügen teilweise noch über erhebliche Kreditermächtigungen. Ob die Länder durch das Festhalten an Extrahaushalten mit eigener Kreditermächtigung nach einem Ausweg aus der Schuldenbremse suchen, wird sich zeigen. Weitere Gestaltungspielräume für die Einhaltung der Schuldenbremse und Erhöhung der erlaubten Kreditaufnahme ergeben sich, wenn Ausgaben und Kreditaufnahmen aus staatlichen Kernhaushalten in Extrahaushalte ausgegliedert werden oder Einnahmen aus Extrahaushalten in den Kernhaushalt umgeleitet werden (Sachverständigenrat 2011). Durch ein klares Verbot für neue Kreditaufnahmen in Extrahaushalten und klare zeitliche Grenzen für bestehende Extrahaushalte könnte die Transparenz der Staatsverschuldung und die Effektivität der deutschen Schuldenbremse erhöht werden.

Danksagung

Ich danke Christian Breuer, Niklas Potrafke, Stefan Koriöth, Hanno Kube und zwei anonymen Gutachtern für wertvolle Kommentare.

Literaturverzeichnis

- Abelshauser, W. (2011), *Deutsche Wirtschaftsgeschichte*, München: C. H. Beck.
- Barro, R. J. (1979), On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy* 87(5), 940-971.
- Bohn, H. (2007), Are Stationarity and Cointegration Restrictions Really Necessary for the Intertemporal Budget Constraint? *Journal of Monetary Economics* 54(7), 1837-1847.
- BMF (2011), *Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2010*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMF (2013), *Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2012*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- BMWi (2001), *ERP-Programme 2002. Wirtschaftsförderung für den Mittelstand*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Bundesrechnungshof (2009), *Bemerkungen 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn.
- Bundesrechnungshof (2011), *Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn.
- Bundesrechnungshof (2013), *Bemerkungen 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Bonn.
- Ciaglia, S. und Heinemann, F. (2012) Debt Rule Federalism: The Case of Germany, ZEW Discussion Paper No. 12-067, Oktober 2012.
- Deutsche Bundesbank (2011), *Monatsbericht Oktober 2011*, Frankfurt am Main.

- Deutscher Bundestag (2009), *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)*, Drucksache 16/12410.
- Deutscher Bundestag (2012), *Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013)*, Drucksache 17/10200.
- Dietz, O. (2001), Aufgaben und Entwicklung der Sondervermögen des Bundes, *Wirtschaft und Statistik* 2/2001, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Europäische Gemeinschaft (2002), *Handbuch zur ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2003), Public Finances in EMU 2003, *Directorate-General for Economic and Financial Affairs* 3/2003, Brüssel.
- Feld, L. (2010), Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11(3), 226–245.
- Fuest, C. und Thöne, M. (2013), *Durchsetzung der Schuldenbrems in den Bundesländern*, Kurzstudie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Juni 2013.
- Henneke, H.-G. (2010), Schuldenbegrenzung und Konsolidierungshilfen 2011-2019, *der gemeindehaushalt* 12/2010, 265-268.

Kauder, B. und Potrafke, P. (2013), Government Ideology and Tuition Fee Policy: Evidence from the German States, *CESifo Economic Studies* 59(4), 628-649.

Kauder, B., Larin, B. und Potrafke, P. (2014), Was bringt uns die große Koalition? Perspektiven der Wirtschaftspolitik, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, im Erscheinen.

KfW (2012), *Von Marshallplan und ERP*, Kreditanstalt für Wiederaufbau, online verfügbar unter: http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Unternehmen/Identitaet/Unsere_Geschichte/Themenschwerpunkte/Marshallplan_und_ERP.jsp (abgerufen am 9.8.2013).

Kilian, M. (1993), *Nebenhaushalte des Bundes*, Berlin: Duncker & Humblot.

Korioth, S. (2009) *Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020*, in: Junkernheinrich, M., Korioth, S., Lenk, T., Scheller, H. und Woisin, M. (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009*, Berlin: BMV.

Korioth, S. (2010), Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder – symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11(3), 270-287.

Kube, H. (2010), *Kommentierung des Art. 143d GG*, in: Maunz, T. und Dürig, G. (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar, Loseblattwerk*, München: C. H. Beck.

Kuntze, M. (2010) *Sondervermögen in Bund und Ländern*, in: Junkernheinrich, M., Korioth, S., Lenk, T., Scheller, H. und Woisin, M. (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2010*, Berlin: BMV.

Münster, W. (1997) *Das Spiel mit den Defiziten*, *Süddeutsche Zeitung*, 23. August 1997.

- Pinkl, J. (2012), *Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“*, in: Hetschko, C., Pinkl J. und Pünder H. (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz*, Hamburg: Bucerius Law School Press.
- Potrafke, N. (2011), Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States: Does Government Ideology Influence the Budget Composition? *German Economic Review* 12(1), 124-145.
- Potrafke, N. (2012), Is German Domestic Social Policy Politically Controversial? *Public Choice* 153, 393-418.
- Potrafke, N. (2013), Economic Freedom and Government Ideology Across the German States, *Regional Studies* 47(3), 433-449.
- Puhl, T. (1996), *Budgetflucht und Haushaltsverfassung*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Reimer, E. (2013), *Kommentierung des Art. 143d GG*, in: Epping, V. und Hillgruber, C. (Hrsg.), *Beck'scher Online Kommentar GG*, Ed. 19, November 2013.
- Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen*, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland*, Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2012), *Fachserie 14 Reihe 5, Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte*, 28.11.2012, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013), *Liste der Extrahaushalte*, 9.12.2013, Wiesbaden.

Steinbach, U. und Rönicke, M. (2013) Umsetzung der Schuldenbremse in Rheinland-Pfalz – Vorreiter und Vorbild? in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H. und Woisin, M. (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013*, Berlin: BMV.

Von Hagen, J. und Wolff, G. B. (2006), What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU, *Journal of Banking and Finance* 30(12), 3259-3279.

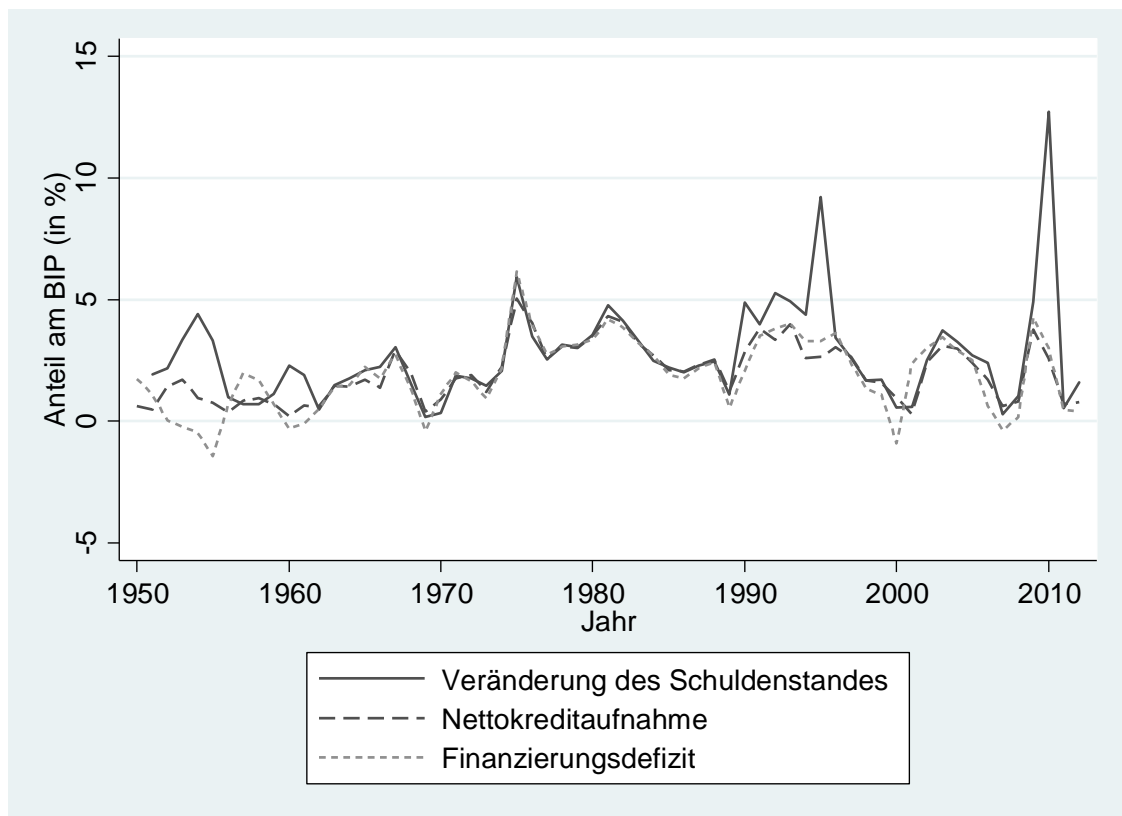


Abbildung 1: Finanzierungsdefizit, Nettokreditaufnahme und Veränderung des Schuldenstandes des deutschen Gesamtstaates als Anteil am BIP in den Jahren 1950 bis 2012.

Quellen: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 2, Reihe 3.1, Reihe 5, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

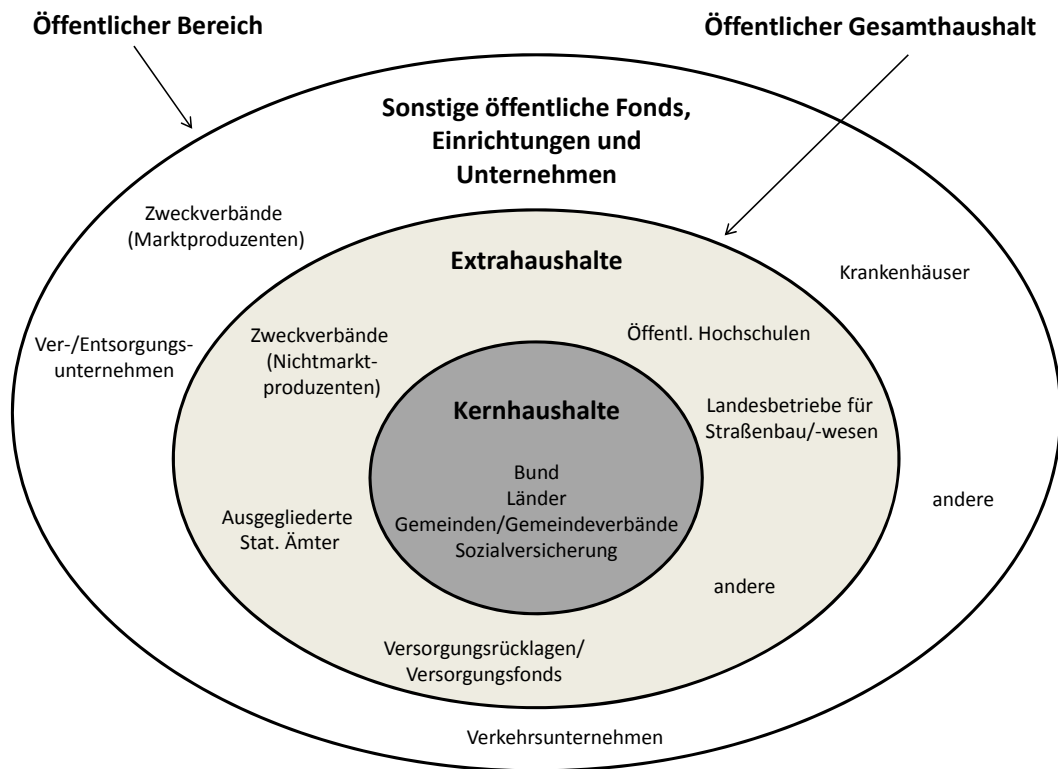


Abbildung 2: Schalenkonzept der Finanzstatistik.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012).

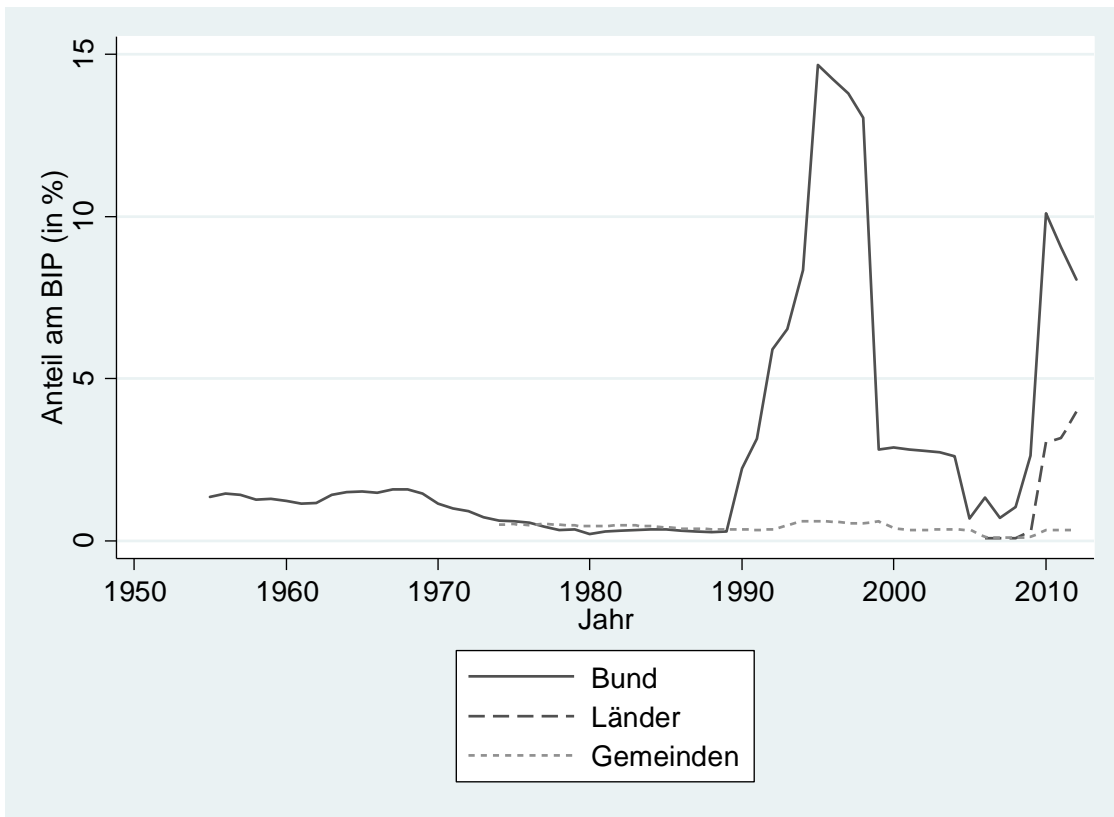


Abbildung 3: Schulden in Extrahaushalten von Bund, Ländern und Gemeinden als Anteil am BIP in den Jahren 1955 bis 2012.

Quellen: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 5, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

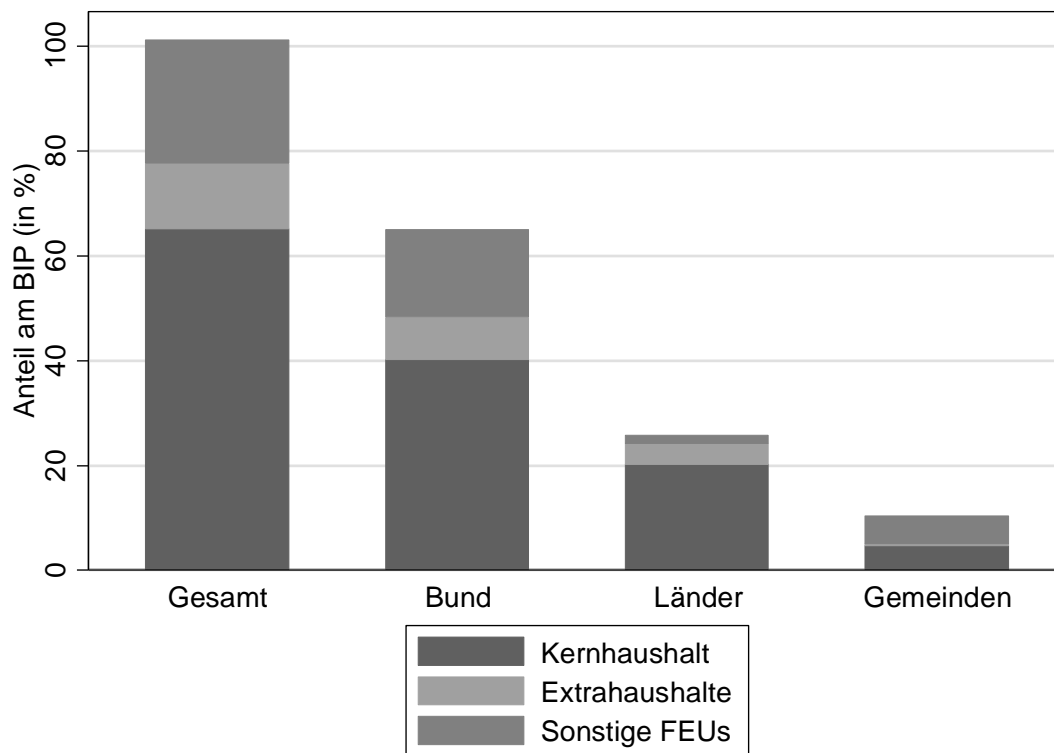


Abbildung 4: Schulden des öffentlichen Bereichs als Anteil am BIP im Jahr 2012.

Quellen: Statistisches Bundesamt Fachserie 14 Reihe 5, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Extrahaushalt	Gründung	Schuldenstand im Jahr der Einrichtung	Auflösung/Überführung	Schuldenstand bei Auflösung/Überführung	Schuldenstand am 31.12.2012
ERP-Sondervermögen (ERP)	1949	3,1 Mrd. Euro (6,2% des BIP)	2007 (in Bundeshaushalt)	14,4 Mrd. Euro (0,6% des BIP)	
Lastenausgleichsfonds (LAF)	1949	0	1980 (in Bundeshaushalt)	1,5 Mrd. Euro (0,2% des BIP)	
Ausgleichsfonds „Steinkohle“	1974	0	1999 (in Bundeshaushalt)	2,0 Mrd. Euro	
Fonds Deutsche Einheit (FDE)	1990	10,1 Mrd. Euro (0,8% des BIP)	2005 (in Bundeshaushalt)	38,7 Mrd. Euro (3,0% des BIP)	
Kreditabwicklungsfonds (KAF)	1991	14,5 Mrd. Euro (0,9% des BIP)	1994 (in Erblastentilgungsfonds)	52,7 Mrd. Euro (2,9% des BIP)	
Bundeseisenbahnvermögen (BEV)	1994	36,4 Mrd. Euro (2,0% des BIP)	1999 (in Bundeshaushalt)	39,5 Mrd. Euro	
Erblastentilgungsfonds (ELT)	1995	168,0 Mrd. Euro (9,1% des BIP)	1999 (in Bundeshaushalt)	137,0 Mrd. Euro (7,8% des BIP)	1,5 Mrd. Euro (0,06% des BIP)
Entschädigungsfonds	1996	5,0 Mrd. Euro (0,3% des BIP)	2010	0	
Kinderbetreuungsausbau	1997	0			0
Bundes-Pensions- Service für Post und Telekommunikation e.V. (BPS-PT)	2001	15,5 Mrd. Euro (0,7% des BIP)			11,4 Mrd. Euro (0,4% des BIP)
Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS)	2008	8,2 Mrd. Euro (0,3% des BIP)			20,5 Mrd. Euro (0,8% des BIP)
Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)	2009	7,5 Mrd. Euro (0,6% des BIP)			21,3 Mrd. Euro (0,8% des BIP)
Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	2009	0			0
FMS Wertmanagement	2010	192,0 Mrd. Euro (7,7% des BIP)			161,5 Mrd. Euro (6,1% des BIP)
Restrukturierungsfonds	2010	0			0
Energie- und Klimafonds (EKF)	2010	0			0

Tabelle 1: Gründung, Auflösung und Verschuldung ausgewählter Extrahaushalte des Bundes.

Quellen: Abelshäuser (2004), BMF (2011), Bundesrechnungshof (2011), Bundesrechnungshof (2013), Dietz (2001), Statistisches Bundesamt (2012).

Ifo Working Papers

- No. 174 Eberl, J. and C. Weber, ECB Collateral Criteria: A Narrative Database 2001–2013, February 2014.
- No. 173 Benz, S., M. Larch and M. Zimmer, Trade in Ideas: Outsourcing and Knowledge Spillovers, February 2014.
- No. 172 Kauder, B., B. Larin und N. Potrafke, Was bringt uns die große Koalition? Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Januar 2014.
- No. 171 Lehmann, R. and K. Wohlrabe, Forecasting gross value-added at the regional level: Are sectoral disaggregated predictions superior to direct ones?, December 2013.
- No. 170 Meier, V. and I. Schiopu, Optimal higher education enrollment and productivity externalities in a two-sector-model, November 2013.
- No. 169 Danzer, N., Job Satisfaction and Self-Selection into the Public or Private Sector: Evidence from a Natural Experiment, November 2013.
- No. 168 Battisti, M., High Wage Workers and High Wage Peers, October 2013.
- No. 167 Henzel, S.R. and M. Rengel, Dimensions of Macroeconomic Uncertainty: A Common Factor Analysis, August 2013.
- No. 166 Fabritz, N., The Impact of Broadband on Economic Activity in Rural Areas: Evidence from German Municipalities, July 2013.
- No. 165 Reinkowski, J., Should We Care that They Care? Grandchild Care and Its Impact on Grandparent Health, July 2013.
- No. 164 Potrafke, N., Evidence on the Political Principal-Agent Problem from Voting on Public Finance for Concert Halls, June 2013.
- No. 163 Hener, T., Labeling Effects of Child Benefits on Family Savings, May 2013.

- No. 162 Bjørnskov, C. and N. Potrafke, The Size and Scope of Government in the US States: Does Party Ideology Matter?, May 2013.
- No. 161 Benz, S., M. Larch and M. Zimmer, The Structure of Europe: International Input-Output Analysis with Trade in Intermediate Inputs and Capital Flows, May 2013.
- No. 160 Potrafke, N., Minority Positions in the German Council of Economic Experts: A Political Economic Analysis, April 2013.
- No. 159 Kauder, B. and N. Potrafke, Government Ideology and Tuition Fee Policy: Evidence from the German States, April 2013.
- No. 158 Hener, T., S. Bauernschuster and H. Rainer, Does the Expansion of Public Child Care Increase Birth Rates? Evidence from a Low-Fertility Country, April 2013.
- No. 157 Hainz, C. and M. Wiegand, How does Relationship Banking Influence Credit Financing? Evidence from the Financial Crisis, April 2013.
- No. 156 Strobel, T., Embodied Technology Diffusion and Sectoral Productivity: Evidence for 12 OECD Countries, March 2013.
- No. 155 Berg, T.O. and S.R. Henzel, Point and Density Forecasts for the Euro Area Using Many Predictors: Are Large BVARs Really Superior?, February 2013.
- No. 154 Potrafke, N., Globalization and Labor Market Institutions: International Empirical Evidence, February 2013.
- No. 153 Piopiunik, M., The Effects of Early Tracking on Student Performance: Evidence from a School Reform in Bavaria, January 2013.
- No. 152 Battisti, M., Individual Wage Growth: The Role of Industry Experience, January 2013.
- No. 151 Röpke, L., The Development of Renewable Energies and Supply Security: A Trade-Off Analysis, December 2012.
- No. 150 Benz, S., Trading Tasks: A Dynamic Theory of Offshoring, December 2012.
- No. 149 Sinn, H.-W. und T. Wollmershäuser, Target-Salden und die deutsche Kapitalbilanz im Zeichen der europäischen Zahlungsbilanzkrise, Dezember 2012.