

Kronberger Kreis

**Research Report**

## Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren - in Deutschland und Europa

Kronberger Kreis-Studien, No. 52

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Kronberger Kreis (2010) : Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren - in Deutschland und Europa, Kronberger Kreis-Studien, No. 52, ISBN 3-89015-111-6, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99901>

**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.*

Die steigende Staatsverschuldung in Deutschland und Europa ist höchst besorgniserregend. Da eine hohe Verschuldung mit einem hohen Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben einhergeht, wird der Ausgabenpielraum für andere Politikbereiche geringer. Wird nicht rechtzeitig gegengesteuert, drohen Staaten insolvent zu gehen. Da die Verschuldung überwiegend nicht konjunkturell bedingt ist, muss die erforderliche Konsolidierung der Staatsfinanzen am Abbau der strukturellen Defizite ansetzen.

Der Kronberger Kreis unterbreitet in dieser Studie eigene Vorschläge zur Konsolidierung der Staatsfinanzen sowie zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens in Deutschland und Europa. Hierzu zählen die Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Einführung einer Insolvenzordnung für EU-Mitgliedsländer, die Weiterentwicklung der Schuldenbremse für Bund und Länder sowie grundlegende Reformen des deutschen Steuer- und Sozialsystems. Denn nur eine erfolgreiche Konsolidierung schafft die Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis die wirtschaftspolitische Diskussion mit. Einige Elemente seiner sorgsam abgestimmten Vorschläge finden sich in der Gesetzgebung wieder.

ISBN 3-89015-111-6

## Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa



### Kronberger Kreis

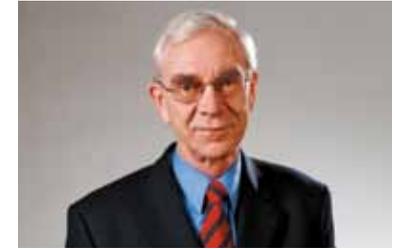
Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Lars P. Feld,  
Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann

## Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



**Prof. Dr. Juergen B. Donges**

Universität zu Köln, ehem. Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik. Mitglied des wissenschaftlichen Beirats verschiedener Forschungsinstitute im In- und Ausland.



**Prof. Dr. Johann Eekhoff**

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Präsident des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn, Staatssekretär a. D.



**Prof. Dr. Lars P. Feld**

Universität Freiburg, Leiter des Walter Eucken Instituts, Gastprofessor am ZEW Mannheim, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



**Prof. Dr. Wernhard Möschel**

Universität Tübingen, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission, ehem. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.



**Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann**

Universität Bonn, Präsident der Nordrhein-Westfäl. Akademie der Wissenschaften und der Künste, ehem. Vorsitzender des Wiss. Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.

# **Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa**

Kronberger Kreis

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Lars P. Feld,  
Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann

Gefördert durch die  
informedia-Stiftung  
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften  
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische  
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2010

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
Telefax: +49 (0)30 206057-57  
[www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

ISBN: 3-89015-111-6

---

<b>I</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>II</b>	<b>Die Ausgangslage</b>	<b>6</b>
1	Europa	6
2	Deutschland	10
<b>III</b>	<b>Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Gründe für ihre Gefährdung</b>	<b>18</b>
1	Zum Konzept der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen	18
2	Wie erklärt sich der Trend steigender Staatsverschuldung?	21
3	Institutionelle Lösungsansätze	23
<b>IV</b>	<b>Beschränkungen der Staatsverschuldung</b>	<b>25</b>
1	... in Europa	25
2	... in Deutschland	28
<b>V</b>	<b>Konsolidierung als Wachstumsstrategie</b>	<b>33</b>
1	Das Konsolidierungspaket der Bundesregierung	33
2	Die Konsolidierung mit Strukturreformen verbinden	35
<b>VI</b>	<b>Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens</b>	<b>39</b>
1	Härtung der Schuldenbremse vor allem auf der Länderebene	39
2	Glaubwürdige Schuldenschranken für die Europäische Union	41
<b>VII</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>44</b>

## I Einleitung

1. Nach den staatlichen Konjunkturprogrammen zur Bewältigung der jüngsten Rezession wird immer deutlicher, was schon zuvor kaum von der Hand zu weisen war: Viele Industrieländer, darunter auch Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU), leben über ihre Verhältnisse und sind übermäßig verschuldet. Bei Ländern wie Griechenland, Portugal, Spanien, und zuletzt auch wieder Irland, hat sich das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit stark erhöht. Die Rating-Agenturen stufen die Bonität ihrer Anleihen herab, die Finanzmärkte verlangen deutliche Risikoaufschläge auf die Zinsen und die Marktteilnehmer bezweifeln ihre Fähigkeit zur Refinanzierung der Staatsverschuldung. Die Finanzierungsprobleme dieser Staaten spitzten sich in der ersten Hälfte des Jahres 2010 derart zu, dass die Länder der Eurozone und der Internationale Währungsfonds (IWF) zunächst Griechenland mit Krediten, Garantien und Bürgschaften in Höhe von bis zu 110 Mrd. Euro<sup>1</sup> unterstützten und danach für die Eurozone als Ganze wiederum mit dem IWF einen „Rettungsschirm“ in Höhe von 750 Mrd. Euro spannten, den die Europäische Zentralbank (EZB) durch den Kauf von Staatsanleihen flankiert. Die Rettungspakete sollen zunächst für drei Jahre gelten.<sup>2</sup> Aber die Europäische Kommission zielt auf die dauerhafte Einrichtung eines Krisenfonds ab.

2. Deutschland trägt den größten Anteil dieser Bürgschaften und Garantien und scheint diese zusätzliche Belastung im Verständnis der Finanzmarktteilnehmer auch leisten zu können. Auf den internationalen Finanzmärkten gilt Deutschland als einer der besten und verlässlichsten Schuldner. Dies äußert sich vor allem in den Refinanzierungsbedingungen, denen sich das Land auf den Finanzmärkten gegenüber sieht. Die Umlaufrendite von Anleihen der öffentlichen Hand mit einer mittleren restlichen Laufzeit von zwei Jahren betrug im August 2010 im Monatsdurchschnitt gerade noch 0,7 Prozent und bei einer Restlaufzeit von 10 Jahren 2,4 Prozent.<sup>3</sup> Letztere ist damit auf einem historisch niedrigen Stand. Gleichwohl ist auch Deutschland hoch verschuldet. Die deutsche Staatsverschuldung ist seit den 1970er Jahren kontinuierlich gestiegen und erreicht dieses Jahr voraussichtlich ein Niveau, das etwa drei Vierteln der Wirtschaftsleistung eines Jahres entspricht – ebenfalls ein historischer Höchststand.

1 Der Unterstützungsbetrag für Griechenland könnte sogar auf 130 Mrd. Euro ansteigen, wenn das Land erneut Schwierigkeiten hat, seine fällig werdenden Anleihen zu refinanzieren, oder wenn es sein Konsolidierungsprogramm nicht durchhält.

2 Die dafür geschaffene Finanzstabilisierungsfazilität ist seit Juli 2010 einsatzbereit.

3 Siehe Deutsche Bundesbank, Zeitreihen WU0912 und WU8612.

Eine solche Verschuldung ist auf Dauer nicht tragbar. Sie bedingt, dass immer höhere Beträge für den Zinsendienst aufzuwenden sind und die Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigt wird. Die Zinsausgaben machen inzwischen 12,4 Prozent im Bundeshaushalt 2011 aus. Nach den Ausgaben für Arbeit und Soziales (42,9 Prozent) und noch vor den Verteidigungsausgaben (10,3 Prozent) ist dies der zweitgrößte Posten – und dies bei dem derzeit ungewöhnlich niedrigen Zinsniveau. Bei den Ländern und Gemeinden beliefen sich die Zinsausgaben im Jahr 2009 auf 6,2 Prozent ihrer Ausgaben. Nicht nur aufgrund der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts kommen Bund und Länder nicht an einer Konsolidierung der Staatsfinanzen vorbei. Hinzu kommen die gewaltigen Risiken im Zusammenhang mit den Garantieerklärungen zugunsten der Mitglieder der Währungsunion. Die Kredite und Bürgschaften für die in finanziellen Schwierigkeiten befindlichen EU-Länder machen zusätzliche Konsolidierungsbeträge in den kommenden Jahren erforderlich, weil Zahlungsausfälle dieser Länder mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen und dann die jetzt gegebenen Garantien in Anspruch genommen werden und zusätzliche Ausgaben auf den Bundeshaushalt zukommen. Für dieses ungünstige Szenario muss sich der Bund in seiner mittelfristigen Finanzplanung wappnen.

3. Die Vorgaben der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse sind eine entscheidende Hilfe, diese Konsolidierung in Gang zu setzen. Vordringliche Aufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik ist daher die Reduzierung der strukturellen Defizite in den öffentlichen Haushalten sowie die Tilgung der Schulden in den Nebenhaushalten (Sondervermögen).

4. Die Vorschläge zur Konsolidierung konzentrieren sich auf den Abbau von Subventionen und Sozialtransfers bzw. allgemein auf die Verringerung der öffentlichen Ausgaben und die Erhöhung von Steuern und Abgaben durch höhere Steuer- und Abgabesätze. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Steuereinnahmen dauerhaft durch mehr Beschäftigung und mehr Wachstum zu erhöhen. Derzeit scheint dies so zu sein, aber es handelt sich dabei vornehmlich um konjunkturelle Effekte. Die Wachstumsbedingungen müssen jedoch strukturell verbessert werden.

Angesichts der gewaltigen Herausforderungen aufgrund der aufgelaufenen Schulden und der anhaltenden Defizite in den öffentlichen Haushalten, der drohenden Staatsbankrotte in einzelnen EU-Mitgliedsländern sowie der Auswirkungen der demografischen Veränderungen auf die Sozialsysteme müssen die verfügbaren Ressourcen zwingend mobilisiert werden, um die wirtschaftliche Basis für die Belastungen zu stärken. Die Staatsverschuldung ist kein abstraktes Problem, das

sich in den öffentlichen Haushalten abspielt, aber die Bürger nicht betrifft. Es ist auch kein Thema, das nur die Reichen oder die so genannten Besserverdiener angeht. Ein Großteil der Staatsschulden ist ein gemeinsamer Vorgriff auf den künftigen Konsum.

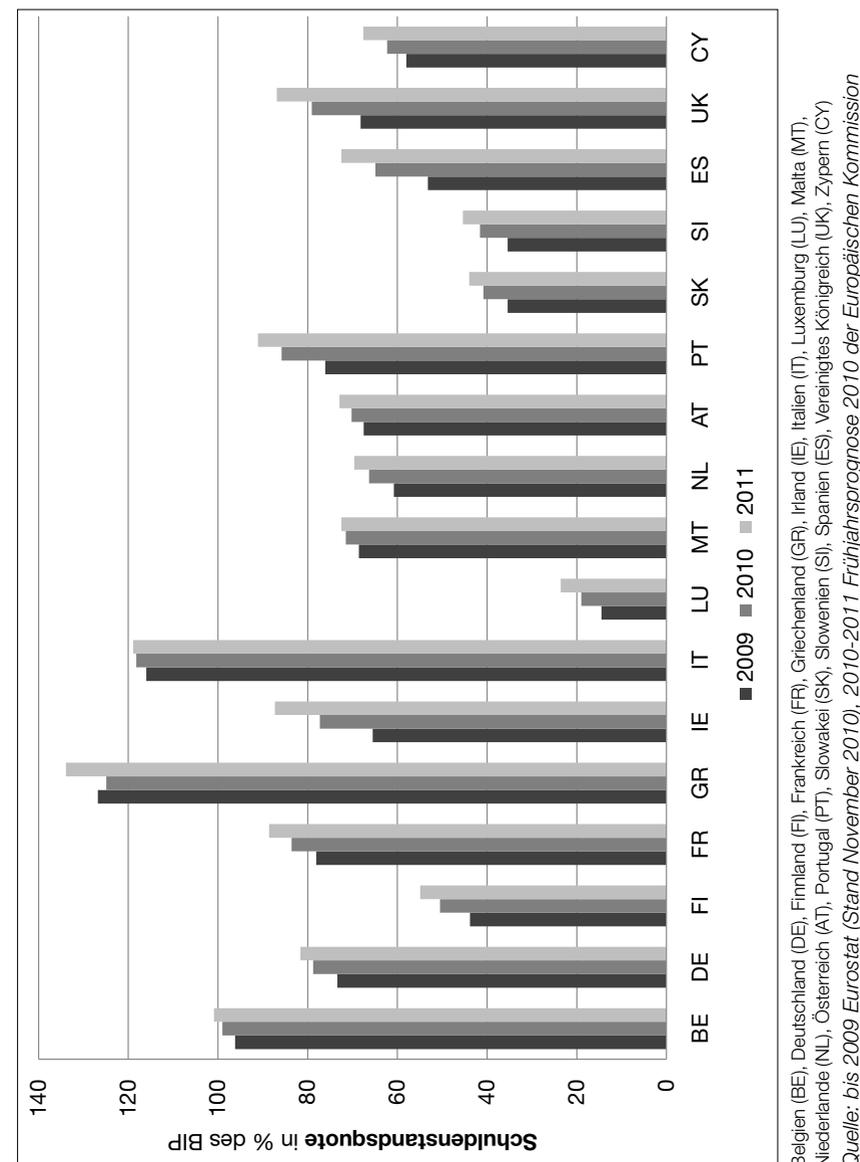
## II Die Ausgangslage

### 1 Europa

5. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Staatsverschuldung in den EU-Mitgliedsländern stark angestiegen. Abbildung 1 zeigt die voraussichtliche Entwicklung der Schuldenstandsquoten – Bruttoschuldenstand des Staates in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – für ausgewählte Mitgliedsländer von 2009 bis 2011. Kaum ein Land in der EU dürfte demnach die Verschuldungsgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts einhalten können. Lediglich die jungen ost- und südosteuropäischen Beitrittsländer Slowenien und die Slowakei sowie Luxemburg und Finnland bleiben unterhalb dieser Grenze. Deutschland, die Niederlande, Österreich und Spanien bewegen sich auf eine Schuldenstandsquote von 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu. In Frankreich, Portugal, Großbritannien und Irland werden die Schuldenstände selbst diesen Wert übersteigen. Besorgniserregend ist die Entwicklung in Belgien, Italien und Griechenland mit voraussichtlichen Schuldenständen über 100 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Für 2011 erwartet die Europäische Kommission für die Länder der Euro-Zone im Durchschnitt eine Bruttoschuldenstandsquote von über 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. In Spanien dürfte die Schuldenstandsquote dann 73 Prozent, in Deutschland 82 Prozent, in Frankreich 89 Prozent, in Irland 87 Prozent, in Italien 119 Prozent und in Griechenland 134 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen. Neuere Untersuchungen der Auswirkung übermäßiger Staatsverschuldung auf das Wirtschaftswachstum deuten darauf hin, dass Schuldenstandsquoten über 90 Prozent die wirtschaftliche Entwicklung signifikant beeinträchtigen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Siehe dazu C.M. Reinhart und K.S. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt, *American Economic Review* 100 (2), S. 573–578.

Abbildung 1: Schuldenstandsquoten (in % des Bruttoinlandsprodukts) für ausgewählte EU-Länder, 2009-2011



Belgien (BE), Deutschland (DE), Finnland (FI), Frankreich (FR), Griechenland (GR), Irland (IE), Italien (IT), Luxemburg (LU), Malta (MT), Niederlande (NL), Österreich (AT), Portugal (PT), Slowakei (SK), Slowakei (SI), Spanien (ES), Vereinigtes Königreich (UK), Zypern (CY)

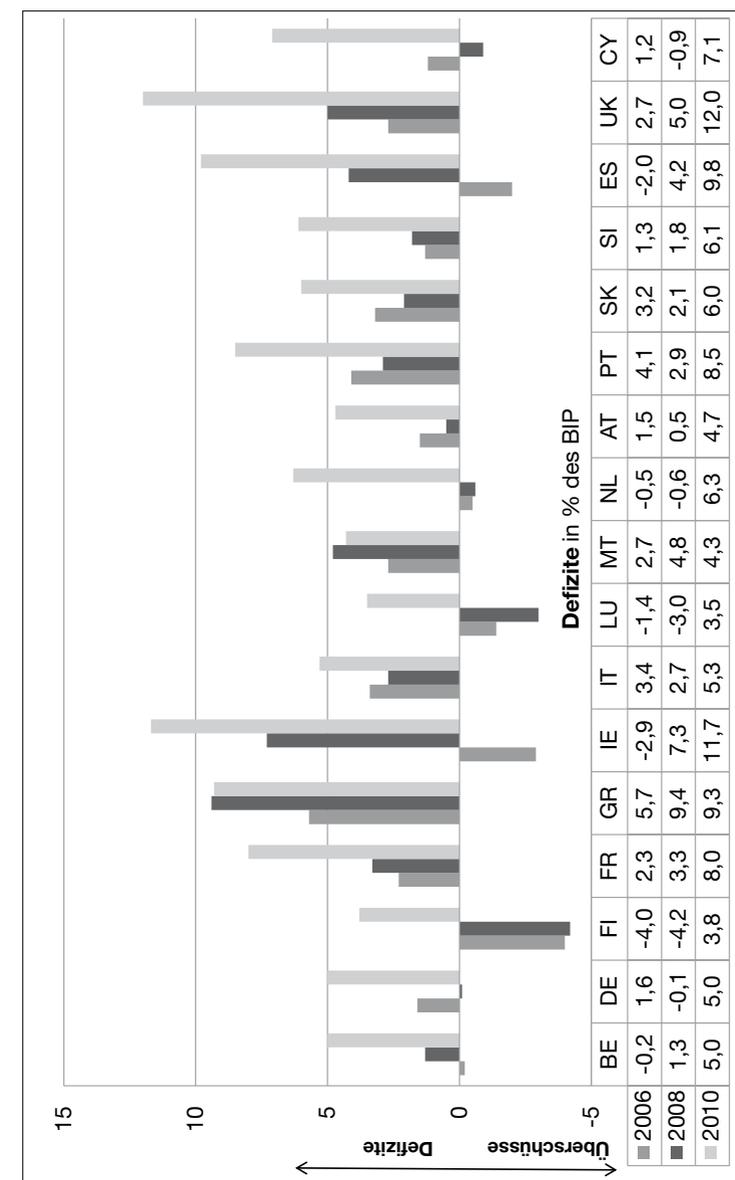
6. Sorgen bereitet nicht nur das Niveau der Staatsverschuldung. Auch die Neuverschuldung ist im Zuge des Wirtschaftsabschwungs deutlich angestiegen, wie die in Prozent des Bruttoinlandsprodukts gemessenen Defizitquoten zeigen (Abbildung 2). Konnten in den Jahren 2006–2008 in einigen Ländern (die Niederlande in allen drei Jahren, Irland und Spanien in 2006 und 2007, Deutschland in 2008) noch Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden, so weisen alle betrachteten EU-Länder nun Haushaltsdefizite aus, die erhebliche Größenordnungen annehmen. Für die Jahre 2009–2011 werden in Griechenland, Großbritannien, Irland und Spanien zweistellige Defizitquoten erwartet. Sie sind für die mit großen Schritten ansteigenden Schuldenstandsquoten in diesen Ländern verantwortlich. Ob die angekündigten Sparprogramme in den Ländern mit übermäßigem Defizit realistisch sind, bleibt abzuwarten. Bereits heute zeichnen sich vielfältige politische Widerstände ab.

7. Die Finanzlage der EU-Mitgliedsländer belastet den Erholungsprozess in der EU. Früher oder später werden die Refinanzierungskosten in diesen Ländern ansteigen und zu steigenden Zinslasten in den Staatshaushalten führen. Dann gibt es nicht mehr den einfachen Weg in die weitere Verschuldung. Vielmehr müssen die Ausgaben in anderen Bereichen zurückgeführt werden oder die Belastung der Bürger durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und sonstige Abgaben nimmt zu. Weitere Steuererhöhungen können den wirtschaftlichen Erholungsprozess beeinträchtigen; sie werden zumindest auf den Unmut der Bürger treffen.

In einigen Ländern ist dieses Problem bereits akut. Griechenland sieht sich seit 2009 dem zunehmenden Druck der Finanzmärkte ausgesetzt. Im April 2010 lagen die Renditen griechischer Staatsanleihen mit gut 7,8 Prozent mehr als doppelt so hoch wie die deutschen Zinssätze. Das Rating griechischer Staatsanleihen wurde von den Agenturen mehrmals herabgesetzt und entspricht dem Status von Junkbonds. Auch in Portugal, Spanien und insbesondere in Irland ist der Zins-spread zu deutschen Staatsanleihen erheblich. Portugiesischen und spanischen Staatsanleihen wird mittlerweile eine geringere Bonität zuerkannt. Dementsprechend sind auch die Kosten für Kreditausfallversicherungen merklich gestiegen.

8. In dieser Situation hielten die EU-Mitgliedsländer es für erforderlich, zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds zunächst ein Paket zur Finanzhilfe für Griechenland zu schnüren und danach einen weiteren umfangreichen „Ret-tungsschirm“ in Höhe von 750 Mrd. Euro aufzuspannen. Die von den EU-Ländern gewährten Kredite bzw. Kreditlinien verstoßen gegen den Zweck des in Art. 125 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerten

Abbildung 2: Defizitquoten (in % des Bruttoinlandsprodukts) für ausgewählte EU-Länder, 2006–2010



Quelle: bis 2008 Eurostat (Stand November 2010), 2010 Frühjahrsprognose 2010 der Europäischen Kommission

Beistandsverbots (No-Bail-out-Klausel). Danach darf kein Mitgliedstaat der Währungsunion einem hoch verschuldeten Partnerstaat finanziell zur Seite springen. Es dient dazu sicherzustellen, dass kein Mitgliedsland in Erwartung der Finanzhilfen seiner soliden Partner in der Währungsunion eine unsolide Finanzpolitik betreibt und über seine finanziellen Verhältnisse lebt.

Bis zum Jahr 2002 konvergierten die Zinssätze in der Währungsunion, so dass die hoch verschuldeten Länder die Vorzüge des insgesamt niedrigeren Niveaus genießen konnten. Mit den zunehmenden Risikoaufschlägen, die von den Gläubigern seit 2009 von hoch verschuldeten Staaten gefordert werden, wird eine differenzierte Bewertung der Haushaltslagen in der Währungsunion vorgenommen, die mit der No bail out-Klausel beabsichtigt war. Bevor die Disziplinierungswirkung der höheren Zinsen jedoch eintreten kann, leisten die anderen Euro-Länder, voran Deutschland und Frankreich, nun Finanztransfers an die hoch verschuldeten Partner. Es müssen schon gute Gründe, insbesondere in Form hoher systemischer Risiken im Finanzsektor, vorliegen, um eine solche Politik zu rechtfertigen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage nach der Krisenfestigkeit der Währungsunion. Nur eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen stellt letztlich sicher, dass die Finanzpolitik in der EU keine Auswirkungen auf die Geldpolitik und auf die Stabilität des Euro hat. Bei hoher Verschuldung ist ein starker Druck der Regierungen auf die Europäische Zentralbank zu erwarten, Zinsen zu senken und eine laxen Geldpolitik zu betreiben.

## 2 Deutschland

9. Trotz aller kurzfristigen konjunkturellen Effekte ist die Staatsverschuldung in Deutschland (und anderen Ländern) vor allem ein strukturelles Problem. Die Konsolidierungsaufgabe besteht daher darin, die strukturellen Defizite abzubauen. Die Konzentration auf die strukturellen Defizite stellt sicher, dass kurzfristige und temporäre Aspekte unerheblich bleiben und die Finanzpolitik an langfristigen Zielen der Tragfähigkeit ausgerichtet werden kann (siehe Box 1).

### Box 1: Struktureller und konjunktureller Finanzierungssaldo

Konjunkturelle Schwankungen beeinflussen die öffentlichen Haushalte auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite auf vielfältige Weise. In der Rezession gehen die Gewinne und Umsätze der Unternehmen sowie die Einkommen der natürlichen Personen zurück. Dadurch sinken die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden aus der Einkommen-, Körperschaft-, Umsatz- und Gewerbesteuer, aber auch die Einnahmen der Sozialversicherungen aus den Beitragszahlungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Auch auf der Ausgabenseite kommt es in konjunkturellen Schwächephasen automatisch zu ungünstigen Auswirkungen, so etwa aufgrund steigender Arbeitslosigkeit zu steigenden Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen. Im Aufschwung kommt es umgekehrt zu steigenden Einnahmen und rückläufigen Ausgaben. Diese im Konjunkturverlauf automatisch eintretenden Veränderungen von Einnahmen und Ausgaben bezeichnet man als automatische Stabilisatoren.

In der ökonomischen Literatur besteht Konsens darüber, dass diese automatischen Stabilisatoren ihre Wirkung ungehindert entfalten können sollten. Der Staat soll also weder der sich abschwächenden Konjunktur hinterher sparen, noch durch sein Finanzgebaren zu Überhitzungserscheinungen beitragen. Konjunkturell bedingte Haushaltsdefizite (und -überschüsse) sind hinzunehmen und nicht etwa Gegenstand einer Politik der Konsolidierung. Dagegen bedeutet eine Politik der Konsolidierung, strukturelle Defizite über einen angemessenen Zeitraum vollständig abzubauen, indem für dauerhaft wirkende Ausgabenkürzungen und/oder dauerhafte Mehreinnahmen des Staates gesorgt wird. Nur so kann die Schuldenstandsquote nachhaltig vermindert werden.

Die strukturellen Defizite der öffentlichen Haushalte lassen sich durch eine Konjunkturbereinigung der Einnahmen und der Ausgaben ermitteln. Dafür gibt es verschiedene statistische Methoden, die hier nicht im Einzelnen betrachtet werden müssen.<sup>5</sup> Neben den konjunkturellen Effekten werden die Einnahmen und Ausgaben häufig auch um temporäre Effekte – temporäre finanzpolitische Maßnahmen und andere vorübergehende Einflüsse – bereinigt. So wurden z.B. die Einnahmen aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 im Hinblick auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht als strukturelle Einnahmen verbucht.

<sup>5</sup> Siehe dazu Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, *Monatsbericht März 2006*, S. 63–79.

Bei der Berechnung des strukturellen Defizits im Rahmen der deutschen Schuldenbremse erfolgt hingegen keine Bereinigung um Einmaleffekte.

Der strukturelle Finanzierungssaldo ergibt sich als Differenz zwischen den so ermittelten strukturellen Einnahmen und Ausgaben. Das ESZB und die Bundesbank geben diese Haushaltspositionen im Verhältnis zum Trend-Bruttoinlandsprodukt an und weisen somit strukturelle Defizitquoten aus. In ihrem Monatsbericht vom Februar 2010 verdeutlicht die Deutsche Bundesbank, dass die Konjunkturpakete I und II sowie das Wachstumsbeschleunigungsgesetz die strukturellen Defizite in Deutschland erhöht haben (S. 76). Allerdings lässt die aktuelle Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2010 ein geringeres Finanzierungsdefizit erwarten. Der von der Bundesregierung in ihrem Konsolidierungspaket vorgesehene Abbau des strukturellen Defizits im Zuge der neuen Schuldenregel beginnt im Jahr 2011 dennoch von einem höheren Ausgangswert, was die Konsolidierungsschritte stärker in die Zukunft verschiebt.

10. In Tabelle 1 sind die Entwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt und der drei gebietskörperschaftlichen Ebenen jeweils einzeln sowie die Schuldenstandsquoten seit den 1960er Jahren ausgewiesen. Auf allen staatlichen Ebenen in Deutschland lässt sich eine steigende Staatsverschuldung feststellen. Im Jahr 2007 betrug die Schuldenstandsquote mit 65,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts das 3,5-fache derjenigen des Jahres 1970 (18,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts). Dieser Anstieg ist nicht nur auf die deutsche Wiedervereinigung zurückzuführen. Bereits 1989 belief sich die Schuldenstandsquote im frühere Bundesgebiet auf 41,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, war die Schuldenstandsquote von 2005 bis 2007 leicht rückläufig. Die finanzpolitisch Verantwortlichen erhofften sich mit dieser Konsolidierung, den Verschuldungstrend gebrochen zu haben. Die aktuelle Finanzkrise zeigt, dass dies nicht gelungen ist. Während im Jahr 2008 noch ein leichter Anstieg der Schuldenstandsquoten auf 66,0 Prozent zu verzeichnen ist, ergibt sich für das Jahr 2009 ein deutlicher Anstieg auf 73,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. In 2010 steigt die Schuldenstandsquote voraussichtlich auf 73,9 Prozent an. Dabei sind Auswirkungen der Ausgliederung von Vermögenswerten und Schulden auf eine Abwicklungsanstalt bei der Hypo Real Estate nicht berücksichtigt. Diese dürfte die Schuldenstandsquote im Jahr 2010 voraussichtlich um 7,5 bis 8,5 Prozentpunkte erhöhen.

**Tabelle 1:** Verschuldung der öffentlichen Haushalte <sup>1)2)</sup>

Jahr	Bund in Mio. € <sup>3)</sup>	Länder in Mio. €	Gemeinden in Mio. € <sup>4)</sup>	Gesamt- haushalt in Mio. € <sup>5)</sup>	Schuldenstands- quoten in % des BIP <sup>6)</sup>
<b>früheres Bundesgebiet</b>					
1970	29.557	14.207	20.603	64.367	18,6%
1973 <sup>a)</sup>	34.969	20.177	30.626	85.771	18,3%
1975	58.787	34.257	38.046	131.090	24,8%
1980	120.460	70.458	48.679	239.598	31,7%
1985	204.027	126.499	58.153	388.680	41,7%
1989	254.421	158.429	62.058	474.907	41,8%
<b>neues Bundesgebiet</b>					
1990	306.315	168.106	64.219	538.641	-
1991	334.049	180.152	70.454	598.702	40,4%
1995	449.006	261.621	99.242	1.019.248	55,6%
2001	760.199	364.559	99.209	1.223.966	58,8%
2003	826.543	423.737	107.857	1.358.137	63,8%
2004	869.372	448.672	112.538	1.430.582	65,6%
2005	901.621	471.375	116.033	1.489.029	67,8%
2006	933.467	481.850	118.380	1.533.697	67,6%
2007	940.088	484.373	115.920	1.540.381	65,0%
2008	966.197	483.875	114.518	1.564.590	66,0%
2009	1.034.410	505.965	117.742	1.658.116	73,2%

Quelle: Tabelle 22\*, S. 375, Jahresgutachten 2010/2011 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, „Chancen für einen stabilen Aufschwung“.

- 1) Berechnungen der Deutschen Bundesbank unter Verwendung von Angaben des Statistischen Bundesamts. Ab 1991 ohne die kaufmännisch buchenden Krankenhäuser.
- 2) Bis 1998 Umrechnung der Grunddaten mit dem unwiderruflichen Euro-Umrechnungskurs: 1 Euro = 1,95583 DM.
- 3) Einschließlich der Sondervermögen, wie zum Beispiel ERP-Sondervermögen, Lastenausgleichsfonds, Fonds „Deutsche Einheit“, Kreditabwicklungsfonds/Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen, Ausgleichsfonds Steinkohleneinsatz/Entschädigungsfonds.
- 4) Einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände und der kommunalen Krankenhäuser.
- 5) Ohne Verschuldung der Haushalte untereinander. Ab Dezember 2008 einschließlich Verschuldung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin).
- 6) Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Für das frühere Bundesgebiet bis 1989 nach dem ESVG 1979; Quelle: BMF. a) Ab 1973 nach Ausschaltung der Verschuldung der kommunalen Eigenbetriebe einschließlich Verschuldung der kommunalen Zweckverbände.

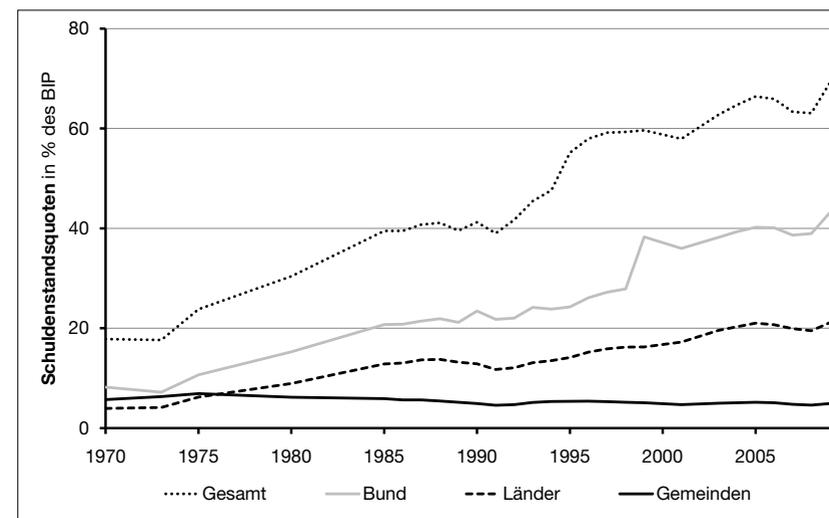
11. Abbildung 3 veranschaulicht die Schuldenstandsquoten der drei gebietskörperschaftlichen Ebenen im Zeitverlauf. Der Bund ist zweifellos für den größeren Teil des Schuldenanstiegs verantwortlich. Sein Anteil an der gesamten Verschuldung der öffentlichen Haushalte betrug 1990 noch 56,9 Prozent und stieg auf 62,4 Prozent im Jahr 2009 an. Es folgen die Länder, deren Anteil an der Staatsverschuldung mit 31,2 Prozent im Jahr 1990 und 30,5 Prozent im Jahr 2009 nahezu stabil blieb. Die Kommunen lassen eine weniger beunruhigende Entwicklung erkennen. Im Zeitablauf ist ein leicht rückläufiger Trend der Schuldenstandsquoten zu erkennen. Zudem finden sich Jahre eines absoluten Rückgangs der kommunalen Verschuldung, wenn auch der absolute Schuldenstand heute höher ist als 1990 oder gar 1960. Der Anteil der Gemeinden an der Gesamtverschuldung ist zwischen 1990 und 2009 von 11,9 auf 7,1 Prozent gesunken.

Abbildung 3 verdeutlicht jedoch auch den Konsolidierungsprozess in unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Phasen der 1980er und 1990er Jahre. So wurde der Anstieg der Staatsverschuldung der 1970er Jahre in den 1980er Jahren durch die Bundesregierung zunächst gebremst; danach wurden die strukturellen Defizite bis zum Vorabend der Wiedervereinigung zurückgeführt. Auch der enorme Anstieg der durch die Wiedervereinigung bedingten Staatsverschuldung konnte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zum Stillstand gebracht werden, bevor die Verschuldungsquote mit der nächsten wirtschaftlichen Stagnation und den damit verbundenen Einnahmeausfällen wieder deutlich anstieg. Augenfällig ist somit, dass sich die Politik zwar immer wieder um Konsolidierung bemüht, aber regelmäßig die Staatsverschuldungsquote nicht auf das Ausgangsniveau zurückführt, das sie vor einem Konjunkturerinbruch oder einem Strukturwandel hatte.

12. Die Abbildungen 4a bis 4d zeigen die Entwicklungen der Schuldenstandsquoten für die einzelnen Länder (einschließlich Gemeinden) auf. Die Länder sind in vier Gruppen zusammengefasst: die finanzschwachen und finanzstarken westdeutschen Länder, die Stadtstaaten und die ostdeutschen Länder. Die finanzschwachen westdeutschen Länder zeichnen sich durch einen stärkeren Anstieg der Staatsverschuldung aus als ihr finanzschwaches ostdeutsches Pendant. Dabei tritt das Saarland in den 1980er Jahren durch einen steileren Schuldenanstieg mit anschließender Konsolidierung aufgrund der Bundesergänzungszuweisungen zur Bewältigung der Haushaltsnotlage hervor.

Unter den finanzstarken westdeutschen Ländern ist Bayern mit einer sich im Zeitablauf trendmäßig kaum verändernden Schuldenstandsquote das Musterland. Lediglich unter den ostdeutschen Ländern findet sich mit Sachsen ein Land mit

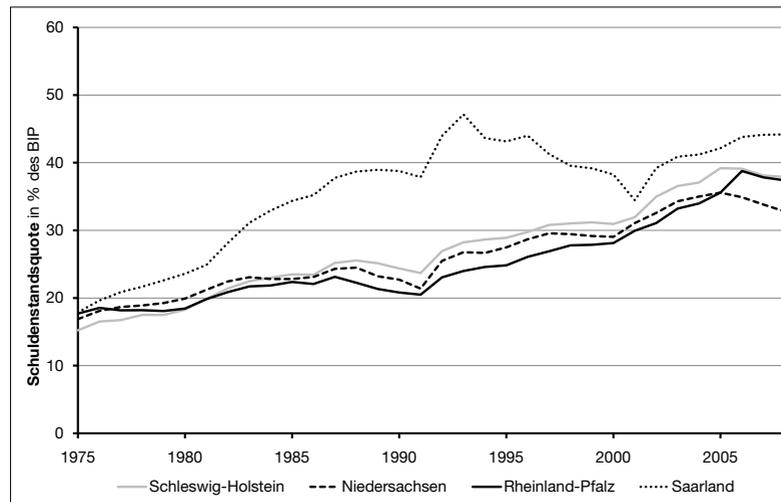
Abbildung 3: Schuldenstandsquoten (in % des Bruttoinlandsprodukts), 1970–2009



Quelle: Tabelle 11\*, S. 363, Tabelle 22\*, S. 375, Jahresgutachten 2010/2011 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, „Chancen für einen stabilen Aufschwung“.

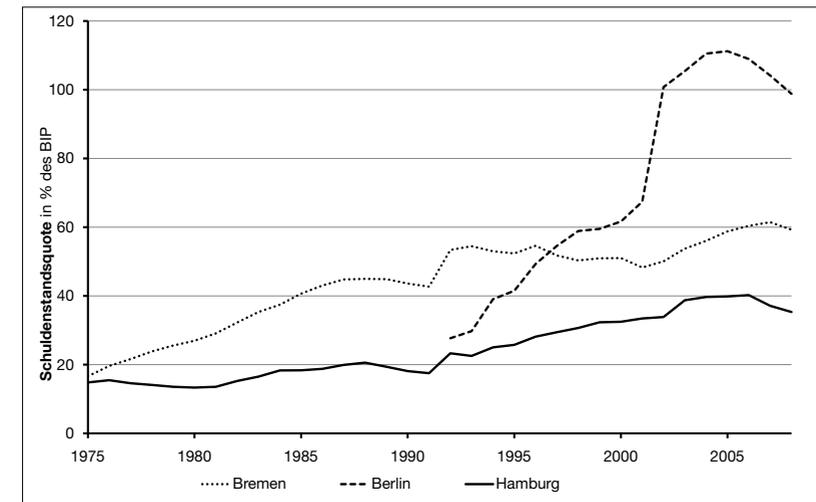
einer ähnlich soliden Finanzpolitik zumindest hinsichtlich der Entwicklung über die Zeit. Denn das Niveau der sächsischen Schuldenstandsquote ist in einer ähnlichen Größenordnung wie in Baden-Württemberg oder Hessen. Bemerkenswert ist in Abbildung 4d, dass alle ostdeutschen Länder in jüngerer Zeit deutliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen haben, die zum Teil im Sinne einer Rückführung der Schuldenstandsquoten erfolgreich waren. Dies verhält sich bei den Stadtstaaten trotz der jüngeren Konsolidierungsanstrengungen in Berlin und Hamburg anders. Die Stadtstaaten haben nicht nur höhere Niveaus der Schuldenstandsquoten. Auch der Anstieg der Verschuldung ist markanter als bei den Flächenländern. Berlin hat zwar in den vergangenen Jahren konsolidiert. Gleichwohl ist seine Schuldenstandsquote höher als in allen anderen Ländern, nachdem sie sich von 1992 bis 2004 vervierfacht hatte.

**Abbildung 4a:** Schuldenstandsquoten (in % des Bruttoinlandsprodukts) der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (einschl. Gemeinden), 1975–2008



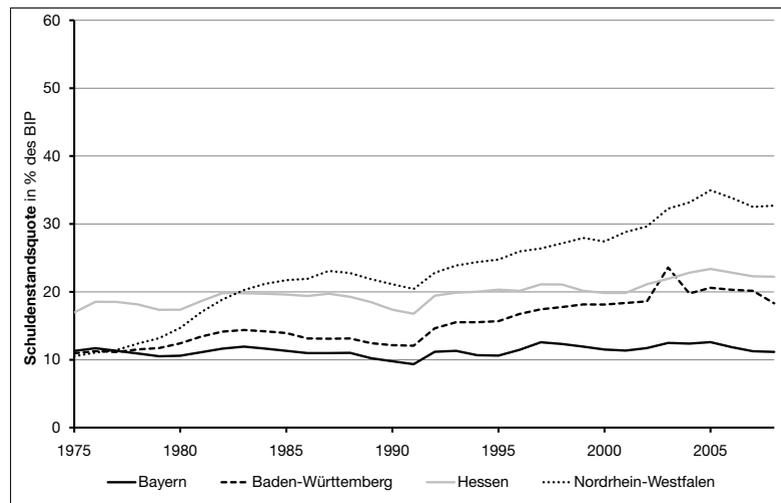
Quelle: Statistisches Bundesamt und Arbeitskreis VGR der Länder

**Abbildung 4c:** Schuldenstandsquoten (in % des Bruttoinlandsprodukts) der Stadtstaaten, 1975–2008



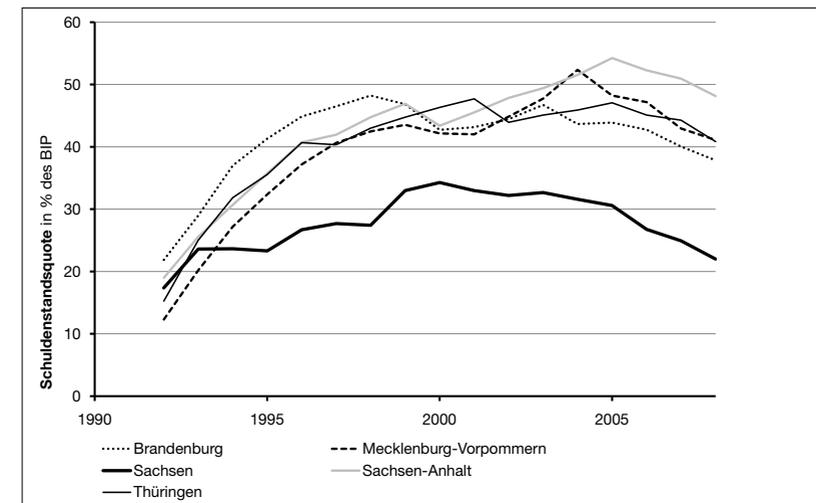
Quelle: Statistisches Bundesamt und Arbeitskreis VGR der Länder

**Abbildung 4b:** Schuldenstandsquoten (in % des Bruttoinlandsprodukts) der finanzstarken westdeutschen Flächenländer (einschl. Gemeinden), 1975–2008



Quelle: Statistisches Bundesamt und Arbeitskreis VGR der Länder

**Abbildung 4d:** Schuldenstandsquoten (in % des Bruttoinlandsprodukts) der ostdeutschen Flächenländer (einschl. Gemeinden), 1992–2008



Quelle: Statistisches Bundesamt und Arbeitskreis VGR der Länder

13. Bei steigender Staatsverschuldung erhöht sich auch der Anteil der Zinsausgaben an den Staatsausgaben. Für andere Aufgaben, etwa im Bereich der klassischen Infrastruktur oder der Bildung, bleiben weniger Finanzmittel übrig. Dabei sind die Auswirkungen dieser Verschuldungspolitik heute noch durch relativ günstige Refinanzierungsbedingungen auf den Finanzmärkten verschleiert. Bei steigenden Zinsen wird der Zwang zur Konsolidierung stärker. Es besteht daher ein eindeutiger Handlungsbedarf zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Deutschland.

### III Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Gründe für ihre Gefährdung

#### 1 Zum Konzept der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

14. Ob eine Haushaltsslage zu Besorgnis Anlass geben sollte, lässt sich nicht einfach an der Höhe der Schuldenstandsquoten ablesen. Denn eine dynamische Wirtschaft mit hohen Wachstumsraten würde es ermöglichen, die Schuldenstandsquoten aufgrund entsprechend steigender Steuereinnahmen allmählich zurückzuführen, ohne dass es massiver Konsolidierungsbemühungen bedürfte. Hingegen verursachen hohe Zinszahlungen – ceteris paribus – eine immer höhere Verschuldung, wenn strukturelle Defizite nicht zurückgeführt werden. Der Vergleich von Wirtschaftswachstum und Zinsniveau ist daher ausschlaggebend für die Bedrohung durch die Staatsschulden.

Die Zusammenhänge lassen sich anhand eines einfachen Konzepts der Tragfähigkeit verdeutlichen, wonach das Haushaltsdefizit einen bestimmten Anteil des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen soll. Bleibt die Defizitquote gemäß diesem Konzept konstant, so tendiert die Schuldenstandsquote langfristig gegen den Quotienten aus Haushaltsdefizit in Prozent des Bruttoinlandsprodukts und dessen Wachstumsrate. Bei einer Defizitquote von 3 Prozent, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt als Obergrenze festgeschrieben ist, und einer Wachstumsrate von 5 Prozent ergibt sich somit eine Schuldenstandsquote von 60 Prozent. Ein bestimmtes Niveau der Neuverschuldung ist also um so eher tolerierbar, je höher die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts ist. Umgekehrt muss bei niedrigeren Wachstumsraten die Defizitquote verringert werden, um die Schuldenstandsquote bei 60 Prozent zu stabilisieren. In seiner Studie „Den Stabilitäts- und

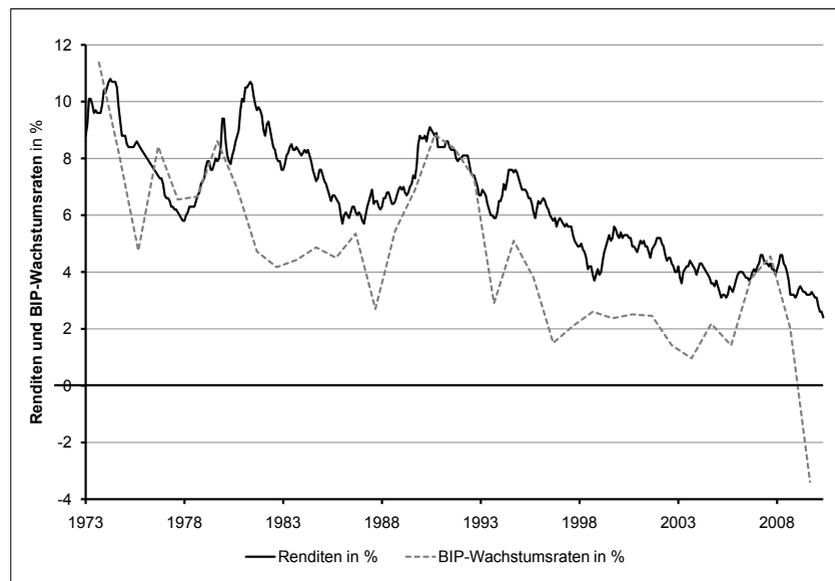
Wachstumspakt härten“ (Mai 2005) weist der Kronberger Kreis darauf hin, dass bei einem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von beispielsweise 4 Prozent die Defizitquote einen Wert von 2,4 Prozent nicht übersteigen darf.

15. Berücksichtigt man zusätzlich zu den primären Staatsausgaben auch die Zinszahlungen, die vom Staat für seine Schulden zu leisten sind, so lassen sich die Staatsausgaben als Summe aus Zinsausgaben und Primärausgaben berechnen. Dann ergibt sich das Haushaltsdefizit aus der Differenz von Gesamtausgaben und Steuereinnahmen. Sofern die Finanzpolitik für eine dauerhaft konstante Schuldenstandsquote sorgt, und der nominale Zinssatz dauerhaft gleich der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts ist, entspricht das gesamte Budgetdefizit der Höhe der Zinsausgaben und das Primärdefizit beträgt null. Liegt die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts dagegen dauerhaft höher als das Zinsniveau, so kann die Politik sich entweder ein Primärdefizit leisten, ohne dass es zu einem Anstieg der Schuldenstandsquote kommt, oder sie kann die aus dem höheren Wachstum resultierenden zusätzlichen Steuereinnahmen zur Schuldentilgung verwenden, so dass die Schuldenstandsquote sinkt.<sup>6</sup> Typischerweise ist die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts jedoch niedriger als das Zinsniveau. Wie Abbildung 5 zeigt, gab es nur ganz wenige Jahre, in denen die umgekehrte Situation in der Bundesrepublik Deutschland vorzufinden war. Seit 1979 war das Zinsniveau durchgehend höher als die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts. Um eine Schuldenstandsquote unter solchen Bedingungen zu stabilisieren, müssen Primärüberschüsse gebildet werden, die umso höher sind, je höher die Defizitquote ist. Anders gewendet müssen die Staatsausgaben – bei gleich bleibenden Einnahmen – umso niedriger sein, je höher die Schuldenstandsquote ist.

Somit führt kein Weg an einer Konsolidierung vorbei, wenn das Zinsniveau dauerhaft über der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts liegt. Gelingt diese Konsolidierung nicht, so tritt das ein, was im Jahr 2010 in der Europäischen Union beobachtet werden konnte: Die Gläubiger verlangen höhere Risikoaufschläge auf die Zinsen und sind schließlich nicht mehr bereit, Kapital zur Refinanzierung fälliger Schuldtitel bereitzustellen.

<sup>6</sup> Siehe dazu die grundlegende Arbeit von E.D. Domar (1944), The 'Burden of the Debt' and the National Income, *American Economic Review* 34, 798–827 sowie O.J. Blanchard, J.C. Chouracq, R.P. Hagemann und N. Santor (1990), The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, *OECD Economic Studies* 15, S. 7–36.

**Abbildung 5:** Renditen für öffentliche Schuldtitel und Wachstumsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts, 1973–2010



Quelle: Deutsche Bundesbank, Umlaufrenditen mit einer Restlaufzeit von über 9 bis einschließlich 10 Jahren und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Tabelle 11\*, S. 363, Jahresgutachten 2010/2011 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, „Chancen für einen stabilen Aufschwung“.

16. Bei den bislang angestellten Überlegungen werden nur die expliziten Schulden, Defizite, Einnahmen und Ausgaben des Staates betrachtet. Deutschland geht aber insbesondere in den Sozialversicherungen und mit den Versorgungsansprüchen der Beamten Verpflichtungen für die Zukunft ein, die sich aufgrund der Anfälligkeit des Umlageverfahrens für ungünstige demographische Entwicklungen in höheren Ausgaben im Zeitablauf niederschlagen. Die dadurch bedingte implizite Staatsverschuldung kann mit Hilfe der Generationenbilanzierung geschätzt werden. Anhand dieses Konzepts weist die Stiftung Marktwirtschaft<sup>7</sup> auf Nachhaltigkeitslücken hin, die in Deutschland derzeit auf rund 315 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu veranschlagen waren. Das Konzept der Generationen-

<sup>7</sup> Siehe dazu B. Raffelhüschen und S. Moog (2010), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2010: Handlungsoptionen der Gesundheitspolitik, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 111, Oktober 2010, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

bilanzierung ist aufgrund seiner langfristig ausgelegten Art der Berechnung zwar nicht unumstritten, da durch eine Fortschreibung der jeweils geltenden Finanzpolitik Nachhaltigkeitslücken über längere Zeit kumuliert und in ihrer Größenordnung möglicherweise dramatisiert werden. So können aktuelle Veränderungen in der Finanzpolitik, die insbesondere die Ansprüche gegenüber den Sozialversicherungen verringern, auch größere Reduktionen der Nachhaltigkeitslücken verursachen. Dennoch zeigt dieses Konzept die Notwendigkeit von Korrekturen in den Sozialversicherungen auf und verdeutlicht so, wo eine Konsolidierung ansetzen muss, um größere Wirkung zu erzielen.

## 2 Wie erklärt sich der Trend steigender Staatsverschuldung?

17. Der trendmäßige Anstieg der Staatsverschuldung, der in Deutschland und in anderen OECD-Ländern seit Beginn der 1970er Jahre zu beobachten ist, lässt sich nicht zufriedenstellend mit konjunkturellen Phänomenen oder singulären Ereignissen wie der deutschen Wiedervereinigung erklären. Zwar tragen Rezessionen, die Wiedervereinigung oder für einzelne Bundesländer auch Naturkatastrophen zur Veränderung der Verschuldung bei. Sie liefern den Impuls für die Nettoneuverschuldung. Erstaunlich ist jedoch, dass die Finanzierungsdefizite im Aufschwung oder nach Abklingen der Sondereffekte besonderer Ereignisse nicht wieder so zurückgeführt werden, dass der Haushaltsausgleich im Konjunkturverlauf (bzw. in der mittleren Frist) möglich wird. Ausschlaggebend sind die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie die dadurch bedingten Mechanismen politischer Entscheidungsfindung für eine übermäßige Verschuldung bzw. umgekehrt für eine erfolgreiche Konsolidierung oder für solide Staatsfinanzen. Sie bestimmen, ob ein Land auf makroökonomische Impulse und außergewöhnliche Ereignisse unter Inkaufnahme von größeren oder geringeren Verwerfungen reagiert.

18. Insbesondere der Einfluss unterschiedlicher Interessengruppen dürfte dabei eine wichtige Rolle spielen. Greifen mehrere politische Interessengruppen auf eine gemeinsame fiskalische Ressource zu, so kommt es zur Übernutzung. Jede einzelne Gruppe will möglichst viel aus dem staatlichen Budget in Form von Transfers oder lokal konzentrierten Leistungen erhalten, um ihre Vermögens- oder Einkommensposition zu verbessern. Die aus der staatlichen Bewilligung für eine Interessengruppe entstehenden Vorteile sind somit auf diese konzentriert, während die Last der Finanzierung alle Steuerzahler trifft. Jede einzelne Gruppierung will aber möglichst wenig zur Finanzierung des gesamten Budgets beitragen. Gelingt es den Gruppierungen, die Kosten für die ihnen zugewendeten staatlichen Leistungen breit über die Bevölkerung zu streuen, so fragen sie per saldo mehr

öffentliche Leistungen nach als ihrer eigenen Zahlungsbereitschaft entspricht. Die Staatsausgaben sind am Ende dieses Prozesses ineffizient hoch. Die Verfügbarkeit der Staatsverschuldung als Finanzierungsquelle erlaubt es nun, die Finanzierung solcher Ausgabenprojekte noch breiter zu streuen, sie nämlich auf zukünftige Steuerzahler auszudehnen. Dadurch wird die Nachfrage der verschiedenen am politischen Prozess beteiligten Gruppen nach Staatsausgaben weiter zunehmen.

19. Politische Fragmentierung ist auch dafür verantwortlich, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ausbleibt. Konsolidierungsbemühungen erfordern, dass der Bevölkerung eines Landes dauerhafte Anpassungslasten in Form von Steuererhöhungen oder Ausgabenenkungen auferlegt werden. Diese Anpassungslasten können so verteilt werden, dass bestimmte Gruppierungen in der Gesellschaft weniger stark als andere durch die Konsolidierung betroffen sind. Hier zeigt sich das Problem der fiskalischen Allmende von einer anderen Seite: Man versucht die Kosten der Anpassungen möglichst auf andere abzuwälzen. Wenn jede in der Regierung repräsentierte Gruppe sich weigert, zu den Kosten der Konsolidierung beizutragen, so kann eine Art Pattsituation zwischen den Gruppen entstehen, in der notwendige Konsolidierungsschritte unterbleiben. Sind einzelne Gruppierungen insbesondere durch die politischen oder institutionellen Rahmenbedingungen mit hinreichender Macht ausgestattet, belegen sie die Entscheidung zur Konsolidierung des Staatshaushalts mit einem Veto. In der Konsequenz bleibt der Status quo bestehen, so dass weiterhin Schulden gemacht werden und die Konsolidierung nicht stattfindet bzw. zu lange hinausgezögert wird.

20. Wahlen führen ebenfalls zu einer höheren Staatsverschuldung. Angesichts herannahender Wahlen finden Konsolidierungen mit geringerer Wahrscheinlichkeit statt. Zudem können Wahlen eine strategische, politisch motivierte Verschuldung der Regierung bedingen, wenn diese mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen hat, dass sie nicht wiedergewählt wird. In diesem Fall hat die Regierung einen Anreiz, ihrer Nachfolgerin möglichst wenig Spielraum für eine eigene Fiskalpolitik zu belassen. Eine strategische Erhöhung der Staatsschuld engt deren Spielräume ein, weil sie früher oder später konsolidieren muss. Dadurch verschafft sich die im Amt befindliche Regierung eine bessere Ausgangsposition für die übernächsten Wahlen.<sup>8</sup>

8 Siehe dazu P. Pettersson-Lidbom (2001), An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt, *Journal of Political Economy* 109, S. 570–583.

### 3 Institutionelle Lösungsansätze

21. Die politischen Probleme, die zur übermäßigen Verschuldung führen, können durch geeignete institutionelle – haushalts- oder verfassungsrechtliche – Rahmenbedingungen eingedämmt, zumindest aber abgemildert werden. Deshalb gibt es im Rahmen der Europäischen Union die bereits besprochenen Obergrenzen für Defizite und Schuldenstand. Man könnte auch an feste Begrenzungen der Ausgaben denken. Dabei kommt es auf die Details solcher Regelungen an. Insbesondere die amerikanischen Bundesstaaten liefern dafür umfangreiche empirische Evidenz. In einigen Bundesstaaten waren die Schulden- oder Ausgabenstrahlen vor allem dann wenig erfolgreich, wenn sie einen Anreiz zu außerbudgetären Aktivitäten setzten. Aufgrund vorliegender empirischer Untersuchungen<sup>9</sup> lässt sich sagen: Erfolgreiche Schuldenstrahlen sind in den USA dadurch gekennzeichnet, dass sie (1) verfassungsrechtlich abgesichert und somit durch qualifizierte Mehrheiten bewährt sind, (2) am Haushaltsvollzug (im Gegensatz zu am Haushaltsentwurf) orientiert sind, (3) die zumindest vorübergehende Buchung von Überschüssen in Ausgleichskonten („rainy-day funds“) vorsehen, (4) Anpassungen zum Haushaltsausgleich auf der Ausgabenseite des Budgets verlangen sowie (5) von den der Bevölkerung in Wahlen verantwortlichen Richter durchgesetzt werden. Unter diesen institutionellen Bedingungen stellen sich eher finanzpolitische Erfolge ein.

Allerdings zeigt eine Reihe von Untersuchungen für OECD-Länder<sup>10</sup>, dass Verschuldungsbeschränkungen durch prozedurale Kriterien ergänzt werden sollten. Wenn ein Finanzminister nur die Budgetwünsche seiner Ressortkollegen entgegenzunehmen hat, sie aber nicht in die Schranken weisen kann, so ist er eher als institutionell schwach zu bezeichnen. Kann er jedoch mit Vorgaben im Budgetprozess auf die Budgetwünsche der Ressorts einwirken und ist gegebenenfalls im Laufe des Budgetprozesses, etwa durch die Drohung mit einem Veto, in der Lage, übermäßige Forderungen der einzelnen Fachminister zurückzuweisen, so handelt es sich um einen institutionell starken Finanzminister. Eine wichtige Nebenbedingung ist, dass sein Vorgehen nicht durch eine Richtlinienkompetenz des Regierungschefs unterlaufen wird. Hat der Finanzminister eine solche starke Rolle im Budgetprozess, so lässt sich das Übernutzungsproblem bei politischer Fragmentierung leichter in den Griff bekommen. Auch können Budgetprozesse je nach

9 Siehe dazu vor allem H. Bohn und R.P. Inman (1996), Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, S. 13–76 und D. Sutherland, R. Price und I. Joumard (2005), Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact, *OECD Economics Department Working Papers* No. 465, OECD Publishing

10 Siehe statt vieler M. Hallerberg, R.R. Strauch und J. von Hagen (2009), *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.

politischem System unterschiedliche Auswirkungen haben. In parlamentarischen Systemen mit Verhältniswahlrecht sind effektive Budgetprozesse durch bindende Vereinbarungen zwischen den an der Regierung beteiligten Parteien gekennzeichnet. In Präsidentsystemen mit Mehrheitswahlrecht wirkt sich ein starker Finanzminister besonders günstig auf die öffentlichen Finanzen aus.

22. Außer haushaltsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Regelungen kann auch die Einführung von Regeln für den Fall der Insolvenz von Staaten bzw. Gebietskörperschaften zu einer wirksamen Begrenzung von Staatsverschuldung beitragen: Eine Insolvenz beteiligt die Gläubiger an der Konsolidierung einer übermäßigen Verschuldung, indem sie diese dazu zwingt, auf (einen Teil) ihre(s) Kapitals zu verzichten. Solch potentieller Verlust wirkt vorbeugend. Er veranlasst die Investoren zu größerer Vorsicht, so dass sie Unterschiede in der Bonität zwischen den Ländern in Form von Risikoaufschlägen in den Renditen berücksichtigen. Muss ein Staat höhere Zinsen für seine Schulden zahlen, so sollte diese Preiserhöhung ihn dazu veranlassen, sich weniger zu verschulden. Auf diese Weise können Marktmechanismen das Problem übermäßiger Verschuldung grundsätzlich lösen.

Dies kann jedoch nur unter zwei Bedingungen funktionieren. Erstens müssen die Gebietskörperschaften oder Staaten für ihre Verschuldung auch vollständig verantwortlich sein. Besteht auch nur der Anschein, dass sie von anderen Staaten ausgelöst werden könnten, dann berücksichtigen die Finanzmärkte die Wahrscheinlichkeit eines solchen Bail-out und preisen ein geringeres Ausfallrisiko in den Zins ein. Diese Überlegung trug zur Aufnahme der No-Bail-out-Klausel in den Maastricht-Vertrag bei.

Die Erfahrung von Föderalstaaten liefert weiteres Anschauungsmaterial. In Deutschland bewirkt der Haftungsverbund zwischen Bund und Ländern, dass alle Länder – auch die übermäßig verschuldeten – sich ähnlich guten Refinanzierungsbedingungen gegenübersehen wie der Bund. In der Schweiz (und den USA) sind die Kantone (die Bundesstaaten) und Gemeinden hingegen eigenverantwortlich und müssen daher auch unterschiedliche Risikoaufschläge hinnehmen.

Zweitens kann die Drohung einer Staatsinsolvenz nur dann positive Wirkung entfalten, wenn das Insolvenzverfahren geordnet abläuft. Ohne die Rahmenbedingungen einer Insolvenzordnung könnte die Unsicherheit der Gläubiger zu groß sein und zu Verwerfungen auf den Finanzmärkten führen. Die Insolvenzordnung muss somit die Erwartungen der Gläubiger stabilisieren helfen. Dazu gehört es

auch, das Problem des „too big to fail“ abzumildern: Ist ein Schuldner zu groß, um eine Insolvenz staatlich für verantwortlich zu halten, dann ist eine staatliche Beteiligung zu prüfen. Denn in einem solchen Fall besteht die Gefahr, dass es zu einer Umschuldung mit hohen „Haircuts“ kommt, die die Gläubigerbanken überfordert und ihrerseits in die Insolvenz zwingt. Dadurch kann ein Flächenbrand entstehen, der ohne geeignete Rahmenbedingungen kaum beherrschbar ist.

## IV Beschränkungen der Staatsverschuldung

### 1 ... in Europa

23. Wenn vor allem die politischen Rahmenbedingungen dafür verantwortlich sind, ob Länder tragfähige Staatsfinanzen zustande bringen oder sich übermäßig verschulden, dann müssen die Weichen ordnungspolitisch richtig gestellt werden, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Schuldenschränken, geeignete Budgetprozesse oder eine staatliche Insolvenzordnung – allgemeiner: Budgetregeln – bieten Ansatzpunkte für die Eindämmung der Staatsverschuldung. Dass es auf die Details solcher Regeln ankommt, belegen nicht zuletzt auch die Erfahrungen der EU mit den budgetären Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages bzw. dem Stabilitäts- und Wachstumspakt.

In der heutigen Situation wird man feststellen müssen, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die No-Bail-out-Klausel es nicht vermocht haben, eine übermäßige Verschuldung von Mitgliedern der Währungsunion zu unterbinden. Dies hat vielfältige Gründe, die zu einem wesentlichen Teil als politisches Versagen anzusehen sind. Zu einem anderen Teil hat dies aber damit zu tun, dass im Maastricht-Vertrag und danach im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union solche Situationen, wie sie durch die Finanzkrise der Jahre 2008/2009 entstanden sind, nicht antizipiert wurden, die Verträge also insoweit unvollständig waren.

24. Der Kronberger Kreis hat sich mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (Art. 126 AEUV) in der erwähnten Studie „Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten“ auseinandergesetzt und die Bedeutung der No-Bail-out-Klausel (Art. 125 AEUV) herausgestellt. Im Unterschied zur No-Bail-out-Klausel sieht der Stabilitäts- und Wachstumspakt ein detailliertes Geflecht prozeduraler Bestimmungen vor, welche die Haushaltspolitik der Mitgliedsländer überwachen sollen. Zentral sind die formalen Beschränkungen der Defizitquote auf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und der Schuldenstandsquote auf 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Schon

für den Eintritt in die Währungsunion reichte es für ein Land aber aus, seinen Willen zur Konsolidierung durch einen Rückgang der Schuldenquote zu demonstrieren. Es musste das Schuldenkriterium nicht zwingend einhalten, sondern nur einen Rückgang nachweisen. Und auch das Defizitkriterium konnte in außergewöhnlichen Situationen aufgeweicht werden.

25. Zur Überwachung des Pakts fordert die Kommission regelmäßig Berichte von den Mitgliedsländern. Sie kann Warnungen aussprechen, wenn fiskalische Ziele nicht eingehalten werden und bei exzessiven Defiziten ein Verfahren anstoßen, in dessen Verlauf der Ministerrat darüber befinden muss, ob ein Land den Stabilitäts- und Wachstumspakt eingehalten hat. Werden Verstöße festgestellt, so drohen einem Land am Ende finanzielle Sanktionen.

Dieses Verfahren hat vor allem den Nachteil, dass der Ministerrat das Defizitverfahren auf den jeweiligen Stufen bestimmt und letztlich die Sanktionen selbst aussprechen muss. Es gibt keine Automatismen, sondern jeweils diskretionäre politische Entscheidungen derjenigen, die potentiell selbst in die Lage eines übermäßig verschuldeten Landes kommen können. Dass potentielle Sünder hart mit sich selbst ins Gericht gehen, kann nicht erwartet werden. In der Tat wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt in den Jahren 2004 und 2005 auf Betreiben Deutschlands und Frankreichs aufgeweicht, weil beide Regierungen keine Verurteilung im Rahmen des anhängigen Defizitverfahrens in Kauf nehmen wollten.

26. Zur Härtung des Pakts lässt sich eine Reihe von Maßnahmen vorstellen, die teilweise auch von der Kommission aufgegriffen werden. Wesentlich ist, dass sie an der Achillesferse der derzeitigen Regelungen, nämlich den Entscheidungsbefugnissen des Rats als Herr des Verfahrens, anknüpfen. So hätte man die von deutscher Seite bereits in den Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag vorgeschlagenen Automatismen für die Auslösung von Sanktionen einführen können. Die Kommission hat hierzu eine Umkehrung der Entscheidungsbefugnis des Rats vorgeschlagen, der das Aussetzen des Automatismus anstelle der Fortführung, wie nach geltendem Recht, mit qualifizierter Mehrheit beschließen muss. Man könnte zudem das Stimmrecht von Defizitsündern im Rat suspendieren oder einen unabhängigen Stabilitätsrat einführen, der über die Einhaltung des Pakts wacht und das Verfahren unabhängig von den Mitgliedsländern bestimmt. Vorstellbar wäre auch, Zahlungen aus den Strukturfonds einzufrieren. Die Bundesregierung hatte zudem vorgeschlagen, dass die Mitgliedsländer der EU sich dazu verpflichten, die Grundsätze des Stabilitäts- und Wachstumspakts innerstaatlich zu verankern, beispielsweise durch Einführung von nationalen Schuldenbremsen. Diese Vor-

schläge sind insbesondere aus deutscher Sicht sehr wichtig. Daher ist es kaum zu verstehen, dass die Bundesregierung auf der Tagung des Europäischen Rats vom 29. Oktober 2010 ihre ursprünglichen Forderungen aufgegeben hat und jetzt die Einführung eines dauerhaften Krisenmechanismus, der auch eine Insolvenzordnung für Staaten beinhalten soll, befürwortet. Dieser Krisenmechanismus soll auf dem EU-Gipfel im Dezember 2010 beschlossen werden.

Politisch dürften die Vorschläge zur Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nur schwer umsetzbar sein. Kein Mitgliedsland wird einem Vorschlag zustimmen, der seine nationalen Souveränitätsrechte in der Haushaltspolitik einschränkt, erst recht nicht nach der Verschuldungskrise in der Eurozone. Die Zustimmung potentieller Haushaltssünder zu einer Suspendierung ihrer Stimmrechte im Rat ist kaum vorstellbar. Manche Anpassungen, wie etwa die Einführung unabhängiger statistischer Ämter, die weniger eingriffsintensiv sind und zu Verbesserungen hinsichtlich der Transparenz der Finanzpolitik führen, sind bereits auf den Weg gebracht. Aber viel mehr sollte man sich nicht versprechen.

Der Konstruktionsfehler des Stabilitäts- und Wachstumspakts – der Rat als Herr des Verfahrens – lädt faktisch zu politischem Fehlverhalten ein. Das politische Versagen der Mitgliedsländer ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Unter den von Zahlungsunfähigkeit bedrohten Ländern befindet sich auch Spanien, das den Stabilitäts- und Wachstumspakt im Wesentlichen eingehalten hat. Dies konnte jedoch nicht verhindern, dass die spanischen Sparkassen aufgrund der hohen privaten Verschuldung im Immobilienbereich in finanzielle Schieflagen geraten sind und sich die Lage im Bankensystem krisenartig zuspitzte. Anders gewendet: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat die Verbindung zwischen Staatsverschuldung und Finanzmärkten insofern asymmetrisch geregelt als die Rückwirkung des Bankensystems auf die Staatsverschuldung unberücksichtigt bleibt.

27. Die Auswirkungen dieser Unterlassung werden noch verstärkt durch das Fehlen einer Insolvenzordnung, die der No-Bail-out-Klausel eine größere Glaubwürdigkeit geben könnte (Textziffer (Tz.) 22). Eine Insolvenzordnung macht die übermäßige Verschuldung von Staaten für die Gläubiger berechenbarer. Sie würden sich ex ante stärker auf die im Falle einer Umschuldung drohenden Vermögensverluste einstellen. Eine Insolvenzordnung wäre eine Rahmenbedingung für die Erwartungsbildung der Finanzmarktakteure. Gleichwohl löste eine Insolvenzordnung nicht alle Probleme. Manche Schuldner könnten zu groß sein, um sie insolvent gehen zu lassen.

Hingegen würde eine Perpetuierung des Rettungsschirmes der EU die Erwartung von Bail-outs massiv verstärken und damit die falschen Anreize für die Schuldnerländer setzen. Es entstünde der Anreiz, in der Konsolidierung der Haushalte nachzulassen. Wenn eine größere Anzahl von Euro-Mitgliedstaaten so reagieren sollte, dann würde die EU mehr und mehr zu einer Transferunion, in der übermäßige Verschuldung nicht nur geduldet, sondern letztlich durch immer neues Aushelfen belohnt würde.

## 2 ... in Deutschland

28. Auch das alte deutsche Schuldenregime konnte die im Trend steigende Staatsverschuldung nicht eindämmen. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG (a.F.) beschränkte die Nettoneuverschuldung im Haushaltsplan auf die Höhe der (Brutto-) Investitionsausgaben. Eine Überschreitung war nur in Ausnahmefällen zur Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zulässig (Art. 115 Abs.1 Satz 2 2. Halbsatz GG (a.F.) i.V.m. Art. 109 Abs. 2 GG (a.F.)). Ähnliche Regelungen galten für die Länder. Als drittes Element kam die Möglichkeit hinzu, sich in Ausnahmefällen in Sondervermögen und damit außerhalb des Budgets zu verschulden. Sowohl in der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug wurde die verfassungsmäßige Kreditobergrenze in der Vergangenheit häufig überschritten. Alleine von 1991 bis 2005 konnten der Bund in sieben Fällen und die Länder in 68 Fällen die Kreditobergrenzen nicht einhalten. Dabei wurde in den seltensten Fällen belegt, dass die Verschuldung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet war, und auch nicht begründet, dass die ergriffenen Maßnahmen die Störung beheben würden. Die Verschuldung über Sondervermögen erlangte vor allem im Zuge der Wiedervereinigung größere Bedeutung.

Kritisch an diesen drei Tatbeständen des alten Schuldenregimes war die unscharfe Abgrenzung. Eine Orientierung an Bruttoinvestitionen ist problematisch, weil der staatliche Investitionsbegriff zu ungenau ist. Was zur Infrastruktur zu zählen ist, bleibt unklar. Ausgaben im Bildungsbereich, die zum Wirtschaftswachstum beitragen, werden beispielsweise nicht als Investitionen gesehen. Letztlich könnte bei einer Investitionsorientierung nicht verhindert werden, dass alle möglichen staatlichen Ausgaben darunter subsumiert würden. Das kann nicht hilfreich sein. Die Bruttobetachtung ist zudem unzureichend; Abschreibungen und Desinvestitionen müssten abgezogen werden. Dies wirft weitere Probleme auf.

Die vage Formulierung einer Verschuldung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ließ offen, wann eine solche Störung vorliegt und wie die Finanzpolitik darauf zu reagieren hat. Diese salvatorische Klausel ermöglichte den politischen Entscheidungsträgern, eine solche Störung auszurufen, wann immer die Haushaltslage zu neuen Schulden verleitete. Schließlich erleichterte die Erlaubnis einer Verschuldung über Sondervermögen, andere Kontrollmechanismen außer Kraft zu setzen.

29. Die künftig geltende Schuldenschanke setzt an überprüfbaren Kriterien an. Für den Bund legt sie einen grundsätzlich ausgeglichenen Haushalt fest. Eine begrenzte vorübergehende Kreditaufnahme ist erlaubt, aber nicht mehr an die Höhe der Bruttoinvestitionen gebunden. Und zwar darf sich der Bund regelmäßig in Höhe von bis zu 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verschulden.<sup>11</sup> Strukturelle Defizite können nur noch in dieser Höhe eingegangen werden. Konjunkturbedingte Defizite sind weiterhin zulässig (automatische Stabilisatoren, siehe Box 1). Langfristig impliziert dies, dass es bei einem normalen Wirtschaftswachstum zu einem Absinken der Schuldenstandsquoten kommen wird.

Zusätzlich darf sich der Bund bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung zur Finanzierung eines konjunkturell bedingten Defizits verschulden. Zur Konjunkturbereinigung wird ein makroökonomisches Modell verwendet, das die konjunkturell erlaubte Verschuldung zumindest für eine Fachöffentlichkeit nachvollziehbar macht. Im Unterschied zum alten Schuldenregime wird das zulässige konjunkturell bedingte Defizit nicht durch die bloße Berufung auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerechtfertigt, sondern durch bundesgesetzlich festgelegte Berechnungsverfahren. Dies eröffnet immer noch viele Spielräume für die Haushaltsplanung. Gleichwohl bietet diese Regelung eine grundsätzliche europarechtliche Kompatibilität durch Anlehnung an die Verfahrensregeln im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Möglichkeit der Intervention durch die kritische Öffentlichkeit.

Eine wichtige institutionelle Verbesserung ist auch, dass nach dem Vorbild der Schweizer Schuldenbremse ein Kontrollkonto eingerichtet wird. Es dient dazu,

<sup>11</sup> Nach dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesfinanzministeriums zur Schuldenbremse sollten Bund und Länder (einschließlich Gemeinden) eine strukturelle Verschuldung von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts eingehen können, die sich in 0,35 Punkte für den Bund und 0,15 Punkte für Länder und Gemeinden aufteilen sollte. Da die weitere Zuordnung zwischen den Ländern aber Probleme aufwarf, verzichteten die Länder darauf und der Bund behielt 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Der Ausgangswert von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts als Maß für den nahezu ausgeglichenen Haushalt ist geblieben.

Haushaltsplanung und -vollzug in Einklang zu bringen und bildet gleichsam das formale Gewissen der Haushaltspolitik. Die im Vergleich zur Haushaltsplanung auftretenden Defizite oder Überschüsse (etwa aus konjunkturellen Gründen oder wegen außergewöhnlicher Ereignisse) sollen in diesem gesondert geführten Kontrollkonto verbucht und im Verlauf mehrerer Haushaltsjahre durch Kürzung oder Aufstockung der für Ausgaben vorgesehenen Mittel ausgeglichen werden. Falls ein negativer Saldo des Kontrollkontos 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreitet, ist dieser konjunkturgerecht zurückzuführen.

Neue Sondervermögen darf der Bund nicht bilden. Der frühere Absatz 2 von Art. 115 GG (a.F.) ist ersatzlos gestrichen. Eine Verschuldung außerhalb des Budgets ist dem Bund zukünftig untersagt. Die bestehenden Sondervermögen dürfen fortgeführt werden und sind mit einem Tilgungsplan zu versehen, mit dem die Verschuldung allmählich zurückgeführt werden soll. Zudem ermöglicht die neue Schuldenregel eine außerordentliche Kreditaufnahme in besonderen Ausnahmesituationen, etwa bei Naturkatastrophen oder besonders starken konjunkturellen Einbrüchen wie der jüngsten Rezession. Für die Feststellung einer Ausnahme ist eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Bundestages verknüpft.

30. Für die Länder ist ein ausgeglichener Haushalt in der Haushaltsplanung, mit gewissen Spielräumen über den Konjunkturverlauf im Haushaltsvollzug, vorgesehen. Allerdings bleiben die Details der Regelungen für die Länder in deren Ermessen. Im Unterschied zum Bund ist für sie keine eindeutige Regelung für den Übergang vorgesehen. Allerdings enthält das neue Schuldenregime eine Präventionsordnung zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen und wertet den Finanzplanungsrat zu einem Stabilitätsrat auf. Dem Stabilitätsrat gehören der Bundesfinanzminister, die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder und der Bundeswirtschaftsminister an. Der Stabilitätsrat überwacht die Haushaltsführung von Bund und Ländern. Im Fall von drohenden Haushaltsnotlagen soll er Sanierungsprogramme aufstellen und überwachen. Schließlich werden den fünf Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Konsolidierungshilfen unter bestimmten Auflagen gewährt.

Die neuen Schuldenregeln treten nach einer Übergangsperiode ab 2016 (für den Bund) und 2020 (für die Länder) voll in Kraft. Für den Bund ist dieser Übergang im Rahmen der Schuldenbremse geregelt (jährlich sind Konsolidierungsbeiträge zu erbringen), für die Länder nicht.

31. Nach Berechnungen aus der Bundesbank<sup>12</sup> dürfte bei Einhaltung der Schuldenbremse vor allem das Kontrollkonto zu einem Rückgang der Schuldenstandsquoten führen. Dies stimmt im Hinblick auf die Anforderungen für eine solide Finanzpolitik zuversichtlich. Gleichwohl ist auch diese Schuldenbremse nicht „wasserdicht“. Im Grunde kann dies keine formale fiskalische Begrenzung leisten, weil sich durch Festlegung auf bestimmte Abgrenzungen notwendigerweise Spielräume für findige Haushälter bieten. Ein nennenswertes Gestaltungsproblem entsteht in dieser Hinsicht durch die Abgrenzung des öffentlichen Sektors, die der Schuldenbremse zugrunde liegt. Der grundsätzliche Haushaltsausgleich in der Haushaltsplanung wird nur für Bund und Länder normiert. Im Haushaltsvollzug (und damit vor allem für das Kontrollkonto) werden die Sozialversicherungen dem Bund und die Gemeinden den Ländern zugerechnet. Dennoch kann der Bund etwa den Sozialversicherungen anstelle eines Zuschusses ein Darlehen gewähren und im Rahmen der durch die Schuldenbremse gesetzten Vorgaben bleiben, ohne eine strukturelle Verbesserung der Haushaltslage herbeigeführt zu haben. Wie groß diese Gestaltungsspielräume angesichts der Rückbindung im Haushaltsvollzug tatsächlich sind, bleibt abzuwarten.

32. Die Behandlung von Sondervermögen scheint besser gelungen. Zukünftig besteht die Möglichkeit, für Sondervermögen Ausnahmen von der Verschuldungsbegrenzung vorzusehen, nicht mehr. Jedoch bleiben die bereits eingerichteten Sondervermögen von der neuen Schuldenregel unberührt. Obwohl dafür Tilgungspläne vorgesehen sind, hätte sich die Verknüpfung mit der neuen Schuldenregel schon alleine aus Gründen der Transparenz angeboten. Es ist auch unklar, ob der Bund durch die Schuldenbremse an einer Umwidmung dieser Fonds etwa im Zuge europäischer Rettungsaktionen gehindert würde, die diese Verschuldung außerhalb des Budgets perpetuieren könnte.

33. Neben den Gestaltungsspielräumen für den Bund stellen die Regelungen für die Länder das größte Problem dar. Im Grunde wird die Einnahmenautonomie der Länder durch die Schuldenbremse weiter eingeschränkt. Die Länder haben auf der Einnahmenseite nun fast keine Möglichkeiten mehr, auf die von der Ausgabenseite kommenden Anforderungen zu reagieren. Diese geringe Flexibilität auf der Einnahmenseite ist problematisch und birgt Konfliktpotential. Die Steuerautonomie der Länder sollte daher zwingend in der Revision des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems gestärkt werden, die durch das Auslaufen des Solidar-

<sup>12</sup> Siehe E. Mayer und N. Stähler (2009), *The Debt Brake: Business Cycle and Welfare Consequences of Germany's New Fiscal Policy Rule*, Discussion Paper Series 1: Economic Studies No. 24/2009, Deutsche Bundesbank, Frankfurt a.M.

pakts II im Jahr 2019 erforderlich wird. Dies gilt umso mehr, weil das strukturelle Verschuldungsverbot der Länder ab 2020, also nach dem Auslaufen des geltenden Finanzausgleichs, eingehalten werden muss. Es besteht die Gefahr, dass die finanzschwachen Länder dies zum Anlass nehmen, bessere Bedingungen für den ab 2020 geltenden Finanzausgleich auszuhandeln. Die Verhandlungsposition dieser Länder wird glaubwürdiger, wenn ihre Verschuldung übermäßig ist und sie die Schuldengrenze nicht zu erreichen drohen. Daher ist es dringend erforderlich, dass sich die Länder im Übergang zum Jahr 2020 selbst einen Abbaupfad für ihre Verschuldung verordnen.

Bis jetzt hat lediglich Schleswig-Holstein die Schuldenbremse in seiner Landesverfassung verankert. In Hessen wird derzeit eine entsprechende Änderung der Landesverfassung vorbereitet, die jedoch einem Verfassungsreferendum unterliegt. Daneben lässt das geltende baden-württembergische Haushaltsrecht auf eine Einhaltung der Schuldenbremse hoffen. Den Ländern Bayern und Sachsen ist ebenfalls zuzutragen, dass sie bis 2020 den strukturellen Haushaltsausgleich erreichen. In allen anderen Ländern herrscht hingegen dringender Handlungsbedarf.

Besorgniserregend sind das Ausgabengebahren und die deshalb zu erwartende Zunahme der Verschuldung in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. In Nordrhein-Westfalen erreichte die Schuldenbremse in der letzten Legislaturperiode keine verfassungsändernde Mehrheit. Die neue rot-grüne Minderheitsregierung beabsichtigt eine erhebliche Ausweitung der Ausgaben und nimmt dafür eine übermäßige Verschuldung in Kauf. Alleine die beabsichtigte Entschuldung der nordrhein-westfälischen Kommunen wird einen hohen Finanzbedarf auslösen. Im Saarland verhält sich dies ähnlich: Nach dem Regierungswechsel fand ein erheblicher Ausbau des Personalbestandes statt, der den saarländischen Haushalt auf Dauer belasten und die Verschuldung des Saarlandes weiter erhöhen wird. Der Handlungsbedarf auf Länderebene ist daher groß.

## V Konsolidierung als Wachstumsstrategie

### 1 Das Konsolidierungspaket der Bundesregierung

34. Auf der Bundesebene deutet vieles darauf hin, dass die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse bis 2016 eingehalten werden kann. Mit seinem Haushaltsentwurf für das Jahr 2011 und der mittelfristigen Finanzplanung bis 2014 beginnt der Bund mit einem Einstieg in die Konsolidierung, der prinzipiell dazu geeignet ist, die strukturellen Defizite des Bundeshaushalts entsprechend den Vorgaben der Schuldenbremse zurückzuführen. Ausgehend von den Zahlen der Steuerschätzung vom Mai 2010 sinken die prognostizierten strukturellen Defizite mit der mit dem Haushaltsentwurf 2011 begonnenen Konsolidierung auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2016 ab. Die im Juni 2010 festgelegten Eckpunkte für die Konsolidierung basieren bereits auf den im Vergleich zu den Zahlen vom Mai 2010 aktualisierten Werten. Die Steuerschätzung vom November 2010 weist sogar angesichts der dynamischen Wirtschaftsentwicklung eine weitere Verbesserung der Einnahmen aus.

Dies darf nicht den Blick dafür verstellen, dass die Aufgabe bestehen bleibt, das strukturelle Defizit abzubauen. In kommenden Jahren ist nicht wieder mit solchen unerwarteten Steuermehreinnahmen zu rechnen. Es wird für die Konsolidierung unumgänglich sein, öffentliche Ausgaben und Steuervergünstigungen zurückzuführen. Die unangenehmeren und damit politisch schwerer durchsetzbaren Konsolidierungsmaßnahmen müssen im Wahljahr 2013, in den Jahren 2014 und 2015 ergriffen werden. Dies könnte schwierig sein.

35. Vom Grundsatz her entsprechen die für den Bundeshaushalt 2011 und die mittelfristige Finanzplanung beabsichtigten Maßnahmen der Zielsetzung, die Haushaltskonsolidierung bei gleichzeitiger Stärkung des Wachstumspotentials zu erreichen. Entsprechend der internationalen Evidenz zum Erfolg von Konsolidierungen<sup>13</sup> setzen die Entwürfe auf der Ausgabenseite des Haushalts an und führen Steuervergünstigungen zurück, die eine spezifische Subventionierung durch niedrigere Steuerbelastungen bedingen. Ganz allgemein steht die Streichung von Subventionen – Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen – oben auf der Wunschliste von Ökonomen, wenn es um die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geht. Nach Berechnungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft

<sup>13</sup> Siehe dazu A. Alesina und S. Ardagna (2009), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, unveröffentlichtes Manuskript, Harvard University, October 2009, erscheint in: *Tax Policy and the Economy* 2010.

lassen sich auf diesem Wege 41 Mrd. Euro einsparen.<sup>14</sup> Der Bundesregierung ist es in der Vergangenheit in stärkerem Maße gelungen, die Finanzhilfen des Bundes als die Steuervergünstigungen zurückzuführen. Dass die Streichung von Steuervergünstigungen bei den Betroffenen als Steuererhöhung ankommt, ist verständlich, aber kein überzeugender Einwand.

Soll die Konsolidierung des Bundeshaushalts vornehmlich auf der Ausgabenseite ansetzen, so muss eine weitere Besonderheit berücksichtigt werden. Die Sozialausgaben – neben Arbeit und Soziales, auch Gesundheit, Familie – machen insgesamt 50,1 Prozent des Bundeshaushalts im Jahr 2011 aus. Die Konsolidierungsaufgabe des Bundes kann daher die Sozialtransfers nicht ausnehmen. Gewisse Ausgabenreduktionen sind in diesem Bereich erforderlich, insbesondere soweit es sich um allgemeine einkommensunabhängige Zuschüsse handelt.

Zunächst lässt sich daher feststellen, dass das Konsolidierungsvorhaben des Bundes den ökonomischen Anforderungen genügt. Auf der steuerlichen Seite sind die Einführung einer Luftverkehrssteuer und die moderate Streichung von Vergünstigungen im Energie- und Stromsteuergesetz vorgesehen, um bestehende Verzerrungen im Steuerrecht abzubauen. Besser wäre allerdings eine Besteuerung von Emissionen, die außerdem international koordiniert sein müsste, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Bei den Ausgabenkürzungen für Empfänger von Grundsicherung für Arbeitssuchende oder beim Elterngeld nimmt die Bundesregierung moderate Anpassungen vor. Im weiteren Verlauf der Konsolidierung sind jedoch verschiedene Maßnahmen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Eine Finanztransaktionssteuer wird sich im europäischen Verbund nicht durchsetzen lassen. Ein deutscher Alleingang macht aber keinen Sinn. Der dafür eingeplante Konsolidierungsbeitrag kann somit nicht erwartet werden. Auch das Aufkommen aus der Brennelementesteuer ist unsicher. Sie ist an die Verlängerung der Laufzeiten der Kernkraftwerke gebunden, der die Länder nicht zustimmen wollen. Ob ein zustimmungspflichtiges Gesetz erforderlich ist, ist rechtlich umstritten. Dadurch steht der Konsolidierungsbeitrag aus der Brennelementesteuer unter dem Vorbehalt der rechtlichen Klärung. Die weiteren Einsparungen in der Arbeitsmarktpolitik sind in das Ermessen der Sachbearbeiter der Bundesagentur für Arbeit gestellt. Schließlich soll die Einhaltung der Schuldenbremse auf der Zielgeraden durch globale Minderausgaben erreicht werden.

<sup>14</sup> Siehe A. Boss und A. Rosenschon (2010), Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht, *Kieler Diskussionsbeiträge* 479/480, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

36. Kritisch ist vornehmlich, dass der Einstieg in die Konsolidierung ab 2011 nicht stärker mit grundlegenden Reformen des Steuer- und Sozialsystems verbunden wird. Das Ziel der Konsolidierung muss es sein, zugleich Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Deutschland zu schaffen. Der Schlüssel für diese Wachstumsstrategie findet sich auf dem Arbeitsmarkt. Eine vernünftige Wirtschafts- und Finanzpolitik muss dafür sorgen, dass dort die Rahmenbedingungen stimmen. Das ist in Deutschland noch immer nicht hinreichend gelungen. Zwar zieht die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt derzeit bewundernde Blicke auf sich, weil er relativ gut durch die Rezession gekommen ist. Strukturell sind die Defizite des deutschen Arbeitsmarkts hingegen weiterhin vorhanden. Der Sachverständigenrat weist in seinem jüngsten Gutachten darauf hin, dass es dank der Arbeitsmarktreformen der Regierung Schröder in der Aufschwungphase bis zum Jahr 2008 zum ersten Mal gelungen sei, den Teufelskreis steigender Sockelarbeitslosigkeit zu durchbrechen.<sup>15</sup> Flexibilität und Dynamik des Arbeitsmarkts haben zugenommen. In den Jahren 2006 bis 2008 lassen sich zahlenmäßig stärkere Abgänge als Zugänge in die Arbeitslosigkeit feststellen. Der Bestand an Langzeitarbeitslosen (als Anteil an allen Arbeitslosen) ging von 40,8 Prozent im Jahr 2006 auf 29,7 Prozent im Jahr 2009 zurück. Gleichwohl ist dieser Anteil nach dem zu erwartenden Anstieg auf 31,3 Prozent im Jahr 2010 noch immer hoch. Offenbar gelingt es bislang nur unvollständig, die Bezieher von Arbeitslosengeld II in Beschäftigung zu bringen. Hier könnte die Bundesregierung auch im Hinblick auf die Konsolidierungserfordernisse stärker ansetzen.

## 2 Die Konsolidierung mit Strukturreformen verbinden

37. Besonders sinnvoll ist es, Möglichkeiten der Konsolidierung zu nutzen, die sich im Zusammenhang mit ohnehin erforderlichen strukturellen Reformen ergeben. Das betrifft vor allem den Bereich der sozialen Sicherung und die Umweltpolitik. Der Kronberger Kreis hat in verschiedenen Studien dazu Vorschläge unterbreitet.

### Arbeitslosengeld II

38. Trotz aller Klagen über niedrige Regelsätze, unzureichende Leistungen für die Kinder, geringe Aufstockungsbeträge für Erwerbstätige usw. ist festzustellen, dass nach dem Übergang von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II die öffentlichen Aufwendungen kräftig gestiegen sind. Die Leistungen

<sup>15</sup> Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), *Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/2011*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, S. 270f., insbesondere Tabelle 35.

im Rahmen des Arbeitslosengelds II reichen für Ehepaare mit Kindern und einem Alleinverdiener weit in den Lohnbereich von Facharbeitern hinein. Das Konzept des Hinzuverdienstes sollte daher überdacht werden. Das Arbeitslosengeld II zielt, wie die Sozialhilfe, darauf ab, jedem Bürger in Deutschland, der seinen Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft finanzieren kann, einen Mindestlebensstandard zu garantieren. Das bedeutet: Wer dieses Mindesteinkommen trotz aller Anstrengungen nicht erreicht, erhält eine Aufstockung der eigenen Mittel bis zur Höhe des Mindesteinkommens, aber nicht mehr. Es wird erwartet, dass jeder Arbeitsfähige seine Arbeitskraft voll einsetzt, um die Gesellschaft möglichst wenig zu belasten.

Wenn der Staat Möglichkeiten des Hinzuverdienstes einräumt, wird davon ausgegangen, dass jeder Bürger auch ohne eigenen Beitrag aus einer Erwerbstätigkeit einen Anspruch auf das gesamte Mindesteinkommen hat. Bei der geltenden Regelung wird ihm zugestanden, dass das Mindesteinkommen aufgestockt wird, wenn er eine Beschäftigung aufnimmt. Der Staat lässt den Bürgern selbst dann noch öffentliche Gelder zukommen, wenn sie den Mindestlebensunterhalt bereits ganz oder teilweise mit eigenen Mitteln finanzieren können.

Der Staat sollte vielmehr die Eigenleistung nachdrücklich einfordern. Er sollte seine Leistung, nämlich das Mindesteinkommen zu gewährleisten, streng an die Bedingung knüpfen, dass der Empfänger von Arbeitslosengeld II seiner Verpflichtung nachkommt und die eigene Arbeitsleistung in vollem Umfang einbringt. Dazu ist es nicht erforderlich, öffentlich geförderte Arbeitsplätze anzubieten. Vielmehr sollten sich private und öffentliche Arbeitgeber um Empfänger von Arbeitslosengeld II bemühen können und ihnen den Lohn zahlen, der sich im Wettbewerb ergibt. Für diese Gruppe darf es in deren eigenem Interesse keine tarifliche oder gesetzliche Lohnuntergrenze geben.

### Arbeitslosenversicherung

39. Die Umschulungs- und Fortbildungsprogramme haben sich weitgehend als nicht effektiv herausgestellt. Wirksam sind vor allem Einstiegslohne und gegebenenfalls Eingliederungshilfen, die es den Unternehmen erlauben, das erforderliche Wissen für eine vorgesehene Beschäftigung im Betrieb gezielt zu vermitteln. Dann lässt sich auch eine Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld gut vertreten. Dies führt mittelbar zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte.

### Gesetzliche Rentenversicherung

40. Der Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) beträgt zurzeit rund 80 Mrd. Euro jährlich. Dieser Betrag lässt sich nicht mehr durch so genannte versicherungsfremde Leistungen der GRV rechtfertigen. Um den Druck auf die öffentliche Hand zu verringern, noch höhere Zuzahlungen zu leisten, sollte auf jeden Fall an der Rente mit 67 festgehalten werden. Es ist eher daran zu denken, das offizielle Renteneintrittsalter nicht erst bis zum Jahr 2029, sondern schneller anzuheben, weil sich andernfalls die Relation der Rentenbezugsdauer zur Dauer der Erwerbstätigkeit weiter zu Lasten der GRV verschiebt. Außerdem muss die Entwicklung der Renten wieder konsequent der Entwicklung der Arbeitslöhne folgen – auch wenn die Löhne sinken bzw. so langsam steigen, dass sich nach der Rentenformel eine Kürzung der Renten ergibt. Die Rentenformel darf durch die Rentengarantie nicht einseitig zugunsten der aktuellen Rentner und zu Lasten der gegenwärtigen und künftigen Erwerbstätigen außer Kraft gesetzt werden.

### Gesetzliche Krankenversicherung

41. Der im Jahr 2004 eingeführte Bundeszuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sollte nicht auf 14 Mrd. Euro aufgestockt, sondern ersatzlos gestrichen werden. Die GKV war zuvor, seit ihrer Einführung im Jahr 1889, ohne Staatszuschüsse ausgekommen. Zu Recht wurde darauf geachtet, dass Versicherungsleistungen von den Begünstigten, nämlich den Versicherten bezahlt werden. Die Begründung für den Bundeszuschuss, die Kosten der unentgeltlichen Mitversicherung von Kindern aus Steuergeldern zu zahlen, wurde schon vor Beginn der ersten Zahlungen zurückgezogen. Sie ist aus Gleichbehandlungsgründen nicht vertretbar, weil die Kinder der privat Versicherten nicht einbezogen sind. Sie ist in der Sache nicht gerechtfertigt, weil es sich bei der Freistellung der Kinder nur um eine Verlagerung der Beitragszahlungen von der Kinderphase auf die Erwerbsphase handelt. Man kann nicht von einer familienpolitischen Maßnahme sprechen – auch nicht begrenzt auf die GRV –, weil alle Erwachsenen in der GKV entlastet werden. Die unentgeltliche Versicherung der Kinder bei entsprechend höheren Beiträgen für die Erwachsenen ist grundsätzlich sinnvoll, weil sich die Beitragszahlungen besser an den Verlauf der Erwerbseinkommen anpassen. Ein Bedarf an Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt lässt sich daraus aber nicht ableiten.

### Pflegeversicherung

42. Es war ein großer Fehler, die Gesetzliche Pflegeversicherung im Umlageverfahren einzuführen und das vorhandene Kapital sowie die künftigen Ersparnisse der zu Pflegenden nicht in Anspruch zu nehmen. Die Bezeichnung „Erbenschutzversicherung“ ist ein plastischer Ausdruck für diese eigentlich nicht gewollte Umverteilung. Die zweite hoch problematische Umverteilung findet zwischen den Generationen bei den laufenden Einkommen statt: Eine schrumpfende Anzahl von Erwerbspersonen muss für eine deutlich zunehmende Anzahl von Pflegebedürftigen zahlen. Dadurch entsteht ein hoher Druck auf die Beiträge, der politisch kaum auszuhalten sein dürfte. Dann bleibt kein anderer Ausweg, als auch die Pflegeversicherung mit öffentlichen Geldern zu unterstützen, obwohl das für die Gesamtbelastung der Bürger praktisch keinen Unterschied macht. Mit Blick auf die künftige Haushaltsentwicklung ist es deshalb von größter Bedeutung, die Pflegeversicherung sehr schnell auf das Kapitaldeckungsverfahren umzustellen. Dazu gibt es realistische Vorschläge, die sogar einen Umstieg in einem Schritt vorsehen – wenn auch mit degressiven Belastungen für den Übergang.

### Klimaschutz

43. Die öffentliche Förderung von Anlagen zur Erzeugung von Energie, insbesondere der erneuerbaren Energie, kann ohne Schaden für den Klimaschutz eingestellt werden. Der Umfang des Klimaschutzes wird schon heute praktisch durch die begrenzte Ausgabe von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten bestimmt und kann auch künftig sehr effektiv und zugleich effizient auf diesem Wege festgelegt werden. Durch den Verkauf der Zertifikate ist es möglich, bei Neuzusagen die Subvention der Energieerzeugung mit Milliardenbeträgen sofort zu beenden und bei bereits errichteten Anlagen auslaufen zu lassen. Das gilt selbstverständlich nicht nur für den Bau von Anlagen und die energetische Sanierung von Gebäuden, sondern auch für die Einspeisevergütungen. Ein solcher Schwenk von einer Subventionspolitik zu einer Abgabepolitik würde die öffentlichen Haushalte sehr schnell um Milliardenbeträge entlasten, und zwar stärker als bei allen anderen vorgeschlagenen Maßnahmen. Zusätzlich würden die Einnahmen steigen. Da es sich hier um allokatonsverbessernde Abgaben oder Steuern handelt, ist dieser ökonomisch effiziente Weg auch aus steuerpolitischen Gründen besonders attraktiv.

## VI Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens

### 1 Härtung der Schuldenbremse vor allem auf der Länderebene

44. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist letztlich Voraussetzung für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung. Die neue Schuldenregel kann die Konsolidierung wirksam unterstützen. Sie muss effektiv sein, um das Ziel auf Dauer tragfähiger öffentlicher Finanzen zu erreichen.

Die Regelungen für den Bund haben Schwachstellen vor allem im Hinblick auf die Abgrenzung des öffentlichen Sektors (Tz. 31) und die Behandlung der bestehenden Sondervermögen (Tz. 32). Problematischer ist allerdings das Fehlen ähnlich detaillierter Regeln für die Länder, wie sie für den Bund vorgesehen sind. Die Länder müssen ab 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorlegen. Die neue Schuldenregel legt weder ein Übergangsszenario fest, noch werden Vorgaben für die Konjunkturbereinigung oder die Einführung eines Kontrollkontos gemacht. Zudem haben die Länder aufgrund des Auslaufens des Solidarpakts II und des geltenden Finanzausgleichssystems Anreize, den Zwang zum Haushaltsausgleich im Jahr 2020 strategisch einzusetzen, um höhere Transfers im Finanzausgleich zu erhalten. Schließlich können die Länder aufgrund der fehlenden Steuerautonomie auf der Einnahmenseite nicht auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren.

In dieser Situation ist es unerlässlich, die Länder schon heute zur Einhaltung der Schuldenbremse zu bewegen. Die dem Bund und anderen Ländern zur Verfügung stehenden Mittel sind allerdings begrenzt. Selbst wenn Länder wie Bayern, Baden-Württemberg oder Sachsen mit einer soliden Finanzpolitik voranschreiten, ist keineswegs gewährleistet, dass sie mit ihren guten Beispielen die finanzschwachen Länder von einer soliden Finanzpolitik überzeugen können. Eher ist das Gegenteil der Fall. Je besser die Finanzlage des Bundes und der Geberländer im Finanzausgleich, umso stärker sind die Anreize der finanzschwachen Länder, sich strategisch zu verhalten. Es ist zu wünschen, dass sich weitere Länder durch Schuldenbremsen binden.

45. Schuldenbremsen für die Länder sollten ein Konjunkturbereinigungsverfahren vorsehen, das für die kritische Öffentlichkeit nachvollziehbar ist. Es muss dies kein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren für alle Länder sein, weil die Unterschiede zwischen ihnen groß sind. In den großen Flächenländern wie Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, lässt sich die Konjunkturbereinigung aufgrund des relativ geringen wirtschaftlichen Austauschs über die Grenze,

vor allem über Ein- und Auspendler, leichter bewerkstelligen als in den Stadtstaaten oder den Ländern, deren Grenzen Wirtschaftsräume zerschneiden, wie etwa Hessen und Rheinland-Pfalz. Die derzeit diskutierten Modelle, das RWI- und das Deubel-Modell,<sup>16</sup> sind noch nicht vollkommen befriedigend, ersteres wegen der unzureichenden Differenzierung zwischen den Ländern und letzteres wegen einer fehlenden Symmetrie im Konjunkturverlauf.

Neben der Konjunkturbereinigung ist die Einführung eines Kontrollkontos (Tz. 29) auch für die Länder unerlässlich. Das Kontrollkonto stellt sicher, dass Prognosefehler im Zeitablauf konjunkturgerecht korrigiert werden müssen. Dadurch eingegangene höhere Defizite werden nicht einfach hingegenommen. Die politischen Entscheidungsträger auf der Länderebene werden zu einer stärkeren Berücksichtigung der langfristigen Auswirkungen ihrer Finanzpolitik angehalten. Auch sollten die Länder ihre Gemeinden in das Schuldenregime aufnehmen, damit kein Anreiz besteht, sich auf Kosten der eigenen Gemeinden zu sanieren.

46. Neben der Selbstbindung kommt der bundesstaatlichen Gemeinschaft über den Stabilitätsrat die Aufgabe zu, auf die Länder so einzuwirken, dass die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse für die Länder im Jahr 2020 eingehalten werden. Der Stabilitätsrat hat in seiner zweiten Sitzung vom 15. Oktober 2010 festgestellt, dass in vier Ländern, Berlin, Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein, Haushaltsnotlagen drohen. Ihre Haushalte sind dadurch einer schärferen Aufsicht unterworfen. Über die diesen Ländern gewährten Konsolidierungshilfen hat der Stabilitätsrat auch die Möglichkeit, auf die Einhaltung der Konsolidierungsvorgaben hinzuwirken. Er kann sogar Konsolidierungshilfen aussetzen oder streichen, wenn sich ein Land nicht an die vereinbarten Konsolidierungsschritte hält. Ob die Konsolidierung in diesen Ländern gelingt, ist daher letztlich eine Frage des politischen Willens in diesem Gremium.

Die Entwicklung auf der Länderebene ist jedoch nicht nur für die finanzschwachen Länder besorgniserregend. Auch in Nordrhein-Westfalen deutet alles darauf hin, dass die Finanzpolitik nicht auf Konsolidierung ausgerichtet ist (Tz. 33). Die Minderheitsregierung plant, im Jahr 2011 die Ausgaben kräftig anzuheben, ohne dass sich eine ähnliche Erhöhung der Einnahmen abzeichnen würde, und nimmt

<sup>16</sup> Siehe I. Deubel (2010), *Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte: Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes*, Bad Kreuznach sowie Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2010) *Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung*, Endbericht zu einem Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.

damit eine erhebliche Ausweitung des Defizits in Kauf. Die Steuerschätzung vom November 2010 ist für die Länder trügerisch, wenn sie ohne Konjunkturbereinigungsverfahren bei den eigenen Finanzen zyklisch bedingte Mehreinnahmen durch strukturelle Maßnahmen auf der Ausgabenseite verfrühtücken. Alleine die angedachte Sanierung übermäßig verschuldeter nordrhein-westfälischer Kommunen wird einen sehr hohen Finanzbedarf auslösen. Die beabsichtigte Bildungsoffensive birgt weiteren finanzpolitischen Sprengstoff. Es ist daher von größter Wichtigkeit, dass sich der Stabilitätsrat schon in der Frühphase einer falschen Finanzpolitik mit deren Konsequenzen für das neue Schuldenregime befasst.

## 2 Glaubwürdige Schuldenschranken für die Europäische Union

47. Neben den Ländern droht dem Bund aufgrund seiner Garantien für Griechenland und für den EU-Rettungsschirm Gefahr, dass das neue Schuldenregime nicht eingehalten wird. Am Ende können diese Garantien trotz aller Vorkehrungen, welche die Bundesregierung zu treffen versucht hat, ausgelöst werden. Die EU droht damit, in eine Transferunion abzugleiten. Zwar werden aus dem EU-Haushalt im Rahmen der Agrarpolitik und der Regionalpolitik bereits heute Transfers gezahlt. Diese sind aber sowohl in der Höhe begrenzt, als auch zweckgebunden. Der EU-Haushalt muss zudem ausgeglichen sein. Die Finanzstabilisierungsfazilität der EU löst hingegen stärkere finanzielle Folgen aus. Die daraus fließenden Mittel sind in den Empfängerländern im Prinzip nicht zweckgebunden, wenn die Schulden, die damit getilgt werden, das Ergebnis einer falschen Finanzpolitik in allen möglichen Ausgaben- und Einnahmenbereichen sind. Der EU-Rettungsschirm darf daher nicht auf Dauer eingerichtet werden. Die Bundesregierung könnte es sonst nicht verhindern, dass sie in großem Stile für die finanzpolitischen Fehlentscheidungen anderer EU-Länder in Haftung genommen würde. Die No-Bail-out-Klausel des Art. 125 AEUV würde vollständig ausgehöhlt.

Die Bundesregierung sollte sich daher mit allem Nachdruck sowohl für eine Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts als auch für die Einführung eines Insolvenzverfahrens für EU-Mitgliedsländer einsetzen. Auch wenn im Stabilitäts- und Wachstumspakt kein Automatismus bei übermäßigen Defiziten konsensfähig ist, der dem ECOFIN-Rat oder dem Europäischen Rat die diskretionären Entscheidungsspielräume zur Auslösung von Sanktionen nimmt, sollten diese Spielräume zumindest eingegrenzt werden. Ein erster von der Kommission vorgeschlagener Schritt zur Härtung des Pakts könnte über die Umkehr des Entscheidungsverfahrens erreicht werden, so dass das Defizitverfahren fortgesetzt wird, solange eine Mehrheit im Rat sich nicht ausdrücklich dagegen ausgesprochen hat. Zweitens ist

an die Einführung eines Überwachungsgremiums zu denken, das unabhängig von der Kommission und vom Rat Empfehlungen für die Finanzpolitik der Mitgliedsländer ausspricht. Verschiedene Mitgliedsländer der EU, etwa Schweden, haben mit ihren Stabilitätsräten gute Erfahrungen gemacht. Drittens sollte der Stabilitäts- und Wachstumspakt durch nationale Schuldenbremsen ergänzt werden, die durch eine Richtlinie der EU vorgeprägt sind. Dabei wäre es nicht falsch, sich an der deutschen Schuldenbremse zu orientieren.

48. Dringend erforderlich ist es, die No-Bail-out-Klausel durch eine europäische Insolvenzordnung für Mitgliedsländer zu ergänzen. Dies setzt eine Änderung des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) voraus. Eine solche Staateninsolvenz, wie sie schon vom Internationalen Währungsfonds vor einiger Zeit angedacht worden ist, ermöglicht es, die Gläubiger des überschuldeten Landes in einem geordneten Verfahren an der Sanierung zu beteiligen. Potentielle Gläubiger werden dann stärker als bisher die Bonität eines Schuldnerlandes in ihrem Kalkül berücksichtigen und entsprechende Risikozuschläge erheben.

Eine solche Insolvenzordnung muss einen Rahmen dafür bieten, dass Gläubiger und Schuldner hinreichend große Anreize zu einem vernünftigen Verhandlungsschluss haben. Dazu müssen zunächst die materiellen Voraussetzungen zur Auslösung des Insolvenzverfahrens festgelegt werden. Es darf einem Schuldner nicht beliebig möglich sein, das Insolvenzverfahren zu starten. Hingegen lassen sich objektive Kriterien ex ante nicht eindeutig vorgeben, da die Überschuldung viele Facetten aufweisen kann. Daher wäre es sinnvoll, das staatliche Insolvenzverfahren auf Antrag eines Schuldnerlandes zu starten, sobald eine neutrale Instanz die Berechtigung des Antrags in einem Eilverfahren geprüft und befürwortet hat. Die Schaffung einer neutralen Instanz, die das Insolvenzverfahren beaufsichtigt, ist somit von Beginn an erforderlich. Man könnte die Beaufsichtigung des Insolvenzverfahrens dabei an einem Gericht, beispielsweise dem Europäischen Gerichtshof, ansiedeln; es ließe sich jedoch auch eine private Lösung vorstellen, bei der eine auf Insolvenzverfahren spezialisierte Anwaltskanzlei als neutrale Instanz fungiert.

Zudem muss die Einrichtung eines Moratoriums bedacht werden, damit Gläubiger sicher gehen können, dass die Ansprüche anderer Gläubiger nicht vorgezogen werden, ohne dass ihnen dies im Vorhinein bekannt war. Die Insolvenzordnung sollte einen Verhandlungsrahmen zur Umschuldung und eine Schlichtungsinstanz vorsehen. Die Gläubiger sollten dabei mit qualifizierter Mehrheit über Umschuldungspläne entscheiden, damit strategisches Verhalten einzelner Gläubiger ausgeschlossen wird („collective action clauses“). Die Insolvenzordnung könnte auch

Regelungen über den „Haircut“ enthalten, also den anteiligen Kapitalverlust, den die Gläubiger mindestens hinnehmen müssten. Dies könnte die Erwartungen der Finanzmarktakteure stabilisieren helfen.

Diese Insolvenzordnung ist auf neue Anleihen zu begrenzen, damit der nach früheren Regeln zustande gekommene Schuldenbestand davon unberührt bleibt. Dieser Schuldenbestand müsste daher in garantierte Schuldverschreibungen umgewandelt werden. Dies soll dem Bestandsschutz der Gläubiger dienen. Für eine Insolvenzordnung für Staaten ist es nicht konstitutiv, dass die anderen Mitgliedsländer der EU oder der Eurozone sich zu Transferzahlungen im Rahmen eines Rettungsmechanismus verpflichten. Dies würde vielmehr die bekannten Fehlanreize setzen. Die Bundesregierung ist gut beraten, sich darauf nicht einzulassen und vorrangig die Einführung einer Insolvenzordnung als Krisenmechanismus zu betreiben.

## VII Zusammenfassung

- Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 ist die Staatsverschuldung in den EU-Mitgliedsländern stark angestiegen. Für 2011 erwartet die Europäische Kommission für die Länder der Euro-Zone im Durchschnitt eine Bruttoschuldenstandsquote von über 80 % des Bruttoinlandsprodukts.
- Die besorgniserregend hohe Verschuldung in Ländern des Euroraums führt zu steigenden Refinanzierungskosten. So gibt es mittlerweile erhebliche Zinsspreads zwischen griechischen, portugiesischen, spanischen, italienischen und irischen Staatsanleihen auf der einen Seite und deutschen Anleihen auf der anderen Seite. Ausgabenkürzungen oder eine steigende Steuerbelastung in der Zukunft werden die Folge für die betroffenen Länder sein.
- Trotz der günstigen Refinanzierungsbedingungen ist auch die deutsche Staatsverschuldung übermäßig hoch. Auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) lässt sich eine steigende Staatsverschuldung feststellen. Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote wird im Jahr 2010 voraussichtlich bei rund 74 % liegen. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Staatsverschuldung in den Konsolidierungsphasen der 1980er und 1990er Jahre nicht auf das Niveau vor einem einschneidenden Konjunkturunbruch bzw. einem Strukturwandel wie der Wiedervereinigung zurückgeführt wurde.
- Der größte Teil der Verschuldung und des Schuldenanstiegs der letzten Jahrzehnte liegt beim Bund. Sein Anteil an der Verschuldung lag im Jahr 2009 bei 62,4 %. Der Anteil der Länder an der Staatsverschuldung lag im Jahr 2009 bei 30,5 %. Die finanzschwachen westdeutschen Länder weisen einen deutlich stärkeren Verschuldungsanstieg auf als die ostdeutschen Länder, welche in den letzten Jahren erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen haben. Die finanzpolitischen Musterländer sind Bayern mit einer über die Jahre fast konstanten niedrigen Schuldenstandsquote und Sachsen mit seiner erfolgreichen Konsolidierungspolitik.
- Die Bewertung des Niveaus der Staatsverschuldung muss Wirtschaftswachstum und Zinsniveau mit einbeziehen. So tendiert eine langfristig tragfähige Schuldenstandsquote gegen den Quotienten aus Haushaltsdefizit in Prozent des Bruttoinlandsprodukts und der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts. Eine Kreditfinanzierung von zusätzlichen Ausgaben ist langfristig nur möglich, wenn die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts höher als der Realzins ist. Doch dies war seit 1979 in Deutschland nicht der Fall.
- Eine hohe Staatsverschuldung geht mit einem hohen Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Staates einher, so dass der Gestaltungsspielraum für andere Bereiche, die für Wachstum und Beschäftigung sehr wichtig sind, wie z.B. Bildung, Forschung und Infrastruktur, kleiner wird. Auch ist eine Konsolidierung insofern erforderlich, als bei steigender Verschuldung die Gläubiger immer höhere Risikoaufschläge auf neue Staatsanleihen verlangen und irgendwann nicht mehr bereit sind, weitere Kredite zu gewähren.
- Eine umfassende Betrachtung der öffentlichen Verschuldung müsste zudem die implizite Staatsverschuldung mit berücksichtigen, die das zukünftige Missverhältnis zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben widerspiegelt, welches sich z.B. durch Ansprüche an die Sozialversicherungen und die Beamtenversorgung ergibt. Die implizite Verschuldung macht ein Mehrfaches der expliziten aus.
- Schon vor der Finanz- und Wirtschaftskrise waren die Staatsschulden merklich gestiegen. Der Trend zu steigender Staatsverschuldung in Deutschland und anderen Ländern kann nicht hinreichend mit der konjunkturellen Entwicklung oder einmaligen Ereignissen erklärt werden. Eine wichtige Rolle dürfte der Einfluss unterschiedlicher Interessengruppen spielen, denen ein Großteil der Staatsausgaben zugutekommt, deren Finanzierung auf die zukünftige Bevölkerung verlagert wird. Politische Fragmentierung sorgt dafür, dass die notwendige Konsolidierung unterbleibt, weil keine gesellschaftliche Gruppe bereit ist, die notwendigen Anpassungslasten zu tragen.
- Die Staatsverschuldung in Deutschland ist somit vornehmlich ein strukturelles und kein konjunkturelles Problem. Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bedeutet daher den vollständigen Abbau der strukturellen Defizite über einen angemessenen, mehrjährigen Zeitraum. Eine Politik der Konsolidierung kann durch geeignete (verfassungs-)rechtliche Rahmenbedingungen gestützt werden.

- Zu den Rahmenbedingungen, die die Verschuldung eindämmen können, zählen formale fiskalische Beschränkungen, ein institutionell starker Finanzminister und die Möglichkeit der Insolvenz von Gebietskörperschaften. Wenn die Gläubiger an den Kosten einer übermäßigen Verschuldung beteiligt werden, sorgt der Marktmechanismus für Risikoaufschläge auf die Zinsen, je nach Bonität der Gebietskörperschaft, und für entsprechende Anreize für die Schuldner, künftig die Kreditwürdigkeit von Staaten sorgfältig zu prüfen. Doch muss das Problem des „too big to fail“ gelöst werden, am besten durch strenge Eigenkapitalforderungen an die Banken.
- In der EU existieren mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (Art. 126 AEUV) und der No-Bail-out-Klausel (Art. 125 AEUV) im Maastricht-Vertrag bereits Budgetregeln, die die Staatsverschuldung der Mitgliedsländer eindämmen sollen. Diese Regeln haben es aber nicht vermocht, die erwünschte Haushaltsdisziplin zu erwirken.
- Der Konstruktionsfehler des Stabilitäts- und Wachstumspakts liegt im fehlenden Automatismus des Defizitverfahrens und der Sanktionierung. Der Ministerrat ist Herr des Verfahrens; im Zweifel entscheidet er nicht nach sachlichen Kriterien, sondern unter dem Gesichtspunkt der politischen Opportunität. Zur Härtung des Pakts wären Automatismen zur Auslösung von Sanktionen ebenso denkbar wie die Schaffung eines unabhängigen Stabilitätsrats, der über die Einhaltung des Pakts wacht, oder die Einführung von nationalen Schuldenbremsen nach deutschem Vorbild.
- Die deutsche Schuldenbremse im Grundgesetz verspricht, die Unzulänglichkeiten der alten Schuldengrenze zu beheben. Das alte deutsche Schuldenregime – Begrenzung der Nettoneuverschuldung auf die Höhe der (Brutto-) Investitionsausgaben verbunden mit der Zulässigkeit der Überschreitung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Möglichkeit der Verschuldung in Sondervermögen – war durch erhebliche Abgrenzungsprobleme gekennzeichnet.
- Die neue Schuldenschranke schreibt für den Bund ab 2016 einen mittelfristig ausgeglichenen Haushalt vor. Im normalen Konjunkturverlauf darf der Bund strukturelle Defizite in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts eingehen. Das zulässige konjunkturell bedingte Defizit ist für die Fachöffentlichkeit nachvollziehbar zu berechnen. Es wird ein Kontrollkonto eingerichtet, das Haushaltsplanung und -vollzug in Einklang bringt.
- Die Schuldenschranke ist insgesamt positiv zu bewerten. Insbesondere vom Kontrollkonto sollten Anreize zum Rückgang der Schuldenstandsquoten ausgehen. Problematisch könnten die Gestaltungsspielräume in Bezug auf die Sozialversicherungen werden.
- Der Bund darf keine neuen Sondervermögen zum Zweck einer zusätzlichen Verschuldung bilden. Bestehende Sondervermögen müssen allmählich zurückgeführt werden. Dies ist positiv zu bewerten, auch wenn es sich angeboten hätte, die bereits bestehenden Sondervermögen mit der neuen Schuldenregel zu verknüpfen.
- Die Schuldenschranke schreibt den Ländern ab 2020 einen ausgeglichenen Haushalt in der Haushaltsplanung vor, mit gewissen Spielräumen über den Konjunkturverlauf im Haushaltsvollzug. Es wird ein Stabilitätsrat eingerichtet und unter bestimmten Auflagen können Konsolidierungshilfen gewährt werden. Der Konsolidierungsbedarf auf Länderebene ist erheblich. Bislang lassen nur wenige Länder ausreichende Konsolidierungsbemühungen erkennen.
- Die mangelnde Einnahmeautonomie der Länder und ihre geringen Gestaltungsspielräume sind kritisch zu sehen. Im Rahmen der bis 2019 notwendigen Revision des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems sollte dringend die Steuerautonomie der Länder gestärkt werden.
- Die Haushaltspolitik des Bundes für die nächsten Jahre erscheint grundsätzlich geeignet, die strukturellen Defizite des Bundes zurückzuführen und dabei zugleich das Wachstumspotential zu stärken. Zurzeit kommen dem Bund dank der positiven wirtschaftlichen Entwicklung erhebliche Steuermehreinnahmen im Vergleich zum Haushaltsentwurf 2011 zugute. In den kommenden Jahren ist jedoch nicht mit solchen Mehreinnahmen zu rechnen. Deswegen ist es unumgänglich, die öffentlichen Ausgaben und die Steuervergünstigungen deutlich zu reduzieren.
- Problematisch ist hingegen, dass die im Haushalt bereits eingeplanten Einnahmen aus Steuern auf Brennelemente und Finanztransaktionen mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Auch die Einsparungen in der Arbeitsmarktpolitik hängen vom Ermessen der zuständigen Sachbearbeiter in den Arbeitsagenturen ab.

- Die Konsolidierung kann auch vor den Sozialausgaben nicht haltmachen. In den kommenden Jahren sind grundlegende Reformen des Steuer- und Sozialsystems erforderlich, um insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit zu senken.
- Das Arbeitslosengeld II soll jedem Bürger, der seinen Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft finanzieren kann, einen Mindestlebensstandard garantieren. Das Konzept des Hinzuverdienstes sollte insofern überdacht werden. Die Eigenleistung des Arbeitsfähigen sollte nachdrücklich durch den Staat eingefordert werden. Das durch die Arbeitskraft erzielte Einkommen sollte durch die staatliche Leistung bis hin zum Niveau der sozialen Mindestsicherung aufgestockt werden, aber nicht darüber hinaus.
- Anstelle staatlicher Umschulungs- und Fortbildungsprogramme sind Einstiegslohne und Eingliederungshilfen besser geeignet, Arbeitslosen das erforderliche betriebliche Wissen nahe zu bringen und sie langfristig in eine Beschäftigung zu bringen.
- Um den Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung nicht noch weiter zu erhöhen, sollte unbedingt an der Rente mit 67 festgehalten werden und gegebenenfalls über eine weitere Erhöhung des Renteneintrittsalters nachgedacht werden. Die Rentenentwicklung muss wieder konsequent der Lohnentwicklung folgen – auch für den Fall, dass sich nach der Rentenformel eine Rentenkürzung ergibt.
- Der Bundeszuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung sollte ersatzlos gestrichen werden. Versicherungsleistungen müssen generell von den Begünstigten, nämlich den Versicherten finanziert werden.
- Die Pflegeversicherung sollte aufgrund der abzusehenden demografischen Entwicklung vom derzeitigen Umlageverfahren auf ein Kapitaldeckungsverfahren umgestellt werden.
- Die öffentliche Förderung im Energiebereich sollte eingestellt werden. Dies würde den Staatshaushalt erheblich entlasten. Da mit dem CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel bereits ein effizientes umweltpolitisches Instrument existiert, sollte dieser ausgebaut werden, um die Klimaschutzziele besser zu erreichen.
- Bei der Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens für die Haushaltspolitik ist vor allem an die Länder zu denken. Sie unterliegen Anreizen zur strategischen Verschuldung in der Gegenwart, um zur Erreichung des Haushaltsausgleichs 2020 höhere Transfers bei der Reformierung des Finanzausgleichs aushandeln zu können. Eine Verankerung der Schuldenbremse in den Landesverfassungen könnte ein probates Mittel sein, die Konsolidierung voranzutreiben. Diese Schuldenbremsen sollten, wie beim Bund, ein für die kritische Öffentlichkeit nachvollziehbares Konjunkturbereinigungsverfahren und ein Kontrollkonto beinhalten. Wichtig wäre zudem ein frühzeitiges Eingreifen des Stabilitätsrats, wenn sich eine besorgniserregende finanzpolitische Entwicklung abzeichnet. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf finanzschwache Länder, sondern z.B. auch für Nordrhein-Westfalen.
- Auf der EU-Ebene besteht die Gefahr der Entwicklung hin zu einer Transferunion. Eine Fortführung des augenblicklichen EU-Rettungsschirmes ist deswegen abzulehnen, weil diese die Erwartung von Bail-outs deutlich erhöhen und Anreize setzen würde, in der Haushaltskonsolidierung nachzulassen.
- Die Bundesregierung sollte sich deswegen für eine Härtung des Stabilitäts- und Wachstumspakts einsetzen. Erstens könnte das Entscheidungsverfahren umgekehrt werden, so dass die Ratsmehrheit nicht für die Einsetzung des Defizitverfahrens sondern für die Aussetzung des automatisch einsetzenden Verfahrens erforderlich wäre. Zweitens könnte ein unabhängiges Überwachungsgremium eingesetzt werden. Drittens könnten nationale Schuldenbremsen eingeführt werden.
- Die Bundesregierung sollte sich außerdem für die Einführung eines Insolvenzverfahrens für EU-Mitgliedsländer einsetzen, um der No-Bail-out-Klausel eine größere Glaubwürdigkeit zu verleihen. Wenn die Gläubiger wissen, dass sie im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Staates an der Sanierung beteiligt würden, beeinflusst dies das Risikobewusstsein der Akteure auf dem Finanzmarkt.

## Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- |    |  |    |   |
|----|--|----|---|
| 51 | Mehr Mut zum Neuanfang (2010)  | 25 | Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) <i>auch auf Englisch und Französisch</i> |
| 50 | Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)                          | 24 | Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)   |
| 49 | Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)   | 23 | Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)   |
| 48 | Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)                              | 22 | Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)   |
| 47 | Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)                                      | 21 | Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)   |
| 46 | Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)  | 20 | Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)   |
| 45 | Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)                             | 19 | Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)  |
| 44 | Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)                               | 18 | Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)   |
| 43 | Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)                                 | 17 | Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)  |
| 42 | Tragfähige Pflegeversicherung (2005)   | 16 | Das soziale Netz reißt (1988)   |
| 41 | Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)                                | 15 | Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)  |
| 40 | Gute Gemeindesteuern (2003)  | 14 | Reform der Alterssicherung (1987)   |
| 39 | Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)                | 13 | Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)   |
| 38 | Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)                            | 12 | Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)  |
| 37 | Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)                                     | 11 | Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)  |
| 36 | Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)           | 10 | Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)   |
| 35 | Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)                   | 9  | Mehr Markt für den Mittelstand (1985)   |
| 34 | Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998) | 8  | Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)  |
| 33 | Osterweiterung der Europäischen Union (1998) <i>auch auf Englisch</i>            | 7  | Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)   |
| 32 | Globalisierter Wettbewerb (1998)   | 6  | Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)   |
| 31 | A social Union for Europe? (1997)  | 5  | Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)  |
| 31 | Sozialunion für Europa? (1996)   | 4  | Mehr Markt im Verkehr (1984)  |
| 30 | Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)                                 | 3  | Mehr Beteiligungskapital (1983)   |
| 29 | Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)                          | 2  | Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)   |
| 28 | Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)                          | 1  | Mehr Mut zum Markt (1983)   |
| 27 | Zur Reform der Hochschulen (1993)  |    |   |
| 26 | Privatisierung auch im Westen (1993)   |    |   |

## **Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“**

- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen(104)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland: Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)



Umschlag & Layout: caroline götzger | typowerkstatt berlin  
Foto: Gina Sanders - Fotolia.com