

# Gutachterliche Stellungnahme vor dem Bundesverfassungsgericht

zur Auslegung von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz und zum Reformbedarf  
bei der Schuldenbegrenzung  
vor dem Hintergrund von § 2 Bundeshaushaltsgesetz 2004 (n.F.)

von

Charles B. Blankart

Humboldt-Universität zu Berlin

8. 2. 2007

## Gliederung

- I. Einführung
- II. Bestehende Konzepte der Schuldenbegrenzung: Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG am Beispiel des Bundeshaushalts 2004
  1. Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (zweiter Halbsatz)
  2. Investitionen (erster Halbsatz)
  3. Reformbedarf
- III. Alternative Konzepte der Schuldenbegrenzung
  1. Nationaler Stabilitätspakt, Frühwarnsysteme, Finanzplanungsrat
  2. Das Bußenverteilungsregime nach Art. 109 Abs. 5 GG
  3. Schuldenbremsen
  4. Gläubiger-Bail-in (Gläubigerbeteiligung)
- IV. **Konklusionen für eilige Leser:** Art. 115 GG: *de lege lata und de lege ferenda*

## **I. Einführung**

Im Zusammenhang mit dem Antrag von Mitgliedern des Bundestages vom 15. Dezember 2004 an das Bundesverfassungsgericht betreffend die Bundeshaushaltsgesetze 2004 ist in *Teil II* der folgenden Stellungnahme zu prüfen, was die bestehenden Schuldenbegrenzungsregeln von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG leisten können und tatsächlich leisten und ob infolgedessen insbesondere § 2 Bundeshaushaltsgesetz 2004 (n.F.) mit Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz vereinbar ist und welcher Reformbedarf sich im Hinblick auf eine Neubeurteilung von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt.

Sodann sind in *Teil III* alternativ oder ergänzend zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG neue Schuldenbegrenzungskonzepte zu entwickeln und zu beurteilen.

In *Teil IV* sind schließlich die Regeln von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG mit den alternativ dazu entwickelten neuen Regeln zu vergleichen und zu beurteilen und daraus der Reformbedarf abzuleiten. Dieser Teil gilt gleichzeitig als Schlussfolgerung wie als *Zusammenfassung*.

## **II. Bestehende Konzepte der Schuldenbegrenzung: Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG am Beispiel des Bundeshaushalts 2004**

Die eingangs gestellte Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von § 2 Bundeshaushaltsgesetz 2004 (n.F.) mit Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG lässt sich insbesondere auf die Frage fokussieren, ob eine Kreditaufnahme in Höhe von 43,5 Mrd. Euro oder 17 Prozent des Haushalts, mit den Schuldenbegrenzungsregeln von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, vereinbar ist, vor allem wenn die Kreditlegitimierung nicht ex ante, sondern auf dem Wege des Nachtragshaushalts erst zum Ende des Jahres sozusagen ex post erfolgt, wobei die ursprüngliche Kreditsumme von 29,3 Mrd. Euro

um 14,2 Mrd. Euro oder um 48 Prozent angehoben worden ist. Im *1. Abschnitt* dieses Teils wird die Frage der Verfassungsmäßigkeit anhand des im *zweiten* Halbsatz von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Ziels einer „*Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*“ beurteilt. Im *2. Abschnitt* wird das im *ersten* Halbsatz genannte Kriterium der „*Investitionen*“ zur Beurteilung herangezogen. Diese Reihenfolge erweist sich als vorteilhaft, weil, wenn der zweite Halbsatz ein Defizit beschränkt oder verbietet, dies auch für den ersten Halbsatz bindend wirkt und vice versa.

### **1. *Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG zweiter Halbsatz)***

Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GG besagt, dass der Bundeshaushalt in „Ausnahmen“ – zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – über die Investitionen hinaus durch Kredite finanziert werden darf. Mit Ausnahmen sind konjunkturelle oder exogene Störungen, nicht aber länger dauernde strukturelle Schieflagen gemeint, die durch Ausgabenprogramme nicht beseitigt, sondern vertieft werden.

Auf dem Arbeitsmarkt können solche Störungen erfasst werden, indem die strukturelle Arbeitslosigkeit aus der Gesamtarbeitslosigkeit herausgerechnet wird. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates<sup>1</sup> gingen im Jahr 2004 nur 1,6 Prozentpunkte der insgesamt 9,3 Prozent auf das Konto der konjunkturellen Arbeitslosigkeit. Die übrigen 7,7 Prozentpunkte waren strukturell bedingt. Selbst unter Berücksichtigung statistischer Ungenauigkeit herrschte damit im Jahr 2004 konjunkturell Vollbeschäftigung mit einer Tendenz zur weiteren Besserung. Die Ausnahmeklausel von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GG konnte also nicht angerufen werden.

Doch wann ist eine gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsstörung von solchem Charakter, dass der Bund Abwehrmaßnahmen nach dem zweiten Halbsatz ergreifen

---

<sup>1</sup> Jahresgutachten 2005/06, Textziffern 212 bis 216. Als „strukturell“ werden hier alle anderen, nicht konjunkturellen Faktoren wie beispielsweise inflexibles Arbeitsrecht, rigider Kündigungsschutz, ein durch die Sozialhilfe faktisch festgesetzter Mindestlohn usw. betrachtet.

darf? Einigkeit bestand und besteht darin, dass sich diese Frage nur unter Zugrundelegung einer *Theorie* beantworten lässt. Die Väter der Verfassung haben sich hier nicht festnageln lassen, sondern eröffneten die Möglichkeit innovative wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse zuzulassen, die es anzuwenden bedarf. Die hierfür entwickelten Theorien haben sich im Zuge des wissenschaftlichen Fortschritts in den vergangenen siebzig Jahren grundlegend gewandelt. Zusammenfassend lassen sich vier Stufen charakterisieren:

- Nach John Maynard Keynes konnte eine gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsstörung sehr häufig auftreten, weil die aggregierte Konsumnachfrage einem „psychologischen Gesetz“ zufolge hinter dem aggregierten Angebot zurückbleibt und der beständigen Stützung durch staatliche Ausgabenprogramme bedarf. Doch wie sich das von Keynes angesprochene „psychologische Gesetz“ erklärt, warum es Gültigkeit beanspruchen kann und daher zu Krisen führt, sagte Keynes nicht.<sup>2</sup>
- Auf der Suche nach einer ökonomischen Fundierung von Keynes' psychologischem Gesetz fand Milton Friedman in den 1950er Jahren, dass das Konsumverhalten der Individuen nicht von ihrem laufenden Einkommen, sondern von ihrem Lebenseinkommen abhängt (was mit dem ökonomischen Rationalverhalten vereinbar ist) und dass daher aus der Konsumfunktion kein Grund für Unterkonsumtion und Konjunkturkrisen abgeleitet werden kann (Friedman 1957). Konjunkturzyklen ergäben sich vor allem aus der verzögerten Wahrnehmung der Veränderung von Real- gegenüber Geldlöhnen und daraus folgenden Fehldispositionen der Individuen. Dadurch könnten sich exogene Schocks, vor allem aber auch verfehlte konjunkturpolitische Eingriffe zu markanten Krisen entwickeln (Friedman, 1963/1968). Folglich solle der Staat keinen konjunkturpolitischen Aktivismus betreiben, sondern für eine konstante Expansion der Geldmenge auf niedrigem Niveau sorgen. Jede Stop-and-go-Politik würde mehr Zyklen erzeugen als dämpfen.

---

<sup>2</sup> Keynes beruft sich auf a-priori-Wissen der menschlichen Natur und auf Erfahrungen (Keynes, 1936, Buch III, Kapitel 8, Abschnitt III, 2. Satz).

- Anpassungsverzögerungen kommen bei Friedman zustande, weil die Individuen zurückblickend, nur verzögert aus der Vergangenheit lernen und sich allmählich anpassen (adaptives Verhalten). Robert Lucas (1977a,b) konnte demgegenüber nachweisen, dass sich die Individuen in der Regel nicht an der Vergangenheit, sondern an der Zukunft orientieren. In rationalen Erwartungen antizipieren sie die kommende Wirtschaftspolitik. Die Regierung kann nicht von einer festen Struktur der Volkswirtschaft ausgehen und in diese mit ihren Politikvariablen intervenieren. Sobald die Regierung hierzu ansetzt, passen sich die Individuen in ihrem Verhalten an – beispielsweise reagieren die Gewerkschaften auf staatliche Ausgabenprogramme mit aggressiveren Lohnforderungen – sie verändern die Struktur der Wirtschaft und machen die Politik damit wirkungslos. Es kommt nicht zu zusätzlicher wirksamer Nachfrage, sondern der gewünschte Effekt „verpufft“ in einer Erhöhung des Preisniveaus, einer durchaus negativen Wirkung. Nur durch unerwartete Eingriffe könnte die Regierung eine Wirkung erzeugen.
  
- F.E. Kydland und E. C. Prescott (1991) ziehen daraus die Konsequenz: Wenn staatliche Ausgabenprogramme (also monetäre und in diesem Zusammenhang fiskalische Schocks) nicht mehr wirken, so bleiben nur noch reale Faktoren wie große Erfindungen, Naturkatastrophen oder unerwartete große politische Ereignisse als denkbare Ursachen für die in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GG angesprochenen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Doch solche „*reale Konjunkturzyklen*“ sprechen schwerlich für staatliche Ausgabenprogramme. Sind technische Neuerungen aufgetaucht, so haben Individuen ein Interesse, sich bestmöglich daran anzupassen. Ebenso suchen sie sich bestmöglich von veralteten Technologien zu trennen. Der Staat kann also mit klassischen Ausgabenprogrammen nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GG praktisch nichts mehr zusätzlich beitragen. Lediglich bei positiven oder negativen Umwälzungen, wie dem Durchbruch einer neuen Technologie, einer Naturkatastrophe oder im Fall eines Krieges oder einer Revolution, auf die sich die Individuen nicht vorbereiten und deren Konsequenzen sie nicht abschätzen können, mögen staatliche Ausgabenprogramme angebracht sein. In allen übrigen Fällen besteht die beste Konjunkturpolitik darin, den

Marktmechanismus zu „ölen“, d.h. die marktliche Anpassung zu erleichtern. Dabei helfen vor allem Bildungspolitik, Wissenschaftspolitik und Wettbewerbspolitik, nicht aber staatliche Ausgabenprogramme.

Aus diesen Stufen der Theorieentwicklung lässt sich ersehen, wie die ursprüngliche keynesianische Theorie allmählich durch besser theoretisch und empirisch fundierte Erkenntnisse über die Natur von Konjunkturzyklen verdrängt wurde. Auf diese Entwicklung weist das Bundesverfassungsgericht schon 1989 hin. Es empfiehlt, angesichts der sich verstärkenden wissenschaftlichen Kritik die überkommene keynesianische Auffassung zu überdenken und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG als einen Verfassungsbegriff zu interpretieren, „der einen in die Zeit hinein offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer, gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständiger Fachdisziplin enthält.“ BVerfGE 79, 311 (336-338). Die Bedingungen für die Aufnahme solcher Erkenntnisse sind mittlerweile erfüllt. Spätestens seit Friedman (1957, 1968) haben Wirtschaftswissenschaftler neue „Paradigmen“ entwickelt, d.h. Theorien, die (a.) das empirische Phänomen der Konjunktur besser erklären, (b.) die vorangegangene Theorie ausschließen und (c) von den Mitgliedern der Wissenschaftlergemeinschaft weitgehend geteilt werden. Letzteres bedeutet, dass die neuen Paradigmen auch von jenen, die bislang die traditionelle Theorie vertraten, nicht mehr ignoriert werden.

Mit dieser Entwicklung sind die drei Bedingungen erfüllt, die der bekannte Wissenschaftstheoretiker Thomas Kuhn in seinem Buch über die „Struktur Wissenschaftlicher Revolutionen“ (1962) als typisch für Paradigmenwechsel aufgezeigt hat. Zuerst wurde Keynes' psychologisches Gesetz durch Friedmans Theorie der Konsumfunktion und der verzögerten, retrospektiven Anpassungen verdrängt, dann hielt Friedman's Sicht der Theorie der prospektiven rationalen Anpassung von Lucas nicht mehr stand, und schließlich blieben noch die realen Schocks von Kydland und Prescott als Gründe für Konjunkturzyklen zurück, zu deren Glättung der Staat wenig und in der Regel nicht durch globale Ausgabenpolitik helfen kann.

Sicherlich gibt es immer wieder Hinweise, dass die den Paradigmen zugrunde liegenden ökonomischen Axiome der Nutzenmaximierung unter gegebenen

Beschränkungen nicht lückenlose Gültigkeit aufweisen. Es sind vor allem die Ökonomen selbst, die ihren Ansatz stets aufs Neue hinterfragen und auf den Prüfstand stellen. Solche Fragen sind Zeichen der Stärke, nicht der Schwäche der Theorie. So hat jüngst der Nobelpreisträger George Akerlof (2007) dazu aufgerufen, den möglichen Einfluss sozialer Normen auf das menschliche Verhalten näher zu untersuchen und in die bisherige Theorie einzubringen. Akerlof hat aber keine Theorie der Sozialnormen aufgestellt und insofern das bestehende Paradigma nicht zu erschüttern oder gar zu ersetzen vermocht. Das war – wenn man den Text seines Aufsatzes genau liest – auch nicht seine Absicht. Vielmehr war er vorsichtig; denn das Gebiet der Sozialnormen ist theoretisch wenig gefestigt. Über die Stabilität von Sozialnormen ist wenig bekannt. Immer wieder zeigt es sich, dass die Individuen bereit sind, anfänglich befolgte soziale Normen schließlich doch preiszugeben, wenn sich das für sie als vorteilhaft erweist. Gerade darin kommt die Bedeutung des bestehenden Paradigmas als dominanter Bestimmungsgrund der wirtschaftlichen Entwicklung zum Ausdruck. Zwar stellen bisher entwickelten Theorien nicht den Anspruch der Vollkommenheit dar, doch wäre es wider besseres Wissen, diese nicht zum Ausgangspunkt des politischen Willensbildungsprozesses zu nehmen.

Im Lichte dieser Paradigmen wird es erforderlich sein, jene öffentlich rechtliche Literatur einer grundlegenden Überarbeitung zu unterziehen, die von einer gesamtwirtschaftlichen Lage, Normallage oder Abweichung von dieser Normallage ausgeht und überlegt, ob, wann und wie die Regierung in diese korrigierend eingreifen könne. Es ist die inzwischen erhärtete Erkenntnis von Lucas und nachfolgenden Autoren, dass gerade das schwerlich möglich ist. Die Missachtung dieses fundamentalen Zusammenhangs trifft auch den Schriftsatz der Antragsgegner, insbesondere Teil IV der Ausführungen vom 25.4.2005, denen ein heute als nicht mehr zutreffend erkannter theoretischer Ansatz zugrunde liegt und der die gezogenen Schlussfolgerungen daher im Ganzen nicht zulässt.

Im Lichte der zum Paradigma erhärteten Erkenntnis der rationalen Erwartungen hätte die Bundesregierung den Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GG genau dann erfüllt, wenn sie rechtzeitig Gegenmaßnahmen in Richtung Budgetdeckung ergriffen hätte und nicht tatenlos zugesehen hätte, wie sich ein gewaltiges Haushaltsdefizit aufbaute, das die zukünftigen Generationen zurückzahlen haben.

Wenn man davon ausgeht, dass Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GG nur theoriebezogen angewandt werden kann und dass nur Theorien, die die harten Tests der wissenschaftlichen Prüfung bestanden haben und daher zu Paradigmen geworden sind, angewandt werden sollen, so lässt es sich nicht rechtfertigen, dass die Bundesregierung im Haushaltsgesetz vom 18. Februar 2004 zunächst ein Defizit von nur 29,3 Mrd. Euro und im Nachtragshaushaltsgesetz vom 21. Dezember 2004 das volle Defizit von 43,5 Mrd. Euro hingenommen hat, obwohl sie nicht davon ausgehen konnte, dass dadurch eine nachhaltige wirtschaftliche Besserung eintreten würde.

*Warum* aber hat die Regierung diese fragwürdige Ankurbelungspolitik betrieben? Eine Antwort gibt die politische Ökonomik, wie sie in den vergangenen fünfzig Jahren in den Vereinigten Staaten von James Buchanan und anderen (1977 und 1980) und im deutschen Sprachbereich von Bruno S. Frey und Friedrich Schneider (1979) und anderen entwickelt worden ist. Ausgangspunkt sind Politiker, die unter Wettbewerbsdruck stehen. Sie befürchten, Stimmen und möglicherweise die parlamentarische Mehrheit zu verlieren, wenn sie mit der Opposition nicht Schritt halten und ihren Wählern nicht immer mehr Leistungen bieten, wofür ihnen aber die Mittel nicht ausreichen. Aus diesem Dilemma lässt sich die Geschichte des Bundeshaushalts 2004 wie folgt lesen:

Dem Bundesfinanzminister fehlte es nicht an Wissen über den Stand der heutigen Theorie. Aber er sah sich im Bundeskabinett als einziger Einnahmenminister der Macht der Forderungen von 14 Ausgabenministern (spending ministers) gegenüber.<sup>3</sup> Sie hätten ihn kritisieren und möglicherweise zum Rücktritt zwingen können, hätte er sich strikt geweigert, eine dem heutigen Stand der Theorie entsprechende konsequente Politik zu betreiben.

Um politisch zu überleben, musste er Mittel und Wege finden, deren Anforderungen wenigstens teilweise zu erfüllen. Ein nahe liegender Ausweg bestand für ihn darin, die Einnahmen im Ersthauhalt zu optimistisch anzusetzen, dann im Laufe des

---

<sup>3</sup> Feld und Schaltegger (2004) zeigen dass die Wahrscheinlichkeit von Haushaltsdefiziten umso größer wird, je größer das Verhältnis der Zahl der „spending ministers“ zur Gesamtzahl der Minister ist.

Jahres ein Defizit zu erzielen und dieses am Jahresende „ex post“ in den Nachtragshaushalt einzubringen und dann auf die Nützlichkeit der dadurch angeblich ausgelösten automatischen Stabilisatoren zu verweisen. Weil das Geld im Dezember dann schon ausgegangen ist, bleibt dem Parlament keine andere Wahl mehr, als dem Nachtragshaushalt zuzustimmen. Die eingangs gestellte Frage also, warum die Regierung im Haushalt 2004 nicht die neuesten Erkenntnisse von Kydland, Prescott und anderen angewandt hat, ist also dahingehend zu beantworten, dass diese ihr nicht das Ausmaß an Flexibilität zur Befriedigung politischer Interessengruppen gebracht hätten wie die frühere keynesianische Theorie.

Der Mannheimer Ökonom Frank Heinemann (2005) fand die Hypothese überoptimistischer Einnahmeprognosen in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes für die Periode 1969-2003 ökonometrisch bestätigt. Ähnliche Ergebnisse ergeben Studien der OECD (J.R. Blöndal 2003). Doch was im Allgemeinen gilt, braucht im konkreten Fall des Bundeshaushalts von 2004 noch nicht zuzutreffen. Daher ist es am besten, sich auf die Äußerungen des BMF selbst zu verlassen. Es nennt in seinem Monatsbericht vom November 2004 drei Betreffnisse, die seiner Ansicht nach das Haushaltsdefizit bewirkt haben: Steuerausfälle von 11,1 Mrd. €, Mindereinnahmen beim Bundesbankgewinn (3,25 Mrd. €) und „Ansatzveränderungen durch die Verschiebung der „Hartz-IV-Reformen“ auf den 1. Januar 2005“ (BMF Monatsbericht 11.2004, S. 35-38). Ob eines oder mehrere dieser drei Betreffnisse im Haushalt vom Februar 2004 bewusst zu hoch angesetzt worden sind, ist zwischen Antragsteller und Antragsgegner streitig und letztlich vom Gericht zu entscheiden, wiewohl es nicht gerade glaubwürdig erscheint, dass von den 200 Beschäftigten der Haushaltsabteilung im 1000 Beschäftigte umfassenden BMF keine(r) sich rechtzeitig über die wahre Größe der Bundesbankgewinns informieren konnte, bzw. es als seine Pflicht angesehen hätte, sich mit der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt über die wahrscheinliche Entwicklung zu informieren. Als Beispiel lässt sich die dem Gericht eingereichte Schrift der Antragsgegner vom 25.4. 2005 S. 14 anführen:

- Um die Plausibilität des BMF-Ansatzes zum Bundesbankgewinn zu belegen, bedient sich der Autor der Extrapolation über die Zeit, als ob die Zeit die dominante Bestimmungsvariable des Bundesbankgewinns wäre, wo doch

bekannt ist, dass internationale Entscheidungen und Entwicklungen den Bundesbankgewinn ganz wesentlich beeinflussen und daher eine multivariate Analyse angebracht ist.

- Der Zyklus um den Trend trägt er mit der Logik Rechnung, dass einem schlechten Geschäftsjahr wieder ein gutes folgen müsse: „Dabei folgten Geschäftsjahre mit Spitzenwerten [...] jeweils Jahre mit stark rückläufigen und dann auch wieder stark anziehenden Erträgen. Angesichts dieser unregelmäßigen Entwicklung konnte aus der rückläufigen Gewinnentwicklung des Geschäftsjahres 2002 nicht der Schluss gezogen werden, der Bundesbankgewinn aus dem Jahr 2003 würde dem Etatansatz des Haushalts 2004 nicht entsprechen.“ (Häde, 25.4.2005, S. 14). Es ist also ernsthaft die Frage zu stellen: Reicht diese Art „Bauernregel“ zur Beurteilung der vom BMF angewandten Budgetverfahren, weil sie nicht über die dort angewandten Methoden hinausgreift?
- Es trifft zu – wie weiter ausgeführt wird – dass auch der Dollarkurs einen negativen Einfluss auf den Bundesbankgewinn ausübte. Doch dieser ist stets von unterschiedlichen Erwartungen geprägt, was das BMF eher zur Vorsicht hätten mahnen sollen.

Selbst wenn von der Annahme ausgegangen wird, dass dem BMF Anfang 2004 die Informationen über den Bundesbankgewinn noch nicht vorlagen, so wurden sie doch im Laufe des Jahres bekannt. Die negative Entwicklung wurde offensichtlich. Dem hätte die Regierung sich nicht verschließen dürfen; sie hätte sich nicht hinter den ganz klar falschen Einnahmeschätzungen zurückziehen dürfen, sondern zu einem früheren Zeitpunkt einen bereinigten Nachtragshaushalt vorlegen müssen. Bei revidierten Ansätzen (im Sinne der o.a. Theorie) wären den Bürgern Anpassungskosten erspart geblieben. Das von den Antragsgegnern angeführte Argument, man habe die „automatischen Stabilisatoren wirken“ lassen (BMF Monatsbericht 11.2004, S. 35, Häde, 25.4.2005, S. 30f.) kann daher nicht gelten, im Gegenteil, die finanziellen Impulse haben es den Individuen erschwert, sich an den realen Verlauf der Wirtschaftsentwicklung anzupassen.

## **2. Investitionen (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG erster Halbsatz)**

Auf Investitionen wird sowohl im ersten wie im zweiten Halbsatz von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG Bezug genommen; im ersten explizit und im zweiten implizit. Aber nach der Zweckbestimmung der beiden Halbsätze kann es sich nicht um die gleichen Arten von Investitionen handeln. Die im *zweiten* Halbsatz angesprochenen Investitionen sind Bruttoinvestitionen; denn sie sollen wie auch staatliche Konsumausgaben in wirklichen Notsituationen Hilfe bringen. Bei den im *ersten* Halbsatz genannten Investitionen geht es dagegen um den Aufbau eines Kapitalstocks und dessen erleichterte Finanzierung durch Kredite.<sup>4</sup> Andernfalls hätte es gar nicht zweier Halbsätze bedurft; es wäre bei einem Satz wie im Regierungsentwurf geblieben. Weil staatliche Kapitalbildung als sinnvoll erachtet wird und erleichtert werden soll, lässt es der Verfassungsgeber zu, dass sie nicht nur über Steuern, sondern auch durch Kredite finanziert werden kann. Allerdings qualifiziert das Bundesverfassungsgericht dieses Zugeständnis, indem es schreibt: „Der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf zukünftige Einnahmen soll jedenfalls dadurch begrenzt werden, dass der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf.“ BVerfGE 79, 311, 334. Diese subtile Formulierung weist darauf hin, dass zwischen die Zukunft „begünstigenden“ und für die Zukunft „erhaltenden“ Investitionen unterschieden werden muss. Begünstigen bedeutet mehr als nur Erhalten. Begünstigen heißt „etwas hinzufügen“, also ein „+“ beitragen, während Erhalten nur „auf dem Niveau hält“, also in diesem Sinne eine „0“ beinhaltet. Um dies zu verdeutlichen, ist zwischen Ersatzinvestitionen  $E$ , Nettoinvestitionen  $I_N$  und Bruttoinvestitionen  $I_B$  zu unterscheiden:

$$(1) \quad E + I_N = I_B.$$

- $E$  bedeutet Erhalten des Kapitalstocks entsprechend der o.a. „0“.
- $I_N$  bedeutet Aufbau eines Kapitalstocks, Hinzufügen von Kapital also „+“.
- $I_B$  Investitionen zur Erhaltung und zum Aufbau von Kapital.

Erhaltungsinvestitionen  $E$  sind die Investitionen, die die Abschreibungen  $A$  gerade kompensieren:

---

<sup>4</sup> Gelegentlich wird auch mit dem pay-as-you-use-Prinzip argumentiert, wonach die zukünftigen Generationen auch an den Kosten der von ihnen genutzten Infrastruktur beteiligt werden sollen.

(2)

$$E = A.$$

- Abschreibungen  $A$  bedeuten Verschleiß, Konsum und Abbau des Kapitalstocks.

Angewandt auf Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG erster Halbsatz bedeutet dies, dass nur die Nettoinvestitionen mit Kredit finanziert werden dürfen. Nur sie bewirken eine über die „Erhaltung“ hinausgehende „Begünstigung“. Ersatzinvestitionen erfordern keinen Extra-Einsatz. Sie finanzieren sich kalkulatorisch aus den Abschreibungen, dem Verschleiß oder Konsum des Kapitalstocks.

Leider werden diese klaren Zusammenhänge immer wieder durch Verwirrungen in Frage gestellt. Drei wichtige Verwirrungsargumente seien hier angeführt:

*Verwirrung (i.)* Im Grundgesetzkommentar von Horst Dreyer (2000) steht unter Art. 115 GG: „Die vielfach geforderte Beschränkung auf Nettoinvestitionen ... stößt im Rahmen des kameralistischen Rechnungswesens auf schwer überwindbare praktische Schwierigkeiten“. Für diese Meinung spricht auf den ersten Blick, dass nur in der kaufmännischen doppelten Buchführung, der Doppik, Abschreibungen geführt werden, nicht aber in der Kameralistik. Die Kameralistik ist aber deswegen nicht „falsch“. Ihr liegt nur eine andere Sicht der Zukunft zugrunde als der Doppik. In der Doppik herrscht Zuversicht. Es überwiegt der Glaube, dass getätigte Investitionen in der Regel mehrere Perioden halten und daher aktiviert und über die Restlaufzeit abgeschrieben werden. Dem Kapitalstock wird im Umfang der Nettoinvestitionen Kapital hinzugefügt, welches im Rahmen von  $I_N = I_B - A$  über Kredit finanziert werden kann. In der Kameralistik überwiegt dagegen der Pessimismus. Die zukünftige Nützlichkeit von Investitionen, die politisch beschlossen worden sind, wird skeptisch eingeschätzt; sie werden daher sofort abgeschrieben. Es gilt:  $I_B = A$ ; die Nettoinvestitionen  $I_N$  sind gleich Null. Der Beitrag für den zukünftigen Kapitalstock wird somit ebenfalls mit Null veranschlagt und erlaubt daher keine Kreditfinanzierung.

*Verwirrung (ii.)* Falsch ist jedoch die derzeitige Praxis von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG, Kreditfinanzierung bis zu den Bruttoinvestitionen zuzulassen. Dies entspricht weder der Doppik noch der Kameralistik, sondern stellt eine in sich

widersprüchliche Mischung der beiden Verfahren dar, die einer folgerichtigen Auslegung des Verfassungstextes schwerlich entspricht. Weil Abschreibungen nicht angesetzt werden, wird unterstellt, Investitionen hätten eine unendliche Lebensdauer. Nur in diesem unrealen Fall wäre es nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG zulässig, die Bruttoinvestitionen über Kredite zu finanzieren. Diese Widersprüchlichkeit findet sich wieder in § 10 Haushaltsgrundsätzegesetz. Als Konsum betrachtet und daher sofort abgeschrieben werden dort militärische Anlagen und militärische Beschaffungen. Im weiteren Sinne gehören auch Ausgaben für das staatliche Bildungswesen und die staatliche Forschung dazu. Der Gesetzgeber ist offenbar – durchaus nachvollziehbar – nicht nur der Meinung, dass sich die Erträge dieser „Investitionen“ kaum bewerten lassen und daher mit hoher Unsicherheit behaftet sind, sondern auch dass sie sehr rasch veralten können. Insofern lässt sich das kameralistische Konzept gut begründen. Andererseits werden aber zivile Bauten und Ausrüstungen nach § 10 des genannten Gesetzes und der Praxis von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG als Bruttoinvestitionen behandelt, also so betrachtet, als ob sie eine unendlich lange Lebensdauer hätten. Die extreme Vorsicht des Kameralismus paart sich mit extremer Sorglosigkeit der bestehenden Haushaltspraxis von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG. Diese Widersprüchlichkeit zeigt, dass der Verfassungstext nicht so gemeint sein kann. Indessen lässt sich das Problem ohne weiteres lösen, wenn entweder (je nach Lebensdauer) Abschreibungen nach der Doppik eingeführt werden und bis zu den Nettoinvestitionen Kreditfinanzierung zugelassen wird oder wenn alle staatlichen Investitionen wie in der Kameralistik sofort abgeschrieben und demnach aus laufenden Mitteln finanziert werden.

*Verwirrung (iii.)* Ebenso falsch ist die derzeitige Praxis, den Erlös aus dem Verkauf von Aktiva von der Kreditaufnahme abzusetzen, um so Art. 115 Abs.1 Satz 2 ersten Halbsatz GG scheinbar besser erfüllen. Im Haushalt 2004 wurde beispielsweise durch den Verkauf von Postaktien die jährliche Nettoneuverschuldung auf falsche Weise rechnerisch reduziert. Doch Investitionen, die früher nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG durch Kredite finanziert worden sind, können nicht ungeschehen gemacht werden. Die Anlagen stehen auf der Aktivseite, die hierfür (früher) aufgenommenen Mittel auf der Passivseite. Werden die Anlagen verkauft und die bestehenden Schulden nicht zurückbezahlt, so bleiben Kassenbestände auf

der Aktivseite. Sie können zum Kauf neuer Anlagen verwendet werden, ohne dass es der Neuverschuldung bedürfte. Aber diese neuen Anlagen stellen keine neuen Investitionen dar. Es wurde lediglich ein Aktivum durch ein anderes ersetzt. Deswegen ist es auch nicht gerechtfertigt, diese der Gesamtsumme der Investitionen des Bundes hinzuzufügen. Anders ist es, wenn die Aktien veräußert werden, ohne dass in diesem Umfang neue Anlagen angeschafft werden und die Schulden bestehen bleiben. Dann stellt dies eine Desinvestition  $I_D$  dar, die von den Nettoinvestitionen abzusetzen ist. Es gilt:

$$(3) \quad E + I_N - I_D = I_B.$$

Die um die Desinvestition  $I_D$  verminderte Nettoinvestition  $I_N$  darf die Kreditaufnahme nicht übersteigen.

Zusammengefasst:

- Entweder sind die Abschreibungen von den Bruttoinvestitionen abzusetzen (Doppik), und Kreditaufnahme ist bis zu diesem Umfang zulässig,
- oder es werden nach Kameralistik alle Investitionsausgaben sofort abgeschrieben, dann ist keinerlei Kreditaufnahme zulässig.
- Keinesfalls zulässig ist es, Kredite bis zu den Bruttoinvestitionen (oder gar darüber hinaus, s. unter II.1) aufzunehmen
- Privatisierungserlöse ergeben sich aus Desinvestitionen, die von den Nettoinvestitionen abzusetzen sind, um zur maximal zulässigen Höhe der Kreditfinanzierung zu gelangen.

*Angewandt auf den Haushalt 2004 ergeben sich drei alternative Schlussfolgerungen:*

Zunächst ist festzuhalten, dass sich wie oben in II.1 festgestellt aus Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zweiter Halbsatz GG („Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“) für das Jahr 2004 kein Grund für ein Haushaltsdefizit ergibt. Damit wird Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG bindend. Es zeigt sich, dass der Haushalt 2004 nach

den betrachteten Theorien wie nach der derzeitigen Haushaltspraxis grundgesetzwidrig ist.

- Wird strikt nach der Kameralistik vorgegangen, so wären im Jahr 2004 die Bruttoinvestitionen von 24,6 Mrd. Euro<sup>5</sup> sofort als Konsum abzuschreiben und bei Anwendung von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz GG aus laufenden Einnahmen zu finanzieren gewesen. Folgerung: Der Haushalt war mit einer Nettokreditaufnahme von 43,5 Mrd. Euro nicht verfassungskonform.
- Werden entsprechend der Doppik von den Bruttoinvestitionen von 24,6 Mrd. Euro
  - Kapitalstock-Abschreibungen in der Höhe von 6,7 Mrd. Euro (2004) vorgenommen<sup>6</sup>, d.h. als Verbrauch verbucht und
  - Privatisierungserlöse als Desinvestitionen in der Höhe von 9,4 Mio. Euro abgezogen<sup>7</sup>,

so ergeben sich Nettoinvestitionen von 8,5 Mrd. Euro<sup>8</sup> Diesen steht im Nachtragshaushalt eine Kreditaufnahme von 43,5 Mrd. Euro also der fünffache Betrag gegenüber, was die verfassungsmäßigen Grenzen weit überschreitet.

- Selbst wenn nach der derzeitigen Verschuldungspraxis die Bruttoinvestitionen von 24,6 Mrd. Euro als Obergrenze für die zulässige Kreditaufnahme genommen werden, so werden diese Grenzen mit 43,5 Mrd. Euro noch immer um fast 80 Prozent überschritten.

### **3. Reformbedarf im Rahmen von Art. 115 Abs. 1 Satz 2**

---

<sup>5</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2005/06, S. 321.

<sup>6</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2006/07, S. 312.

<sup>7</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2006/07, S. 312.

<sup>8</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2005/06 und 2006/07.

Fazit: Reformbedarf besteht für Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zunächst einmal insofern nicht, als es – wie auch das Bundesverfassungsgericht nahe legt – darauf ankommt, die Normen entsprechend dem heutigen Stand der Theorie zu interpretieren und anzuwenden. Danach sind:

- *Haushaltsdefizite außer bei großen technologischen Notlagen oder exogenen Einflüssen unzulässig,*
- *Kreditfinanzierung von Investitionen höchstens im Rahmen der Nettoinvestitionen zulässig.*

Da aber Politiker an der Befolgung dieser Einschränkungen kaum ein Interesse haben und bei einer Nichtbefolgung keinerlei Strafen zu befürchten haben, ist zu empfehlen, den zweiten Halbsatz von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 gänzlich zu streichen und im ersten Halbsatz das Wort „Investitionen“ zur Verdeutlichung durch „Nettoinvestitionen“ zu ersetzen. Von einer Ausdehnung des Gruppierungsplanes für Investitionen auf militärische Bauten und Beschaffungen sowie auf Bildungs- und Forschungsinvestitionen usw. ist abzusehen, weil deren ökonomische Nutzungsdauern ungewiss sind und daher ohnehin nur sehr kurze Abschreibungszeiträume zulassen würden. Andernfalls würde den Politikern ein neues Tor für Kreditfinanzierungen geöffnet.

### **III. Alternative Konzepte der Schuldenbegrenzung**

Nachfolgend werden vier Alternativen zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 als Schuldenbegrenzungsverfahren vorgestellt:

1. *Nationale Maastrichtregeln (Nationaler Stabilitätspakt, Frühwarnsystem, Finanzplanungsrat)*
2. *Bußenverteilungsregime nach Art. 109 Abs. 5 GG*
3. *Schuldenbremsen*
4. *Gläubiger-Bail-in (Gläubigerbeteiligung)*

## **1. Nationale Maastrichtregeln (Nationaler Stabilitätspakt, Frühwarnsystem, Finanzplanungsrat)**

Im Gefolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Normenkontrollantrag Berlins ist der Ruf nach einem nationalen Schuldenregime aufgekommen. Im Gespräch ist ein Maßnahmenbündel bestehend aus einem Nationalen Stabilitätspakt von Bund und Ländern, ein Frühwarnsystem und eine Aktivierung des Finanzplanungsrates. Die Bundeskanzlerin und der Bundeswirtschaftsminister sind beide mit der Bitte an den Sachverständigenrat herangetreten, ein derartiges Gutachten zu erstellen.<sup>9</sup> Alle drei Maßnahmen werden auch als Ausweitung des Euro-Stabilitätspaktes auf Bund und Länder angesehen.

Die Idee, die für die Bundesrepublik insgesamt geltenden *Maastricht-Grenzen* aus Nettoneuverschuldung und Schuldenstand auf Bund und Bundesländer aufzuteilen und so zu einem „nationalen Stabilitätspakt“ zu gelangen, ist nicht neu. Wie die nachfolgende Aufstellung zeigt, gab es nicht weniger als fünf gescheiterte Versuche seit dem Jahr 1992, dieses Aufteilungsproblem zu lösen:<sup>10</sup>

- Anlässlich der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags wurde erstmals darauf hingewiesen, dass auch die Länder einen Beitrag zur Einhaltung der Kriterien leisten sollten.<sup>11</sup> Die Vertreter der Länder beriefen sich jedoch auf Art. 109 Abs. 1 GG und betonten, dass die in Maastricht eingegangenen Verpflichtungen keine weitergehenden Eingriffe in die Haushaltswirtschaft der Länder zuließen.
- Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen wies im Jahr 1994 auf den bestehenden Handlungsbedarf hin und schlug verschiedene, auch prozedurale Verfahren vor, um zu einer Allokation der Gesamtverschuldungsplafonds auf Bund und Länder zu gelangen.<sup>12</sup> Diesen Vorschlägen ist bislang nicht gefolgt worden.
- Im Jahr 1999 versuchte das Bundesverfassungsgericht, die Autonomie der Länder zu konkretisieren, indem es zwischen Haushalts- und Finanzwirtschaft unterschied. Nur die erstere sei in Art. 109 Abs. 1 GG enthalten. Für den Finanzausgleich sei aber nur die

---

<sup>9</sup> Handelsblatt, Montag, 20. November 2006.

<sup>10</sup> Die nachfolgende Aufzählung ist weitgehend entnommen aus dem genannten Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* (2005).

<sup>11</sup> Protokoll des Vertrags von Maastricht, hier als Protokoll Nr. 11 des Vertrags von Amsterdam.

<sup>12</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1994).

letztere relevant.<sup>13</sup> Die Länder argumentierten umgehend, dass ihre Verschuldungsautonomie dadurch unberührt bleibe.

- Im Rahmen der Verabschiedung des Maßstäbengesetzes wurde versucht, den Finanzplanungsrat zu stärken und über ihn eine Selbstbindung von Bund und Ländern mit dem Ziel eines Budgetausgleichs zu erreichen. Die Länder lehnten dies ab.
- Im Jahr 2002 sollten die Beratungen um den nationalen Stabilitätspakt eine Lösung bringen. Vorgesehen war – wiederum auf Initiative des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF<sup>14</sup> – eine Selbstbindung von Bund und Ländern und eine Stabilitätsberichterstattung an den Finanzplanungsrat, der Empfehlungen an Bund und Länder aussprechen konnte. Die Vorschläge scheiterten weitgehend im Bundesrat. Erreicht wurde lediglich, dass der Finanzplanungsrat Empfehlungen aussprechen kann, wenn ein Haushalt von der von ihm vorgegebenen Ausgabenrichtlinie abweicht.<sup>15</sup>

Doch was spricht dafür, dass sich Bund und Länder auf einen solchen Pakt einigen? Wenn die Länder autonom und selbstverantwortlich sind, so brauchen sie den Pakt nicht. Sie haben (wie die selbstverantwortlichen amerikanischen Bundesstaaten) von sich aus einen Anreiz, Schuldengrenzen anzunehmen und zu befolgen, u.a. weil sie dann mit günstigeren Zinsen am Kapitalmarkt rechnen können.<sup>16</sup> Sind sie aber voneinander abhängig, weil sie alle im gleichen Schuldenpool sitzen und einander Bundestreue geschworen haben, so wäre der Pakt notwendig, damit sich nicht einer auf Kosten der anderen verschuldet, um am Schluss eine Auslösung auf Kosten der anderen durchzusetzen. Aber dann müssen sie sich über ihre Schuldenanteile einigen. Konkret: Sie müssen die gemeinsame nationale Maastrichtschranke von 3 Prozent untereinander aufteilen. Genau hier liegt – wie oben dargestellt – das Problem, über das sich die Bundesländer über 15 Jahre nicht einigen konnten. Deswegen ist die oben angeführte Aufstellung nicht nur Geschichte, sondern Beleg für die aufgestellte Hypothese.

Der Finanzwissenschaftler Stefan Homburg hat eine auf den ersten Blick einfache Regel vorgeschlagen: Der Bund erhält eine Limite von 1,5 Prozent von seinem Sozialprodukt, und jedes Land erhält ebenfalls eine Limite von 1,5 Prozent seines

---

<sup>13</sup> BVerfGE 101, 158 (220)

<sup>14</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (2003).

<sup>15</sup> § 51 a Haushaltsgrundsätzegesetz.

<sup>16</sup> *M. Goldstein* und *G. Woglom* (1992), *T. Bayoumi*, *M. Goldstein* und *G. Woglom* (1995). Zur Interpretation des o.a. Zusammenhangs vgl. auch *R. Krol* (1997).

jeweiligen Sozialprodukts, so dass die Bundesrepublik insgesamt die 3,0 Prozent gerade erreicht (Homburg, 2004). Auf den ersten Blick sieht es so aus, als hätte Homburg die goldene Regel für den Pakt gefunden. Doch ein Konsens auf dieser Aufteilung ist allenfalls labil. Er bricht auseinander, sobald ein Land X mit seiner besonderen Lage argumentiert, die es berechtige einen höheren Anteil als 1,5 Prozent zu erhalten. Dann müssten alle anderen Länder zurückstehen. Sollten sie das und wenn ja, um wie viel? Das würde lange Diskussionen geben. Die Spieler werden feststellen, dass der Kern ihres Spiels leer ist und daher keine stabile Lösung existiert. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich der Bund und alle 16 Länder auf einen gemeinsamen Nationalen Stabilitätspakt mit Quoten für jeden einzelnen einigen, ist also gering, es sei denn, ein massiver Druck von außen (z.B. durch das Bundesverfassungsgericht) erzwingt und erhalte eine solche Einigung.

Im Zusammenhang mit dem nationalen Stabilitätspakt wird oft auch ein *Frühwarnsystem* gefordert. Auch diese Idee ist nicht neu. Sie war für das System der europäischen Währungsschlange der 1970er Jahre vorgesehen. Schon im Vorfeld einer Währungskrise sollten Signale läuten, die die betroffenen Notenbanken veranlassen, aktiv zu werden, was die Banken jedoch nicht taten. Denn das Frühwarnsystem ist in sich selbst widersprüchlich. Wenn die Warnung frühzeitig erfolgt, dann ist noch Zeit genug, und es kann gewartet werden. Wenn die Zeit vorbei ist, dann besteht Handlungsbedarf auch ohne dass eine Frühwarnung ausgesprochen worden ist. Letztlich scheiterte das Frühwarnsystem der Währungsschlange am Willen der Beteiligten, sich an die Regeln zu halten. Mitglieder, die die Regeln verletzt hatten, zogen es vor, aus dem Verband vorübergehend auszuschneiden und, wenn die Krise sich gelegt hatte, unter modifizierten Bedingungen wieder einzusteigen.

Ein Frühwarnsystem liegt auch dem Euro-Stabilitätspakt zugrunde (Art. 104 EGV und Protokoll Nr. 11). Schon bei Annäherung an die Maastrichtgrenzen werden Warnungen ausgesprochen (so genannte blaue Briefe versandt). Bei weiteren Überschreitungen können Strafen ausgesprochen werden. Anders als bei Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG sind also tatsächliche Sanktionen vorgesehen. Doch diese können nur mit qualifizierter Mehrheit des Rates verhängt werden, was durch

gegenseitige Unterstützung gefährdeter Mitgliedstaaten in der Regel abgewendet werden kann.

Viel deutlicher wurde der Euro-Stabilitätspakt verwässert, als es vor zwei Jahren darum ging, Sanktionen gegen Deutschland wegen der Verletzung der Maastrichtregeln zu erlassen. Am EU-Gipfeltreffen vom 22./23. März 2005 in Brüssel einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten darauf, den Stabilitätspakt und damit die Maastrichtkriterien nicht mehr so ernsthaft wie bisher vorgesehen, sondern nur noch in sehr abgeschwächter Form anzuwenden. Insbesondere sollten höhere Haushaltsdefizite möglich sein. Als Gründe hierfür dürfen nunmehr vorgebracht werden: Wachstumsschwäche sowie Ausgaben zur Stärkung der europäischen Politik und Einigung, vormals gutes Haushaltsverhalten und auch außergewöhnlich hohe Ausgaben.<sup>17</sup>

Für die deutschen Bundesländer und den Bund wird verschiedentlich auch vorgeschlagen, den *Finanzplanungsrat* zu aktivieren. Dieser befasst sich mit der Überwachung und Aufrechterhaltung der Haushaltsdisziplin von Bund und Ländern. Aber er kann nur einvernehmliche Beschlüsse fassen, und auch diese haben nur den Charakter einer Empfehlung. Die Einführung bindender Beschlüsse wird zwar gefordert. Ob das gelingen wird, scheint fraglich. Hierzu müsste zuerst einmal überlegt werden, warum der Finanzplanungsrat nicht schon heute mit mehr Kompetenzen ausgestattet ist. Offenbar reichte der Konsens nur bis zu diesem

---

<sup>17</sup> Im Einzelnen sehen die neuen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vor, folgende Faktoren bei Überschreiten der Maastrichtgrenzen zu beachten:

- Naturkatastrophen
- Negative Wachstumsraten
- Wachstumsraten unter dem Potenzialwachstum mit erheblichen kumulativen Produktionsverlusten
- Entwicklung des Wachstumspotenzials
- Herrschende Konjunkturlage
- Umsetzung der Lissabon-Strategie
- Ausgaben für Forschung, Entwicklung, Innovation
- Frühere Haushaltskonsolidierung in „guten Zeiten“
- Tragfähigkeit des Schuldenstandes
- Öffentliche Investitionen
- Qualität der öffentlichen Finanzen
- Belastungen aus Finanzbeiträgen zu Gunsten der internationalen Solidarität
- Belastungen aus Verwirklichung der Ziele der europäischen Politik, insbesondere europäischen Einigungsprozess
- Rentenreformen

Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank April 2005, S. 17.

Punkt. Daher ist nur schwer einzusehen, warum die Politiker heute, in einer nicht grundsätzlich veränderten Lage, zusätzliche Kompetenzen für den Finanzplanungsrat beschließen sollten. Jedes Plus an Kompetenzen für den Finanzplanungsrat erzeugt ein Minus an Kompetenzen für das Parlament und sein Budgetbewilligungsrecht. Die Akzeptanz einer solchen Änderung bedürfte schon eines besonderen Anlasses.

Das Typische all dieser Verfahren liegt darin, dass sie erst wirken, nachdem über ihren Einsatz – nach Beurteilung der Lage – ein *Beschluss* gefasst worden ist. Keines dieser Systeme ist so eingerichtet, dass nach Überschreiten bestimmter Schwellenwerte *automatisch* Sanktionen einsetzen. Stabilitätspakte, Frühwarnsysteme und Finanzplanungsrat bewirken zunächst nur, dass die verletzte Gebietskörperschaft die Beweislast trägt. Sie muss nachweisen, alles in ihrer Macht stehende getan zu haben, um die Krise abzuwehren. Erst wenn sie dazu nicht in der Lage sind, werden bei hinreichenden Mehrheiten Sanktionen beschlossen.

Trotzdem erfreuen sich Stabilitätspakt, Frühwarnsystem und Finanzplanungsrat nachhaltiger Beliebtheit. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass schon die Ankündigung und Einführung solcher Verfahren den um Wählerstimmen werbenden Politikern öffentliche Aufmerksamkeit verleiht. Wenn dann die Maßnahme doch scheitert, so behält der befürwortende Politiker seine weiße Weste.

## **2. Das Bußgeldverteilungsregime nach Art. 109 Abs. 5 GG**

Ein besonders fragwürdiger „Nationaler Stabilitätspakt“<sup>18</sup> entstand mit dem neuen Art. 109 Abs. 5 GG. Im Rahmen der Föderalismusreform I beschlossen Bundestag und Bundesrat gemeinsam einen Beitrag zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien zu leisten: Nicht nur der Bund, sondern Bund und Länder gemeinsam sollen für Bußgelder aufkommen, die Deutschland gegenüber der Europäischen Union bei Übertreten der Maastrichter Defizitgrenze von 3 Prozent des BIP schuldet. Von der

---

<sup>18</sup> So genannt nach Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD vom 11.11.2005, S. 38.

Gesamtstrafe sollen 65 Prozent der Bund, 35 Prozent die Länder tragen. Diese 35 Prozent sollen zu 35 Prozent von den Ländern pro Einwohner und zu 65 Prozent „entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag“ getragen werden (Art. 109. Abs. 5 GG). Im Koalitionsvertrag von 2005 ist vorgesehen, dass dieser Verursachungsbeitrag „entsprechend der Defizitverteilung im Anlastungsjahr verteilt wird.“

Es leuchtet ohne weiteres ein, dass von den festen Bund- und Länderquoten sowie von den Pro-Kopf-Quoten keinerlei verhaltenssteuernde Anreize auf die beteiligten Regierungen ausgehen können. Es bleiben also noch die Verursachungsbeiträge entsprechend der Defizitverteilung. Das heißt: Bei einem Bußgeldverfahren bezahlen die Länder mit einem hohen Defizitanteil höhere, die mit einem kleinen Defizitanteil geringere Strafen. Das scheint auf den ersten Blick richtig. Doch die Regel hält nicht, was sie verspricht, weil nach ihr nicht notwendigerweise die Sünder, sondern in der Regel auch Unschuldige bestraft werden. Denn die Regel setzt an der *anteiligen*, statt an der *zusätzlichen* Neuverschuldung an. In der Verwechslung dieser beiden Begriffe liegt der fundamentale Fehler. Es kommt darauf an, wer das Fass zum Überlaufen bringt, d.h. wer durch seine zusätzliche Neuverschuldung bewirkt, dass Deutschland die 3 Prozent überschreitet. Er ist der Verursacher. Doch gerade ihn will der Gesetzgeber schonen.

Angenommen der Bund und jedes Bundesland verschulden sich in einem Jahr mit je 1,5 Prozent ihres jeweiligen BIP. Dann erreicht die Bundesrepublik als Ganze gerade die Maastrichtschwelle von 3,0 Prozent. Im folgenden Jahr bleibe alles gleich. Nur Brandenburg und Sachsen-Anhalt, zwei Länder mit ungefähr gleich großem BIP, beschließen, ihre Neuverschuldung zu ändern. Brandenburg reduziert sie um 0,1 Prozentpunkte auf 1,4 Prozent, und Sachsen-Anhalt erhöht sie um 0,2 Prozentpunkte auf 1,7 Prozent. Infolgedessen überschreitet die Bundesrepublik als Ganze die Maastrichtschwelle und wird (nach Durchlauf des Verfahrens) bußgeldpflichtig. Nach dem nunmehr beschlossenen „Nationalen Stabilitätspakt“ sollen die Bundesländer anteilig nach ihren Defiziten und der Bund mit festem Anteil die Strafe bezahlen. Diese Regelung wird im vorliegenden Fall zu Recht den vereinigten Protest des Bundes und aller Bundesländer außer Sachsen-Anhalts hervorrufen. Sie werden zur Kasse gebeten, obwohl sie selbst mit der Überschreitung der Maastrichtschwelle im genannten Jahr nichts zu tun haben. Insbesondere Brandenburg, das seine Neuverschuldung zurückgeführt hat, wird es

als ungerecht ansehen, für die gesteigerte Neuverschuldung von Sachsen-Anhalt einstehen zu müssen. Es verhält sich vorbildlich und wird dafür bestraft. Noch fragwürdiger ist folgender Fall: Wenn ausschließlich der Bund das Defizitverfahren auslöst, dann werden alle Länder bußgeldpflichtig. Sie sagen sich: Wenn wir so oder so bezahlen müssen, warum sollen wir uns dann überhaupt bessern?

Soll das Konzept gerettet werden, so ist ein Vorgehen in zwei Schritten denkbar: Erst sollte dafür gesorgt werden, dass Deutschland als ganzes die Maastrichtschwelle von 3 Prozent unterschreitet, was im Jahr 2006 gelungen ist. Ab dann gilt die Regel, dass jeder, der – ausgehend von dem in diesem Zeitpunkt erreichten status quo – durch seine gesteigerte Neuverschuldung allein oder gemeinsam bewirkt, dass Deutschland die Grenze erneut überschreitet, die *ganze* Maastricht-Strafe bezahlt. Jede Aufteilung der Strafe ist unzulässig. Es gilt das Prinzip der kumulativen Verursachung. Kehrt ein Land oder der Bund wieder auf sein altes Neuverschuldungsniveau zurück, so entfällt seine Strafe.

Was aber ist die richtige Strafe oder die „Geldbuße in angemessener Höhe“, von der im EG-Vertrag die Rede ist (Art. 104 Abs. 11 EGV)? Das ist schwierig zu beurteilen. Sachsen-Anhalt müsste beispielsweise als Mitverursacher eine Einlage von 6,6 Mrd. Euro leisten, wenn das gesamtdeutsche Defizit 4 Prozent des BIP beträgt und die von der EU vorgesehenen Strafen korrekt auf jeden einzelnen Verursacher (Bund/Land/Länder) angewandt werden. Eine Strafe dieses Umfangs ist für ein kleines Land wohl indiskutabel, womit auch die Idee einer Geldbußenbeteiligung hinfällig wird.

Als Alternativkonzept bietet sich eine Aufteilung der deutschen Maastrichtquote auf den Bund und jedes Bundesland an. Jeder Beteiligte kennt dann sein Verschuldungslimit, nach dessen Überschreiten er national mit Strafen zu rechnen hat. Im Außenverhältnis gegenüber der EU haftet der Bund wie bisher. Gut so, wenn diese Aufteilung gelingt! Doch wiederum stellt sich die Frage: Welcher Anteil der deutschen Maastrichtquote steht Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Bayern und dem Bund zu? Ein kaum zu lösendes Problem, über das Bund und Länder schon seit fünfzehn Jahren streiten (vgl. oben Abschnitt 1). Denn jedes Plus für den einen stellt ein Minus für den andern dar. Keiner will nachgeben.

Nach so vielen Jahren der Erfahrung scheint es jetzt an der Zeit einzugestehen, dass die freiwillige bundesweite Koordination und damit das Konzept kollektiver Schuldengrenzen nicht funktioniert, weil sich die Betroffenen nicht koordinieren lassen wollen. Auch ein Mehrheitsbeschluss würde wenig helfen, weil jede Mehrheitskoalition die andere aushebeln würde. Es bleibt die Lösung: Jeder ist für seine Schulden selbst verantwortlich und bei Insolvenz bleibt er auf sich selbst gestellt. Wer sich der sinnvollen Koordination verweigert, kann nicht auf einen Gnadenakt (bailout) der anderen hoffen. Er unterliegt der Sanktion durch Insolvenz, die im Zweifelsfall wirksamer ist als die eines ohnehin verwässerten Stabilitätspaktes. Hierzu braucht es keine großen Reformen. Es genügt, Art. 109 Abs. 1 GG anzuwenden, bzw. diesen um das Wort „selbstverantwortlich“ zu ergänzen:

„Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig, *selbstverantwortlich* und voneinander unabhängig.“

### **3. Schuldenbremsen**

Schuldenbremsen sollten eigentlich, wie ihr Name sagt, automatisch einsetzen, wenn der Haushaltsausgleich in Gefahr gerät. Sie sollten wie Auflaufbremsen umso stärker bremsen, mit je größerer Wucht die Dynamik der Staatsausgaben an die Budgetgrenze drückt. Ein solcher Automatismus würde die Schwächen von Stabilitätspakt, Frühwarnsystem und Finanzplanungsrat, die erst nach Beschluss wirksam werden, überwinden. Allerdings verdeutlicht das Beispiel auch, dass sich die Gesetze der Physik wohl nur sehr begrenzt auf menschliches Handeln übertragen lassen.

Beim Thema Schuldenbremsen wird immer wieder auf die Schweiz hingewiesen. So haben verschiedene Politiker sowie die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen in einer kleinen Anfrage dazu aufgefordert, Schuldenbremsen auch für Deutschland zu erwägen.<sup>19</sup> Der Sachverständigenrat hat in seinem letzten Jahresgutachten 2006/07 ein Schema entwickelt, wie eine Schuldenbremse idealerweise funktioniert.<sup>20</sup> Aber es gibt auch andere, weniger bekannte, und dennoch lehrreiche Modelle.

---

<sup>19</sup> Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/3672, 28.11.2006.

<sup>20</sup> Sachverständigenrat Jahresgutachten 2006/07, Kasten 19, S. 312-315.

(i.) Weitgehend automatische Schuldenbremsen sind in den vergangenen 15 bis 20 Jahren in mehreren schweizerischen Kantonen eingeführt worden. Sie sehen in der Regel eine Anhebung der Steuern vor, sobald ein Defizit-Schwellenwert im Haushalt überschritten worden ist. Die Regelungen im Kanton St. Gallen bestimmen, dass, sobald das Budgetdefizit die Grenze von (umgerechnet) 2 Prozent der Einnahmen überschreitet, die Regierung die Kompetenz und die Pflicht hat, die Steuern anzuheben, damit dieser Schwellenwert eingehalten wird (G. Kirchgässner 2002). Überdies muss der Fehlbetrag auf den nächsten Haushalt vorgetragen werden, es sei denn es könne auf Reserven früherer Jahre zurückgegriffen werden. Im Fall von Haushaltsüberschüssen muss erst das Reservekonto bedient werden, bis dieses den siebenfachen Betrag des maximal zulässigen Budgetdefizits erreicht hat. Größere Investitionen werden im Vermögenshaushalt geführt und dort abgeschrieben. Die Bürger sind aber den Steuererhöhungen der Regierung nicht ausgeliefert. Sie können von der Regierung vorgeschlagene Ausgabenprojekte über das Referendum ablehnen und auf diese Weise den Haushalt entlasten. Durch dieses Regime hat der Kanton St. Gallen seine Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleich zu Kantonen, die nicht über das Instrument der Schuldenbremse verfügen, verringert. Andere Kantone praktizieren ähnliche Konzepte der Schuldenbremse und haben vergleichbare Ergebnisse erzielt. Regressionsergebnisse von Feld und Kirchgässner (2005) bestätigen, dass Schuldenbremsen (neben direkter Demokratie und Steuerwettbewerb) einen signifikanten, eigenständig dämpfenden Einfluss auf Budgetdefizite und Schuldenniveau ausüben. Bei einer Übertragung der Ergebnisse auf Deutschland ist allerdings Vorsicht geboten. In Deutschland sind die Kontrollen der Regierung durch direkte Demokratie und den Steuerwettbewerb nur sehr beschränkt vorhanden. Es besteht daher die Gefahr des Missbrauchs, wenn der Regierung das Instrument der defizitbedingten Steuererhöhung ohne weiteres in die Hand gegeben wird.

(ii.) Auch auf der Bundesebene gibt es in der Schweiz eine Schuldenbremse. Sie wurde im Jahr 2001 mit einer Mehrheit von 85 Prozent des Volkes und von allen Ständen angenommen. Die Bundes-Schuldenbremse setzt nicht bei den Einnahmen, sondern bei den Ausgaben an. Dies erklärt sich daraus, dass die beiden wichtigsten Bundessteuern, die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer mit

Bemessungsgrundlage und Sätzen durch Verfassungsbeschluss von Volk und Ständen über einen Zeitraum von bis zu 14 Jahren festgelegt sind und sich daher für Einnahmenanpassungen nicht eignen. Allerdings können die Einnahmen von Jahr zu Jahr schwanken, was durch einen formelmäßig gedämpften Zyklus nachgezeichnet wird. An diese Formeleinnahmen haben sich die Ausgaben anzupassen. Die tatsächlich erzielten Abweichungen von den Formeleinnahmen werden einem Ausgleichskonto (einer Art Konjunkturausgleichsrücklage) gutgeschrieben, bzw. belastet. Ein weiteres Konto wird für Sonderfälle geführt. Gedacht ist, dass Ausgabenkürzungen einsetzen, sobald die Ausgaben die Formeleinnahmen um einen festgelegten Betrag übertreffen. In diesem Fall ist zuerst die Exekutive, d.h. der Bundesrat, gefordert, die notwendigen Kürzungen vorzunehmen. Weil seine Kompetenzen aber nur gering sind, muss meist das Parlament entscheiden, welche Leistungsgesetze und Ausgabenprojekte gekürzt werden. Hier liegt auch schon der Pferdefuß der Schuldenbremse des Bundes. Als der Bund im Jahr 2003 mit einem großen strukturellen Defizit konfrontiert war, wurde der Einsatz der mehr konjunkturell orientierten Schuldenbremse für vier Jahre ausgesetzt. Seither hat sich die Finanzsituation des Bundes verbessert, so dass der Einsatz der Schuldenbremse nicht mehr so dringend erscheint. Es kann mit Spannung erwartet werden, was geschieht, wenn die Konjunktur wieder lahmt und die Einnahmen zurückgehen. Das Parlament hat dann abermals die Möglichkeit, die Schuldenbremse auszusetzen usw. In der Tat ist das Parlament weitgehend frei, seine eigenen Regeln zu befolgen oder sie abzulehnen.

Die Schuldenbremse auf Bundesebene scheint insofern überzeugend, als sie auf der Ausgabenseite ansetzt und ihre Haushaltskürzungen damit auch auf die Bürokratie durchschlagen. Demgegenüber setzen die Schuldenbremsen der Kantone auf der Einnahmenseite an und wirken so expansiv auf den Haushalt, was die Bürger wiederum durch das Referendum gegen Ausgabenprojekte in Grenzen halten können. So entsteht in den Kantonen ein System der *wechselseitigen Kontrolle* zwischen Regierung und Bürgerschaft. Die Bürger halten die Politiker unter Kontrolle, indem sie ihnen die Mittel für einen expansiven Staatshaushalt knapp halten. Umgekehrt werden die Bürger dadurch kurz gehalten, als sie für jede unbedachte Annahme eines Ausgabenprojektes die Steuerrechnung von der Regierung präsentiert erhalten. Dieser Zusammenhang zeigt, dass Schuldenbremsen ihre

Wirksamkeit vor allem dann voll entfalten können, wenn sie mit Elementen der direkten Demokratie verbunden sind. Sie können dann als Teil eines Dialoges zwischen Bürgern und Regierung verstanden werden, in dem beide aufeinander zugehen.

#### **4. Gläubigerbeteiligung (*Gläubiger-Bail-in*)**

Bislang galt in Deutschland als Faustregel: Die Gesamtheit des Bundesstaates haftet für die Schulden aller Gebietskörperschaften, Parafisken und sonstiger öffentlicher Einrichtungen. Weil unter den Gläubigern des Bundesstaates allein der Bund hinreichend finanzkräftig ist, ließ sich vereinfachend sagen: Der Bund haftet für alle Schulden des Bundesstaates. Gleichsam einer auf der Spitze stehenden Pyramide führen alle Schulden zum Bund hin. Wenn die nachgeordneten Gebietskörperschaften ihre Schulden nicht mehr tragen können, so springt der Bund ein. Es herrscht das Prinzip des *Bail-out*. Solange die Staatsschulden noch niedrig und die Einwohner zahlreich waren, war diese Schuld tragbar und damit glaubwürdig. Doch in den vergangenen 25 Jahren sind die Staatsschulden in Deutschland rasant gestiegen. In den Ländern und Gemeinden drückt mancherorts wegen der abnehmenden Bevölkerung insbesondere die Pro-Kopf-Belastung der Schuld. Immer mehr dringt die Befürchtung durch, dass diese Schulden eines Tages „nach oben“ verschoben werden. Wer könnte sonst dafür aufkommen? Schon die explizite aggregierte Staatsschuld der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen wird beim derzeitigen Trend auf etwa 100 Prozent des BIP angesetzt und tendenziell an den Bund abgeschoben.<sup>21</sup> Wird neben der expliziten auch die implizite Staatsschuld aus kapitalisierten Renten- und Krankenversicherungen unter Berücksichtigung von demographischen Entwicklungen dazu gerechnet, so gelangt man auf eine Schuld von über 300 Prozent des BIP. Allein bei einem Zins von 5 Prozent ergebe sich somit eine jährliche Zinslast der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger von 15 Prozent des BIP, folglich etwa 30 Prozent der Bundesausgaben, wenn sich der erwähnte Abschiebungsprozess weiter fortsetzt, so dass somit dessen Zahlungsunfähigkeit nicht ausgeschlossen wäre. Dieser Abschiebungsprozess lässt sich als ein mehr oder weniger mangelhaftes

---

<sup>21</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2005).

Schuldenbegrenzungsregime des Bundes verstehen. Er ist daher vergleichend zu den oben angeführten Schuldenbegrenzungsregimen (1 bis 3) zu betrachten. Umgekehrt könnte eine Reform dieses Prozesses möglicherweise auch das Verschuldungsproblem des Bundes und seiner Bundesstaaten lösen.

Weshalb aber schlittern Bund, Länder und Gemeinden mitsamt ihren Parafisken in diese Gefahrensituation? Die Antwort lautet: Weil die Selbststeuerung des Kreditmarktes außer Kraft gesetzt worden ist. In § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung verkündet der Gesetzgeber: „Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen des Bundes oder eines Landes“. Dahinter steht die These vom souveränen Staat, vom Primat der Politik. Märkte sollen und können dem Staat nichts anhaben. Daher ist er nicht insolvenzfähig. Den Marktteilnehmern wird suggeriert, dass der Staat über unendliche Liquidität verfügt. Die Marktteilnehmer glauben an dieses Versprechen und extrapolieren es; es kann ja nichts passieren. Gebietskörperschaften verschulden sich zu gegebenen Zinsen, und die Gläubiger sehen keinen Grund, höhere Zinsen zu verlangen. Damit verliert der Zins seine Rationierungs- und Allokations-, d.h. seine Steuerungsfunktion. Immer gewagtere Gläubiger-Schuldner-Positionen werden aufgebaut, bis schließlich die Zahlungsfähigkeit des Bundes möglicherweise doch auf die Probe gestellt wird. Früher konnte er in einem solchen Fall noch die Notenpresse in Gang setzen. Doch dies ist seit Einführung des Euro nicht mehr möglich.

Der Prozess gleicht einer Einbahnstraße. Trotz wachsender Verschuldung werden keine Marktkräfte wirksam, die der aufziehenden Gefahr entgegensteuern. Das lässt sich aus der Sicht von § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung gut verstehen. Dieser verspricht, was er nicht halten kann, nämlich die unbeschränkte Insolvenzfähigkeit des Staates. Daher wird hier vorgeschlagen, als ersten Schritt einer Reform § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung ersatzlos zu streichen. Damit wird der öffentliche Kredit entpolitisiert. Er wird wieder, was er ursprünglich war: Ein Gläubiger-Schuldner-Verhältnis. Dessen Funktionsweise lässt sich wie folgt charakterisieren.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. Ch. B. Blankart (2007).

- Wenn die Schuldner sich zunehmend verschulden, steigt für die Gläubiger das Risiko und nicht wie bisher alleinig für die Steuerzahler. Sie werden höhere Zinsen verlangen und dem Schuldner damit Anreize geben, seine Verschuldung abzubauen. Schließlich wird das Risiko so hoch, dass der Gläubiger jeden weiteren Kredit ablehnt. Zu groß ist die Gefahr eines Totalausfalls. Umgekehrt können zurückhaltende Schuldner von günstigen Kreditkonditionen profitieren. Auf diese Weise wird Insolvenz vermieden.
  
- Private Gläubiger und ihre gebietskörperschaftlichen Schuldner haben einen Anreiz, ihre Beziehungen unter dem Aspekt der Vorsicht zu regeln. Sie setzen sich ins Benehmen, um zu eruieren, wie sie das gemeinsame Risiko des Zahlungsausfalls am besten bewältigen, insbesondere wer zu den geringeren Kosten Vorsichtsmaßnahmen treffen, d.h. die Insolvenz zu den geringeren Kosten vermeiden kann. Daraus entsteht eine tendenziell effiziente Risikoteilung.
  
- Auch Bund und Länder (Länder und Gemeinden) stehen in einem Gläubiger-Schuldner-Verhältnis. Es ist hochgradig verflochten und daher unter dem gegenwärtigen Regime besonders anfällig für Opportunismus und moralisches Risiko. Doch wenn das Regime der Haftung bei Insolvenz gilt, werden beide, Bund und Länder einen Anreiz haben zu klären, wo ihre Inanspruchnahme anfängt und wo sie aufhört. Sie haben einen Anreiz, ihre Verhältnisse gegenseitig zu klären. Daraus kann sich ein System bilateraler Verträge zwischen dem Bund und jedem Bundesland ergeben, in dem im Prinzip in 16 zweiseitigen Verträgen eine Föderalismusreform II für die Bundesrepublik als ganze beschlossen wird. Demgegenüber unterliegt ein kollektiver gemeinsamer Vertrag unter dem Bund und allen Bundesländern, wie er derzeit für die Föderalismusreform II angedacht ist, der Gefahr des Scheiterns wegen zu hoher Verhandlungskosten. Durch bilaterale Verträge jedoch werden die Verhandlungskosten reduziert und u.U. überwindbar. Es gilt die einfache Regel: Ein komplexes Problem wird gelöst, indem man es in Teilprobleme zerlegt.

- Wenn eine Gebietskörperschaft für ihre Schulden haftet, so bedeutet dies nicht, dass sie bei Zahlungsunfähigkeit zerschlagen und in ihren Einzelteilen verkauft wird. Selbstverständlich wird sie weiter ihre notwendigen Funktionen ausüben. Dieser Verlässlichkeit für die Einwohner steht allerdings ein erhöhtes Risiko für die Gläubiger gegenüber. Sie werden befürchten, dass eine Sanierung der Gebietskörperschaft im Insolvenzfall allein zu ihren Lasten ausfällt. Daher werden sie sich dieses Risiko durch hohe Zinsen abgelten lassen. Dies wiederum lastet auf der Gebietskörperschaft. Diese wiederum kann vorsorgen. Sie kann gegenüber allen Gläubigern erklären, welche ihrer Aktiva sie für ihre Aufgaben als unabdingbar ansieht und welche sie im Insolvenzfall möglicherweise hinzugeben bereit wäre und somit einen niedrigeren Zins ermöglichen. Dies hat einen doppelt heilsamen Effekt. Zum einen wird die Gebietskörperschaft nicht der Neigung verfallen, sich zur Entledigung ihrer Schulden mutwillig als bankrott zu erklären, weil sie so diese Aktiva verlieren würde. Zum anderen werden die Bürger hellhörig und wohl auch Druck auf die Regierung ausüben, wenn sie erfahren, dass diese dass ihnen lieb gewordene Symbole ihrer Heimatstadt, ihres Heimatlandes preiszugeben bereit ist.
- Der Übergang vom Bailout- zum Insolvenz Regime wird nur gelingen, wenn der No-Bailout glaubwürdig ist. Hierzu muss sich die übergeordnete Regierung des Landes oder die Bundesregierung binden, nicht einzugreifen, wenn eine untergeordnete Gebietskörperschaft in Konkurs zu gehen droht, d.h. weder dem Argument „too big to fail“ noch „too small to fail“ zu unterliegen. Ein davon abweichendes, also zeitinkonsistentes Verhalten ist insbesondere dann zu befürchten, wenn aus einer Zahlungsunfähigkeit Ansteckungseffekte auf andere, benachbarte Gebietskörperschaften drohen, d.h. die Gefahr besteht, dass die eine Insolvenz die andere nach sich zieht. Frühere diesbezügliche Befürchtungen sind heute einer etwas distanzierteren Einschätzung gewichen.
- Neben diesen ex-ante-Regeln braucht es so genannte ex-post Regeln, in denen festgelegt wird, was bei einer Insolvenz geschieht.

- Dazu gehört die Gewährung eines Schuldenmoratoriums (automatic stay), das eintritt, sobald Schuldner oder Gläubiger oder beide einen Insolvenzantrag gestellt haben. Die daraus entstehenden Opportunitätskosten geben den Gläubigern einen Anreiz, doch noch zu einer Übereinkunft zu gelangen und ein (schwer prognostizierbares) Gerichtsurteil zu vermeiden.
- Das Ausarbeiten eines Insolvenzplans durch den Schuldner
- Strikte Regeln für den Finanzausgleich, die einen Bailout durch die Hintertür verhindern, damit die Anreize der Selbstverantwortung erhalten bleiben
- Qualifizierte Mehrheitsregel zur Billigung eines Schuldenarrangements
- Feste Rückzahlungsreihenfolge.

Zwischen ex-ante- und ex-post Regeln besteht eine Wechselwirkung. Je besser die ersteren ausgebaut sind, desto weniger bedarf es der letzteren. Umgekehrt wirken die letzteren auf die ersteren zurück. Je stärker reguliert ein Konkursverfahren, desto weniger werden die Beteiligten ex ante Maßnahmen vereinbaren.

- Schließlich bedarf es eines Übergangsregimes. Die Gläubiger und Schuldner müssen allmählich in ihre Rolle als selbstverantwortliche Risikoträger hinein wachsen. Dabei bedarf es einer besonderen Regel für die Altgläubiger, deren Sicherheit zu gewährleisten ist. Neugläubiger werden allmählich in das neue Regime aufgenommen. Beispielsweise ist eine Stichtagsregelung denkbar.

Diese vorsorglichen Regeln sind von höchster Bedeutung. Denn sie helfen, die Insolvenz zu vermeiden. So paradox es klingen mag: *Die Insolvenz, nicht die Insolvenzunfähigkeitserklärung nach § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung schützt vor Insolvenz.* Allerdings können die ex ante Insolvenzvermeidungskosten z.B. bei verzweigten Schuldnerstrukturen sehr hoch sein. Daher ist tatsächliche Insolvenz nicht auszuschließen. Für diesen Notfall müssen daher Regeln vorgesehen werden, die möglichst den Konsens erhalten, damit es nicht zu einem Windhundrennen nach

den verbliebenen Aktiva kommt. Beispielsweise ist es nützlich festzulegen, welche Gläubiger zuerst und welche zuletzt ausbezahlt werden, oder mit welcher Mehrheit ein Entschuldungsarrangement verbindlich angenommen werden muss. Deswegen braucht es neben den ex ante Regeln auch ex post Regeln.

Wie aber schneidet das System der Gläubigerbeteiligung bei Insolvenz im Vergleich zu Stabilitätspakt, Frühwarnsystem und Finanzplanungsrat ab? Die Antwort lautet: Sie verkörpert alle drei auf einmal.

- In einem System der Gläubigerbeteiligung gibt es keinen kollektiven Risikopool, weil jede Gebietskörperschaft für sich selbst sorgt, und daher bedarf es keines Paktes, in dem jedes Mitglied verspricht, sich nicht auf Kosten der anderen verschulden zu wollen. Dies schließt die Bildung freiwilliger Risikopools nicht aus, wenn dadurch das Gesamtrisiko für alle Beteiligten sinkt. Aber dann wird genau geprüft, wer eintreten darf und wer nicht. Denn das Management hat einen Anreiz, das moralische Risiko in Schranken zu halten.
- Ein organisiertes Frühwarnsystem wird hinfällig. Gläubiger und Schuldner haben von selbst ein Interesse, sich rechtzeitig mit Informationen über die Gefahrensituation zu versorgen.
- Ein Finanzplanungsrat, in dem erst debattiert und beschlossen werden muss, ob und welche Maßnahmen zur Krisenbewältigung greifen sollen, erübrigt sich. Insolvenz schickt ihre Signale voraus, ohne dass es kollektiver Beschlüsse bedarf.

#### Reformenvorschläge zur Gläubigerbeteiligung (Bail-in)

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Berlinurteil von 2006 einen entscheidenden Schritt in Richtung eines Haftungsregimes getan. Aus dem 1992er Urteil des Gerichts zum Saarland und zu Bremen ließ sich noch der Schluss ziehen, eine extreme Haushaltsnotlage des Bundes oder eines Landes ziehe von selbst die „Pflicht“ aller anderer Bundesgenossen nach sich, zur „haushaltswirtschaftlichen

Stabilisierung“ des Krisenlandes beizutragen (BVerfGE 86, 148, S. 149). Mit dem Berlinurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 wurde diese Zusage noch immer gegeben, aber in eine weitere Ferne gerückt. Ein Land kann nicht von sich aus seine Notlage definieren und so seine Bundesgenossen zur Hilfe verpflichten. Ob und wann die Beistandspflicht kommt, lässt das Gericht weitgehend offen. Dieser Paradigmenwechsel sollte jetzt konsequent umgesetzt werden. Als ein nächster Schritt bietet sich die ersatzlose Streichung von § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung an. Die Gebietskörperschaften sollten nicht mehr auf unbedingte Rettung aus jeder, auch selbst verschuldeter Not zählen können. Ein solches System würde zur Schuldenabschiebung auf den Bund führen und somit eine gefährliche Schuldenpyramide entstehen lassen. Eine solche Streichung hat allerdings nur Wirkung, wenn allfällige Kläger vor dem Bundesverfassungsgericht nicht eine Wiedereinsetzung der alten Bailout-Regel erstreiten können. Die jüngsten Tendenzen im Zusammenhang mit dem Berlin-Urteil sprechen dafür.

#### *Leukerbad: Ein Anwendungsfall von Gläubigerbeteiligung (Gläubiger-Bail-in)*

Um zu verdeutlichen, dass die Gläubigerbeteiligung, der Gläubiger-Bail-in, nicht nur reine Theorie darstellt, sei das folgende Beispiel der Gemeinde Leukerbad aus der Schweiz angeführt, die nach einem beispiellosen Baurausch im Jahr 1998 insolvent wurde. Die betroffenen Kreditgeber wandten sich zuerst erfolglos an den zuständigen Kanton (Wallis), dann an das Bundesgericht, um die Übernahme der Schuld durch den Kanton zu erreichen. Das Gericht stellte jedoch in einem bemerkenswerten Urteil aus dem Jahr 2003 fest, Aufgabe der Aufsicht sei der Schutz der Gemeinde und ihres Vermögens, *nicht der Schutz der Gläubiger*. Diese könnten sich über die finanzielle Situation des Schuldners selbst informieren. Dies sei im Falle einer öffentlichrechtlichen Körperschaft sogar vergleichsweise einfacher als bei einem privaten Kreditnehmer. Das Gericht wies den Versuch der Gläubiger zurück, ihr Risiko auf die höhere Gebietskörperschaft abzuwälzen.<sup>23</sup> Die Kreditgeber von

---

23 Urteile vom 3. Juli 2003: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden (Verfahren 2C.4/1999), Basler Kantonalbank (Verfahren 2C.1/2001), Einwohnergemeinden Rheinfelden und Oftringen (Verfahren 2C.4/1999) sowie Munizipalgemeinde Leukerbad (Verfahren 2C.4/2000) jeweils gegen Kanton Wallis, nachzulesen unter: <http://www.bger.ch> und: [http://relevancy2.bger.ch/php/aza/http/index.php?lang=de&type=highlight\\_simple\\_query&page=1&from\\_date=03.07.2003&to\\_date=03.07.2003&sort=relevance&insertion\\_date=&query\\_words=&](http://relevancy2.bger.ch/php/aza/http/index.php?lang=de&type=highlight_simple_query&page=1&from_date=03.07.2003&to_date=03.07.2003&sort=relevance&insertion_date=&query_words=&)

Gebietskörperschaften erwachen wie aus dem Dornröschenschlaf. Von nun an kümmern sie sich um die Bonität des Kreditnehmers. Für höhere Risiken verlangen sie höhere Zinsen, wodurch die Kreditnehmer motiviert werden, sorgfältig abzuwägen. Kredite gelangen zu jenen Schuldner, die sie am wirksamsten einsetzen können. Der Kreditmarkt erfüllt wieder seine Funktion. Das wäre auch in Deutschland vorteilhaft, und es wäre durchaus nicht verfassungswidrig. Denn, so schreibt das Bundesverfassungsgericht schon 1992, in einer extremen Haushaltsnotlage erfährt „ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft“ Hilfe. Genau das wird garantiert. Von Hilfe zugunsten ihrer Gläubiger ist jedoch nicht die Rede.<sup>24</sup>

#### **IV. Konklusionen: Art. 115 GG de lege lata und de lege ferenda**

1. In Kapitel II wurde gezeigt, dass die bestehenden Verfassungsregeln ausreichen, um die Verfassungswidrigkeit des Bundeshaushalts 2004 aufzuzeigen:
  - Art. 115 Abs. Satz 2 zweiter Halbsatz GG gibt keine Ermächtigung zu defizitärer Haushaltspolitik in diesem Zeitraum.
  - Art. 115 Abs. Satz 2 erster Halbsatz GG gestattet den Aufbau eines Kapitalstocks durch Kredite. Aber weil es um den Aufbau geht, dürfen höchstens die Netto-, nicht die ganzen Bruttoinvestitionen durch Kredite finanziert werden.
  - Die Hypothese, Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG sei heute veraltet, lässt sich so nicht aufrechterhalten. Es ist nur erforderlich, ihn nach dem heutigen Stand der Wissenschaft anzuwenden, wie es das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1989 schon geschrieben hat. Daher ist in der untenstehenden synoptischen Tabelle das Kriterium Klarheit bei Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG mit einem Plus-Zeichen versehen. De lege lata ist also im Prinzip lediglich eine strikte Auslegung erforderlich.

---

ank=8&azaclir=aza&highlight\_docid=aza%3A%2F%2F03-07-2003-2C-5-1999&number\_of\_ranks=25

24 BVerfGE 86, 148, S. 149.

- Doch Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG stellt ein stumpfes Schwert dar. Seiner Verletzung mag ein Gerichtsverfahren folgen. An dessen Ende steht aber keine Sanktion. Daher sind die Anreize von Regierung und Parlament, die Regeln einzuhalten, gering, was in der nachfolgenden Tabelle mit einer Null gekennzeichnet ist. Doch gerade wegen ihrer Unverbindlichkeit ist die Regel bei Politikern beliebt. Das Kriterium Popularität erhält also ein Plus.
  - In dieser unverbindlichen Popularität liegt genau der Punkt, wo die bestehende Gesetzgebung versagt. Es ist zu befürchten, dass die Politiker sich nicht um die strenge Auslegung kümmern, diese keynesianisch umdeuten und erneut in den Trott der defizitfinanzierten Ankurbelungspolitik zurückfallen. Daher wäre es besser, die Kreditfinanzierung nur bis zur Höhe der Nettoinvestitionen zuzulassen, sie aber darüber hinaus außer in Katastrophenfällen generell zu verbieten.<sup>25</sup>
2. Im Weiteren sind de lege ferenda wirksamere Schuldenbegrenzungsregeln zu erwägen. Die Abhandlung in Kapitel III ergab ein gemischtes Bild.
  3. Eine *nationale Anwendung der Maastrichtregeln* bedeutet, dass (a.) in einem Stabilitätspakt die gesamtdeutsche Maastrichtgrenze von 3 Prozent des BIP auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt wird, so dass der Bund und jedes Bundesland seine eigene verbindliche maximale Verschuldungsquote besitzt. Dies ist ein Problem, das sich unter 17 Spielern (Bund und Ländern) kaum lösen lässt. (b.) Dem Frühwarnsystem mangelt es an Glaubwürdigkeit. Denn was früh und was rechtzeitig ist, lässt sich (wie die Diskussion um Maastricht gezeigt hat) unterschiedlich einschätzen. (c.) Der Finanzplanungsrat wird wenn überhaupt nur sehr beschränkt verbindliche Beschlüsse fassen können. Anders als den Regeln von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG fehlt der nationalen Anwendung der Maastrichtregeln die klare Botschaft. Auch die Frage der Sanktionen ist noch ungewiss. Daher sind in der Tabelle ein Minus und eine Absicht vermerkt.

---

<sup>25</sup> Zugelassen seien Kassenverstärkungskredite, soweit diese nicht zur Permanenz werden.

4. Nach dem *Bußverteilungsregime* nach Art. 109 Abs. 5 GG sollen nicht nur der Bund, sondern auch die Länder zahlungspflichtig werden, wenn die Bundesrepublik als Ganze die Maastrichtsschranken verletzt und infolgedessen bußgeldpflichtig wird. Eine Sanktionsregel ist also vorhanden, und die Sanktionen wirken automatisch. Insofern erhalten die beiden Kriterien ein Plus in der Tabelle. Aber die Botschaft ist nicht klar, weil die Sanktionen an der durchschnittlichen und statt an der zusätzlichen Verschuldung ansetzen. So kann ein Bundesland auch dann zu Strafzahlungen herangezogen werden, wenn es in der fraglichen Periode seine Defizite gar nicht angehoben, sondern sie sogar reduziert hat. Dies wird den Beteiligten willkürlich erscheinen und bei ihnen daher keine Sparanreize auslösen.
5. *Schuldenbremsen* sind unterschiedlich zu beurteilen je nachdem ob sie automatisch (ohne vorherigen Beschluss) wirken oder nicht und ob sie mit Sanktionen verbunden sind oder nicht. Beide Varianten werden derzeit in der Schweiz praktiziert. In Kantonen sind in der Regel beide Bedingungen – Automatismus und Sanktionierung – erfüllt, weil es der Exekutive gesetzlich auferlegt ist, die Steuern ab einer vorher festgelegten Defizitgrenze ohne weiteren Beschluss anzuheben. Gleichzeitig wird die Ausgabenseite über das Referendum seitens der Bürger kontrolliert. Diese Art der Schuldenbremse ist also eng mit der direkten Demokratie verknüpft. Insgesamt ergibt sich bei Klarheit und Wirksamkeit ein Plus.
6. Auf der Bundesebene der Schweiz setzt die Schuldenbremse auf der Ausgabenseite an, weil die Einnahmenseite durch Verfassungsentscheid weitgehend festgelegt ist. Bei sich abzeichnenden Haushaltsdefiziten werden Ausgabenkürzungen zum kleineren Teil durch die Exekutive, zum größeren Teil durch die Legislative – nach vorherigem Beschluss – vorgenommen. Verschiedene Sonderregelungen und Ausnahmen vermindern die Klarheit und auch die Bestimmtheit der Regel. Die Botschaft der Bundesschuldenbremse ist im Ganzen nicht so klar wie die der kantonalen Schuldenbremsen, was sich auch bei Anreizen und Wirksamkeit niederschlagen dürfte und in der untenstehenden Tabelle entsprechend vermerkt ist. Bislang liegen wenige Erfahrungen vor. Dagegen ist die Popularität der Bundesschuldenbremse

groß, was sich in der großen Zustimmung bei Politikern und in der der Volksabstimmung gezeigt hat.

7. Im Falle der Gläubigerbeteiligung, des so genannten *Gläubiger-Bail-In* wird die problematische Schuldenpyramide mit der Ballung aller Schulden auf der obersten föderalen Ebene aufgelöst. Jede Ebene ist nunmehr für sich selbst verantwortlich. Die Gläubiger nachrangiger Gebietskörperschaften können nicht mehr erwarten, von der oberen Gebietskörperschaft, letztlich vom Bund ausgelöst zu werden. Wenn aber niemand mehr auslöst, dann tragen bei Zahlungsunfähigkeit die Gläubiger das Risiko ihrer Kredite. Der Schuldenpool wird durch zweiseitige Gläubiger-Schuldner-Verhältnisse ersetzt. Die bisherigen sozialen Kosten des kollektiven Schuldenpools werden internalisiert. Dies ist eine klare Botschaft. Der Eintrag in der Tabelle unten links lautet: Plus, caveat creditor! Hinsichtlich Sanktionen und automatischen Sanktionen erfolgt zweimal ein Ja. Denn wer sich nicht an die Regeln hält wird vom automatisch vom Markt bestraft, ohne das es eines Entschlusses bedarf. Deswegen haben beide, Kreditnehmer und Kreditgeber ein Interesse, Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen, um es nicht zur Insolvenz kommen zu lassen. Es bedarf keiner kollektiven Beschlüsse, in denen eine Strafe erst beschlossen und dann ausgesprochen wird. Notwendig ist lediglich die Aufhebung einer bestehenden Norm: § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung. Sie schafft falsche Versprechungen und verhindert die rechtzeitige Marktanpassung durch Vorsichtsmaßnahmen (ex ante Effizienz). Die mit dem Insolvenzverbot angestrebte Stärke des Staates wird zu seiner Schwäche: Insgesamt ein falscher Weg, um den Primat der Politik durchzusetzen. Der Gläubiger-Bail-In ist im Weiteren „Beschluss-sparend“. Gleichzeitig wirkt der Markt als Frühwarnsystem. Wenn sich die Risikolage der Gebietskörperschaft allmählich verschlechtert, so steigen die Zinsen und verhindern, dass sich die Gebietskörperschaft weiter verschuldet. Der Markt ist in seiner Allmählichkeit zwar sanft, dann aber doch unbestechlich, klar und wirksam. Deswegen steht bei Anreizen und Wirksamkeit ein Plus. Übergangsbestimmungen sind erforderlich. Hinsichtlich der Durchsetzbarkeit ist ein Fragezeichen zu setzen. Der Erfahrung nach unterwerfen sich Politiker ungern den Marktkräften. Sie

ziehen es vor, sich bewusst gegen die Marktkräfte zu wenden, um dann früher oder später von ihnen wieder eingeholt zu werden.

### Schuldenbegrenzungsregeln

	Klare Botschaft	Sanktionen	Automatische Sanktionen	Anreize, Wirksamkeit	Popularität für Politiker
Verschuldungsobergrenzen Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. und 2. Halbsatz GG	+	Nein	Nein	0	+
Nationale Maastrichtregeln Nationaler Stabilitätspakt, Frühwarnsystem, Finanzplanungsrat	—	beabsichtigt	Nein	(±)	+
Bußerverteilungsregime Art. 109 Abs. 5 GG	—	Ja	Ja	0	+
Schuldenbremsen					
a. Schweiz subzentral	+	Ja	Ja	+	+
b. Schweiz Bund	—	Nein	Nein	?	+
Gläubiger-Bail-In (Gläubigerbeteiligung)	+	Ja	Ja	+	?

Quelle: Eigene Darstellung

**Zusammengenommen** bedarf es nicht der Abschaffung von Art. 115 Abs. Satz 2 GG. Im Prinzip würde es genügen, seine normativen Aussagen mit der heutigen Theorie in Einklang zu bringen. Faktisch aber ist seine Durchsetzbarkeit gering. Daher wäre es besser, im zweiten Halbsatz von Art. 115 Abs. Satz 2 GG Schulden zwar zuzulassen, diese aber auf den Umfang der Nettoinvestitionen zu beschränken. Die Kompetenz zu Ausgabenprogrammen zur Herstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist ersatzlos zu streichen, weil es eine solche

Politik nicht gibt. Subsidiär sind allerdings Schuldenbegrenzungsregeln sinnvoll. Zwei Varianten verdienen besondere Beachtung: Mit einem Schritt in Richtung direkter Demokratie könnten *Schuldenbremsen* besonders wirkungsvoll sein. Aber auch der Vorschlag der Gläubigerbeteiligung, des so genannten *Gläubiger-Bail-In* dürfte attraktiv und wirksam sein. Das Bußenverteilungsregime nach Art. 109 Abs. 5 GG kann ohne Schaden gestrichen werden.

Prof. Dr. Charles B. Blankart

## LITERATUR

G. A. Akerlof, The Missing Motivation in Macroeconomics, erscheint in: **American Economic Review**, Vol. 97, Papers and Proceedings, 2007.

T. Bayoumi, M. Goldstein und G. Woglom, Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States, **Journal of Money, Credit and Banking**, vol. 27, no. 4, 1995, 1046-1059.

J.R. Blöndal, Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, **Journal of Budgeting**, Vol. 2, No. 4, 2003, S. 7-25.

Ch. B. Blankart, **Öffentliche Finanzen in der Demokratie**, München (Vahlen) 6. Aufl. 2005.

Ch. B. Blankart, **Föderalismus in Deutschland und in Europa**, Baden-Baden (Nomos) 2007.

G. Brennan und J. M. Buchanan, **The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**, Cambridge (Cambridge University Press) 1980.

J. M. Buchanan und R. E. Wagner, **Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes**, New York u. a. (Academic Press) 1977.

H. Dreyer (Hrsg.) **Grundgesetz Kommentar**, Band III, Tübingen (Mohr) 2000.

L. P. Feld und Chr. Schaltegger, Do Large Cabinets Favor Large Governments? Evidence from Swiss Sub-federal Jurisdictions, Universität Marburg, Volkswirtschaftliche Beiträge, Marburg 2004.

L. P. Feld und G. Kirchgässner, On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, München (CESifo) 2005.

B. S. Frey und Fr. Schneider, An econometric model with an endogenous government sector, **Public Choice**, Vol. 34, No. 1, 1979, S. 29–43.

M. Friedman, **A Theory of the Consumption Function**, Princeton (Princeton University Press) 1957.

M. Friedman und A. J. Schwartz, **A Monetary History of the United States, 1867-1960**, Princeton (Princeton University Press) 1963.

M. Friedman, The Role of Monetary Policy." **American Economic Review** 58, 1968, pp. 1-17.

St. Homburg, Stellungnahme zur Anhörung der Bundesstaatskommission, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 024, Berlin, 11.3. 2004.

G. Kirchgässner, Nachhaltige Finanzpolitik im föderalen Staat; Jahresbericht 2002 der Kommission für Konjunkturfragen, Universität St. Gallen, 2002.

J.M. Keynes, **The General Theory of Employment, Interest and Money**. London (Macmillan) 1936.

R. Krol, A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending, and Debt. **Cato Journal**, Vol. 16, No. 3, 1992.

Th. Kuhn, **The Structure of Scientific Revolutions**, Chicago (University of Chicago Press) 1962.

F.E. Kydland und E. C. Prescott, Hours and Employment Variation in Business Cycle Theory, **Economic Theory** 1 (1991), pp. 63-81.

R.E. Lucas, Jr., "Econometric Policy Evaluation : A Critique", **Journal of Monetary Economics**, 1977, Suppl. 1 (1977a).

R.E. Lucas, Understanding Business Cycles, **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, 1, 1977 19-46 (1977b).

L. Schemmel, **Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen**, Berlin (Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler) Nr. 199, Berlin 2006.

H. Uhlig, **Keynes und seine Sklaven**, Handelsblatt, Montag, 10. April 2006

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, **Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern**, BMF Schriftenreihe, H. 54, Bonn (StollfußVerlag) 1994.

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, **Haushaltskrisen im Bundesstaat**, BMF Schriftenreihe, H. 78, Berlin (StollfußVerlag) 2005.

*Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*, **Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates**, Berlin 2005.