



Ordnungspolitischer Bericht 2013

Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau

Eine Initiative der
vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.

Stand: 29. April 2013
www.vbw-bayern.de/aktionsrat-marktwirtschaft

Vorwort

Ordnungspolitische Prinzipien für eine solide und nachhaltige Staatsfinanzierung

Der Aktionsrat Marktwirtschaft der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. veröffentlicht in diesem Jahr zum zweiten Mal einen Ordnungspolitischen Bericht. Er wurde durch das IW Köln erstellt und wirbt gezielt für eine Politikberatung, die sich an ordnungspolitischen Prinzipien orientiert. Unser Wirtschaftssystem basiert auf einem ordnungspolitischen Kanon, der heute mehr denn je Aktualität besitzt, da er die Rahmenbedingungen für eine funktionsfähige Soziale Marktwirtschaft skizziert. In seinem ersten Ordnungspolitischen Bericht 2012 hat der Aktionsrat Marktwirtschaft bereits dargelegt, um welche Prinzipien dieser traditionelle Kanon erweitert werden muss, um den Anforderungen im 21. Jahrhundert gerecht zu werden.

Ausgehend von diesen Überlegungen beschäftigt sich der vorliegende Bericht mit der ordnungspolitische Bewertung von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sowie mit Vorschlägen zum Schuldenabbau. Die aktuelle Staatsschuldenkrise im Euroraum zeigt, welche drastischen Folgen eine unsolide Haushaltspolitik hat. Umso wichtiger ist es nun, Wege aufzuzeigen, wie eine solide Staatsfinanzierung funktionieren kann.

Der Ordnungspolitische Bericht setzt an diesem Punkt an und diskutiert sowohl realisierte als auch angedachte Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung im Hinblick auf ihre ordnungspolitische Konformität. Er analysiert die jeweiligen Stärken und Schwächen und identifiziert sinnvolle Maßnahmen für eine nachhaltige Staatsfinanzierung. Im Fokus stehen dabei allgemeinen Rahmenbedingungen der öffentlichen Haushaltsführung sowie konkrete Politikmaßnahmen auf nationaler Ebene und im Bereich der Bundesländer und Kommunen.

Prof. Randolph Rodenstock
29. April 2013

Inhalt

1	Staaten in der Schuldenfalle	1
2	Prinzipien für die ordnungspolitische Analyse.....	3
3	Umfang, Ursachen und Folgen öffentlicher Verschuldung.....	8
3.1	Deutschland im internationalen Vergleich	8
3.2	Die Haushaltslage der Bundesländer	16
3.3	Verschuldung auf kommunaler Ebene	19
3.4	Ursachen defizitärer Haushaltspolitik	20
3.4.1	Investitionen für künftige Generationen.....	21
3.4.2	Antizyklische Konjunkturpolitik	22
3.4.3	Politische Ökonomie: Fehlanreize auf politischer Ebene	23
3.5	Konsequenzen ausufernder Staatsverschuldung	26
3.5.1	Wachstumshemmnisse durch Staatsverschuldung	26
3.5.2	Schulden auf Kosten der Generationengerechtigkeit	27
3.5.3	Finanzrepression und Inflation durch Staatsverschuldung	28
3.5.4	Schuldenkrisen und Staatsbankrott.....	29
4	Wege zum Schuldenabbau.....	31
4.1	Rahmenbedingungen öffentlicher Haushaltsführung.....	32
4.1.1	Top-Down-Verfahren	32
4.1.2	Sunset Legislation.....	34
4.1.3	Effizienzanalyse der öffentlichen Verwaltung	35
4.1.4	Fiskalreferendum	37
4.1.5	Zusammenlegung von Wahlterminen.....	38
4.1.6	Auslagerung der Schulden in einen Schattenhaushalt	39
4.1.7	Sparkommissar: Beistandsrecht in Notlagen.....	41
4.2	Maßnahmen auf internationaler Ebene	42
4.2.1	Haushaltsvorgaben und Konvergenzkriterien.....	42
4.2.2	Geordnetes Insolvenzverfahren für Staaten.....	45
4.2.3	Kollektive Verhandlungsklauseln für Staatsanleihen	46
4.2.4	Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen.....	47
4.2.5	Pfandunterlegung von Staatsanleihen.....	49

4.3	Maßnahmen für die Bundesrepublik Deutschland	50
4.3.1	Schuldenbremse im Grundgesetz	50
4.3.2	Gezielter Subventionsabbau	52
4.3.3	Wachstumsstimulation durch Konjunkturmaßnahmen.....	53
4.3.4	Bad-Bank-Konzepte zur Sicherung des Finanzsystems	55
4.3.5	Wachstumsorientierte Ausgabenkontrolle	57
4.3.6	Förderung Öffentlich-Privater Partnerschaften	58
4.4	Maßnahmen für die Bundesländer	60
4.4.1	Abbaupfade für Staatsverschuldung	60
4.4.2	No-Bailout-Klausel für Bundesländer	61
4.4.3	Deutschland-Bonds.....	63
4.4.4	Anreizsetzung zur Steuerfahndung	64
4.4.5	Einkommensteuerhebesatzrecht für Bundesländer	66
4.5	Maßnahmen auf kommunaler Ebene	67
4.5.1	Transparenz durch Gewerbesteuerreform	67
4.5.2	Haushaltskonsolidierungskonzepte	68
4.5.3	Stärkung des Konnexitätsprinzips	69
4.5.4	Abschaffung der Kameralistik – Einführung der Doppik	71
5	Perspektiven für solide Staatsfinanzen.....	73
	Literaturverzeichnis.....	80
	Abbildungsverzeichnis	85
	Tabellenverzeichnis	86
	Ansprechpartner	87
	Autoren.....	87
	Impressum.....	87

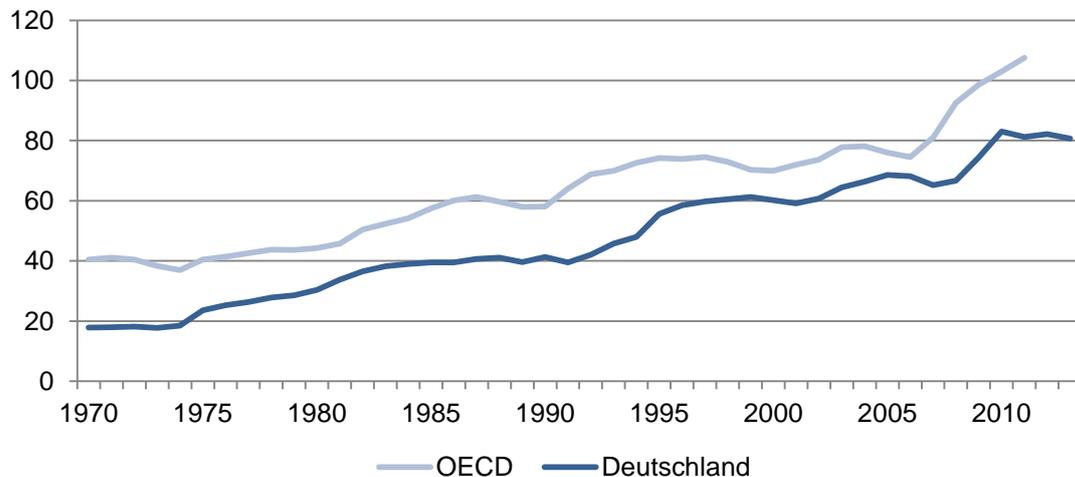
1 Staaten in der Schuldenfalle

Einleitung und Problemstellung

Die steigende Staatsverschuldung nicht nur in Europa ist und bleibt eines der wichtigsten wirtschaftspolitischen Themen unserer Zeit. Erstmals seit dem weltweiten Anstieg der Staatsschulden in den 70er Jahren beherrscht die Haushaltskonsolidierung wieder die politischen Debatten. Nach dem Ausbruch der Staatsschuldenkrise im Euroraum 2009 sehen sich Industriestaaten in Europa das erste Mal seit dem Zweiten Weltkrieg von der Insolvenz einzelner Staaten bedroht. Solide Staatsfinanzen bilden die Grundlage für das Vertrauen in den Staat und damit für eine stabile Währung, eine funktionsfähige Wirtschaft sowie günstige Refinanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte. Angesichts einer deutlichen Zunahme der Staatsschulden der Industriestaaten in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise kommt es zu einer immer stärkeren Belastung der künftigen Generationen. Zwischen 1980 und 2010 ist die Staatsverschuldung der OECD-Länder durchschnittlich um zehn Prozent jährlich gewachsen, während das durchschnittliche Wirtschaftswachstum im gleichen Zeitraum gerade einmal 5,5 Prozent betrug (Bruckbauer 2012).

Abbildung 1

Durchschnittliche Staatsverschuldung der OECD-Länder und der Bundesrepublik Deutschland in % des BIP



Quelle: OECD

Auch in der Bundesrepublik ist seit den 70er Jahren ein deutlicher Anstieg der Staatsverschuldung zu verzeichnen. Der Durchschnitt der OECD-Staaten weist derzeit einen Schuldenstand auf, der ihre jährliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigt (siehe Abbildung 1). Zahlreiche Schuldenkrisen gegen Ende des 20. Jahrhunderts, wie in Argentinien, Japan oder Russland, haben gezeigt, welche politökonomischen und gesellschaftlichen Folgen von einer Krise der Staatsfinanzen ausgehen können. Der Kurs der Bundesregierung im Verlauf der Staatsschuldenkrise im Euroraum hat nun gezeigt: Politische Sparmaßnahmen werden zunehmend als Voraussetzung für ein nachhaltiges und solides Wirtschaftswachstum angesehen. Die Zeiten der (vermeintlich) risiko-

freien Verschuldung für die Staaten und der Kapitalanlage in Staatsanleihen für die Anleger sind damit vorbei. Auch vor dem Hintergrund der alternden Bevölkerung in zahlreichen Industriestaaten hat das Bemühen um Generationengerechtigkeit an Bedeutung gewonnen. Daher wurden in den vergangenen Jahren auf verschiedenen politischen Ebenen bereits Maßnahmen mit dem Ziel verabschiedet, der exzessiven Verschuldung der öffentlichen Haushalte entgegenzuwirken und so stabile politische und ökonomische Rahmenbedingungen zu sichern. Mit der Einführung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz und der Föderalismusreform II wurden erste Schritte in die richtige Richtung gemacht. Allerdings haben jüngste Entwicklungen gezeigt, dass diese Maßnahmen alleine nicht ausreichen, um Schuldenkrisen auch künftig wirksam vorzubeugen oder den Staaten entsprechende Handlungsfreiheit zu garantieren.

Im Verlauf der Staatsschuldenkrise wurden zahlreiche Empfehlungen für den Abbau der Staatsverschuldung diskutiert. Seitdem kommen fast täglich neue hinzu. Die Bewertung dieser Maßnahmen erfolgt in der öffentlichen Diskussion jedoch meist ohne Grundlage klarer Kriterien (Koch 2011). Diese Orientierungslosigkeit spiegelt den Umstand wider, dass weder klare Zielvorgaben noch ein gesellschaftsfähiger Konsens bezüglich politischer Sparmaßnahmen existieren. Auf der Suche nach geeigneten Maßnahmen und institutionellen Bedingungen lohnt eine Rückbesinnung auf die grundlegenden Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, die sich in wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Sicht bereits in zahlreichen Fragestellungen als richtungweisend bewährt haben.

2 Prinzipien für die ordnungspolitische Analyse

Ein modernes Raster für die Politikberatung

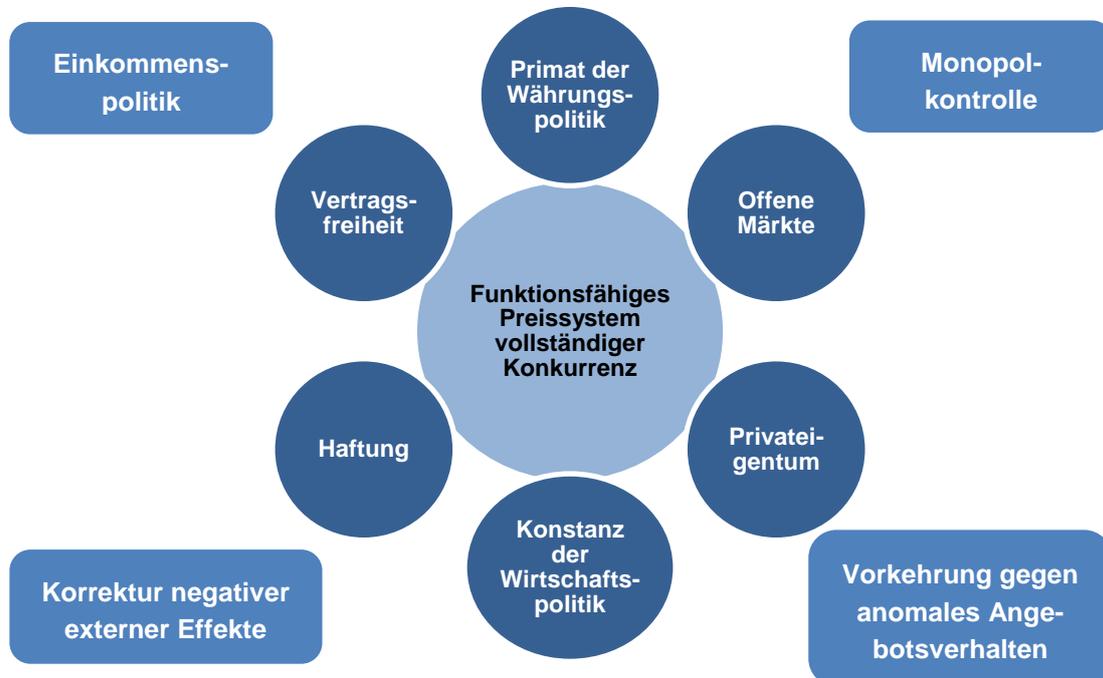
Der Begriff „Ordnungspolitik“ geht zurück auf den Nationalökonom Walter Eucken (1891-1950). Als Mitbegründer der Freiburger Schule entwickelte er gemeinsam mit anderen Ökonomen noch vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Grundlagen der Wirtschaftsordnung, die Deutschland seit Kriegsende prägt: die Soziale Marktwirtschaft. Für Eucken hatte die *Laissez-faire*-Wirtschaft in der Praxis ebenso versagt wie die sozialistische Planwirtschaft. Deshalb wählte er einen Mittelweg zwischen der Wahrung marktwirtschaftlicher Prinzipien für ein funktionierendes Wirtschaftssystem und der sozialen Absicherung jener Menschen, die unverschuldet in eine wirtschaftlich schwierige Lage geraten. Die Aufgabe der Politik besteht für Eucken darin „die Formen des Wirtschaftens zu gestalten oder die Bedingungen zu beeinflussen, unter denen sie entstehen. [...] Nicht Ideologien über Kapitalismus, Sozialismus usw., sondern das ordnende Denken leitet das ordnungspolitische Handeln“ (Eucken 1990).

Mit seinen ordnungspolitischen Prinzipien (siehe Abbildung 2) begründete Eucken eine Wirtschaftsordnung, die ihm sowohl menschenwürdig als auch langfristig funktionsfähig erschien. Dabei lassen sich konstituierende und regulierende Prinzipien voneinander unterscheiden. Diese wurden im ersten Band des Ordnungspolitischen Berichts 2012 zu den „Ordnungspolitischen Grundlagen“ ausführlich erläutert und um zwei weitere, moderne Prinzipien ergänzt. Die folgende Analyse basiert auf diesen Überlegungen (vgl. vbw 2012). Die Kernaufgabe des Staates besteht in der Sicherung der konstituierenden Prinzipien: durch das Setzen dieser Rahmenbedingungen soll eine funktionierende Wettbewerbsordnung ohne direkte staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess sichergestellt werden. Das Grundprinzip besteht in einem funktionierenden Preismechanismus, damit der Preis als Knappheitsindikator für einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage sorgen kann. Hinzu kommen die Sicherung offener Märkte, eine ausgewogene Währungspolitik, der Schutz des Privateigentums und der Vertragsfreiheit sowie der Haftung und generell eine Konstanz einer sinnvollen Wirtschaftspolitik. Um die volle Funktionsfähigkeit der Wirtschaftsordnung zu gewährleisten, sind neben diesen konstituierenden Prinzipien noch vier regulierende Prinzipien erforderlich. Mit diesen Prinzipien kommt dem Staat eine sichere Machtposition zu, mit der er die vollständige Konkurrenz durchsetzen und durch einen Ordnungsrahmen entsprechend absichern kann. So betreibt der Staat Wettbewerbspolitik und sorgt für die Internalisierung externer Effekte. Ergänzend zur Sicherung freier Marktmechanismen nimmt der Staat sozialpolitische Aufgaben wahr, wie die Mindestsicherung und die Arbeitsmarktpolitik. Mit dem Instrumentarium der Einkommenspolitik kann der Staat über die Ausgestaltung eines Steuersystems eine gewisse Grundsicherung der Individuen sicherstellen. Einem anomalen Angebot auf dem Arbeitsmarkt, das trotz sinkender Löhne immer weiter steigt, kann er entgegenwirken, indem er einer Ausbeutung der Arbeitnehmer vorbeugt.¹

¹ Für eine ausführliche Darstellung grundlegender ordnungspolitischer Prinzipien sei an dieser Stelle auf Eucken (1990) sowie vbw (2012) verwiesen.

Abbildung 2

Der traditionelle Kanon ordnungspolitischer Prinzipien nach Walter Eucken



Quelle: vbw 2012 – Ordnungspolitische Grundlagen

Seit der Konzeption der ordnungspolitischen Prinzipien in der Mitte des 20. Jahrhunderts kamen durch die sich verändernde wirtschaftliche Realität neue Fragen auf, auf die die traditionelle Ordnungspolitik noch keine Antworten hatte. Ursprünglich sah Eucken die Vermeidung von wirtschaftlicher Macht als das wichtigste Handlungsfeld regulierender Politik an, wodurch der Wettbewerbspolitik eine entscheidende Bedeutung zukam. Insbesondere die Finanz- und Wirtschaftskrise hat jedoch deutlich werden lassen, dass es auch unabhängig von ökonomischer Macht zu Fehlentwicklungen kommen kann. Vor dem Hintergrund dieser und weiterer Veränderungen wirtschaftspolitischer Handlungsfelder wurde für die hier vorgenommene ordnungspolitische Bewertung politischer Maßnahmen der erweiterte Kanon ordnungspolitischer Prinzipien, der im Ordnungspolitischen Bericht 2012 Teil 1: Ordnungspolitische Grundlagen skizziert wurde, genutzt (siehe Tabelle 1).

In der Neufassung bleiben die grundlegenden Prinzipien Euckens enthalten. Allerdings lassen sich die konstituierenden Prinzipien logischer in Bedingungen des Tauschs, die an der wirtschaftlichen Transaktion ansetzen, und in Systembedingungen, die den notwendigen Handlungsrahmen vorgeben, einteilen. Ein Aspekt für eine sinnvolle Erweiterung der traditionellen Ordnungspolitik ergibt sich aus dem Konzept der (Mit-) Verantwortung. Erst die Haftung hegt Privateigentum und Vertragsfreiheit in der gebotenen Weise ein, um eine Fehlsteuerung zu vermeiden. Die Voraussetzung für das Prinzip Haftung als rechtstheoretischem Begriff, der sich auf das Einhalten vertraglicher Verpflichtungen und bestehender Schuldrechtsverhältnisse bezieht, besteht auf der individuellen Ebene in der Mitverantwortung, die jedes einzelne Gesellschaftsmit-

glied zu tragen hat. Die in einer Gesellschaft verankerte Mitverantwortung wird somit zu einer neuen Systembedingung.

Tabelle 1

Der erweiterte und neu strukturierte Kanon ordnungspolitischer Prinzipien des Aktionsrats Marktwirtschaft

Grundprinzip
Funktionsfähiges Preissystem
Bedingungen des Tauschs
Offene Märkte
Privateigentum
Vertragsfreiheit
Haftung
Systembedingungen
Mitverantwortung*
Konstanz der Wirtschaftspolitik
Primat der Währungspolitik
Regulierende Politik
Wettbewerbspolitik als Antwort auf Macht
Finanzmarktpolitik als Antwort auf systemisches Risiko*
Einkommenspolitik
Internalisierung externer Effekte und öffentlicher Güter
Anomalie des Angebots
Krisenreaktion im Falle einer abrupten und systemischen Unordnung*

Quelle: vbw 2012; * dem ursprünglichen Kanon hinzugefügte Prinzipien

In den Prinzipien der regulierenden Politik wird durch die Hinzunahme der Finanzmarktstabilität als Norm dem Umstand Rechnung getragen, dass mangelnde Verlässlichkeit in diesem Sektor massive Folgen für das wirtschaftliche und politische Gleichgewicht eines Landes haben kann. Ist die Stabilität trotz regulierender Finanzmarktpolitik gefährdet, soll es der Politik zudem ermöglicht werden, im Falle einer Krise hand-

lungsfähig zu bleiben (Horn und Hüther 2011). Das Prinzip der Krisenreaktion soll jedoch keine staatlichen Interventionen innerhalb eines normalen Konjunkturzyklus rechtfertigen. Politische Interventionen sollen vielmehr in Krisen zulässig sein, die fundamentale und abrupte Funktionsstörungen auf Märkten widerspiegeln.

Der so erweiterte Prinzipienkanon bildet eine moderne Grundlage zur Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen im Hinblick auf Effektivität und Effizienz, da sie eine klare Bewertungsstruktur bieten. Bei der Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist zu beachten, dass jedes einzelne Prinzip „nur im Rahmen des allgemeinen Bauplanes der Wettbewerbsordnung seinen Sinn“ hat und somit nicht isoliert betrachtet werden kann (Eucken 1990). Allerdings sind für die Wirksamkeit einer Maßnahme neben den Prinzipien noch weitere Dimensionen entscheidend: sie muss umsetzbar sein und zusätzlich auch das mit ihrer Einsetzung verfolgte Ziel erreichen können.

Das Kriterium der Umsetzbarkeit gilt dann als erfüllt, wenn eine Maßnahme politisch wie auch ökonomisch durchsetzbar erscheint. Die Gewährleistung der Umsetzbarkeit ist eine unerlässliche Bedingung für den Erfolg einer Maßnahme: Nur wenn sie von der Politik durchgesetzt und eingehalten werden und sie in der Praxis funktionieren kann, zeigt sie ihre ordnungspolitische Wirkung. So sollten mit der Einhaltung einer Maßnahme auch entsprechende Anreize verbunden sein, die die Politik zur Befolgung bewegen (Moog und Raffelhüschen 2011). In diesem Zusammenhang ist auch die Verständlichkeit und Eindeutigkeit der Maßnahme von Bedeutung, um ein Umgehen der Regeln zu erschweren (Buchanan und Wagner 1977). Die Umsetzbarkeit bildet somit die notwendige Bedingung für ein weiteres Kriterium: die Zielerreichung. Inwiefern eine Maßnahme als zielführend bewertet werden kann, hängt davon ab, ob sie in ihrer jetzigen Form auch langfristig konsistent wirken und nicht nur eine kurzfristige Lösung darstellen kann. Eine Maßnahme kann eine positive Kollateralwirkung haben, wenn die Einhaltung auch unter erschwerenden Rahmenbedingungen möglich bleibt. Für die Zielerreichung des Schuldenabbaus ist neben der Beständigkeit der Regelsetzung auch das Wirkungspotenzial einer Maßnahme entscheidend. Ergeben sich aus der Durchsetzung der Maßnahme nur geringe Sparpotenziale, kann der notwendige Aufwand zu deren Umsetzung aus Effizienzgründen infrage gestellt werden.

Aus den Zieldimensionen der ordnungspolitischen Prinzipien, der Umsetzbarkeit und der Zielerreichung ergibt sich das hier angewendete Schema ordnungspolitischer Bewertung mit sechs Bewertungsstufen (siehe Tabelle 2). Sie unterscheiden sich danach, in welcher Bewertungsdimension die jeweilige Maßnahme positiv oder negativ abschneidet. Während bei einem ordnungspolitischen Verstoß die Maßnahme ein oder mehrere ordnungspolitische Prinzipien grundlegend verletzt, als nicht umsetzbar und nicht zielführend einzuordnen ist, stärkt eine Maßnahme mit der Bewertung eines ordnungspolitischen Gewinns ein oder mehrere ordnungspolitische Prinzipien, erweist sich als politisch wie auch ökonomisch umsetzbar und hat zudem positive Kollateralwirkungen zur Folge. Grafisch lassen sich diese Bewertungsstufen als ein ordnungspolitisches Barometer darstellen (siehe Abbildung 3).

Tabelle 2

Schema ordnungspolitischer Bewertung

Bewertung	OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Ordnungspolitischer Verstoß	-	+/-	+ / -
Ordnungspolitisches Defizit	-	+	+
Ordnungspolitischer Flop	+	-	-
Ordnungspolitisches Dilemma	+ / -	+ / -	+ / -
Ordnungspolitische Stärkung	+	+	-
Ordnungspolitischer Gewinn	+	+	+

Abbildung 3

Bewertungsstufen zur ordnungspolitischen Analyse



3 Umfang, Ursachen und Folgen öffentlicher Verschuldung

Bestandsaufnahme und theoretische Einordnung

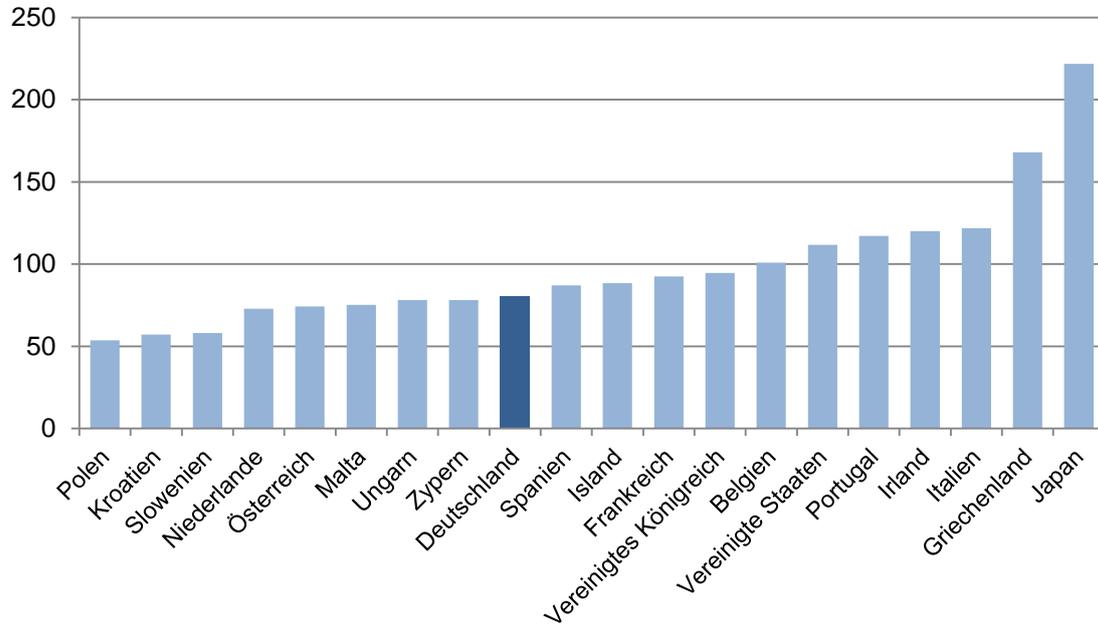
Die Geschichte der Staatsverschuldung ist so alt wie moderne Staaten. Innerhalb der letzten 800 Jahre lassen sich in der Geschichte bereits mehr als 320 Staatsbankrotte nachweisen (Reinhart und Rogoff 2010). Unter dem Begriff der Staatsverschuldung wird dabei sowohl die aktuelle Kreditaufnahme als auch der Schuldenstand erfasst (Neidhardt 2010). Demgegenüber ist von einem Staatsbankrott erst die Rede, wenn ein Land vollends zahlungsunfähig ist. Doch der Zahlungsunfähigkeit eines Staates geht meist eine lange Reihe von Haushaltsdefiziten voraus. Sobald ein Staat höhere Ausgaben als Einnahmen aufweist, muss die entsprechende Lücke über neue Kreditaufnahmen finanziert werden. Ohne zwischenzeitliche Haushaltsüberschüsse wächst so der Schuldenstand eines Landes Jahr für Jahr an. Die jüngeren Entwicklungen der Geschichte der Staatsverschuldung auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene werden in den folgenden Abschnitten skizziert. Anschließend sollen mögliche Ursachen sowie potenzielle Folgen dargestellt werden, welche die empirische Basis für die später vorgestellten Lösungsmaßnahmen sind.

3.1 Deutschland im internationalen Vergleich

Weltweit haben zahlreiche Staaten mit den Folgen der Überschuldung zu kämpfen. Doch für welche Länder stellt die Staatsverschuldung eine Gefahr dar und für welche weniger? Und wie schneiden die Haushalte der Bundesrepublik im internationalen Vergleich ab? Ende März 2012 betrug der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in Deutschland mehr als 2.041 Milliarden Euro, was einer Pro-Kopf-Verschuldung von fast 25.000 Euro entspricht. Die absoluten Werte des Schuldenstandes allein sagen jedoch noch nichts darüber aus, ob die Verschuldungshöhe für einen Staat eine ernst zu nehmende Gefahr darstellt. Für einen internationalen Vergleich wird daher meist der Schuldenstand in einem Verhältnis zur jährlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), betrachtet. Je leistungsfähiger ein Land ist, desto leichter wird es dem Staat fallen, seine Schulden in den kommenden Perioden auch zu begleichen. Verglichen mit dem Durchschnitt der OECD-Länder bietet Deutschland im Hinblick auf die Tragfähigkeit der Schulden kein positives Gegenbeispiel. Entsprechend dem Trend, dem zahlreiche Industrienationen folgen, wächst auch in der Bundesrepublik der Schuldenberg seit den 1970er-Jahren (siehe Abbildung 1). Für das Jahr 2013 wird von der EU-Kommission eine Schuldenstandsquote von fast 81 Prozent des BIP prognostiziert, ein Wert, mit dem die Bundesrepublik im Vergleich zu den anderen OECD-Staaten Rang 12 der 34 OECD-Staaten belegt (Abbildung 4).

Abbildung 4

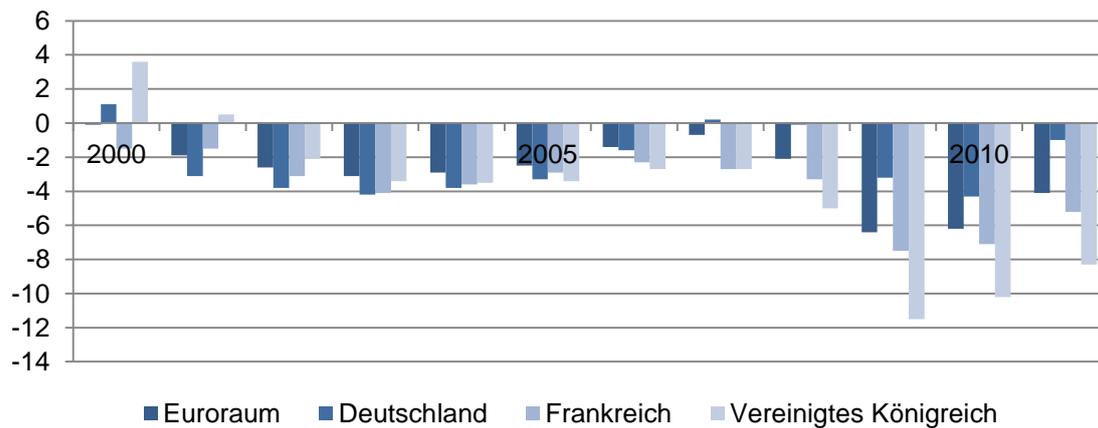
Schuldenstand ausgewählter OECD-Staaten für 2013 in Prozent des BIP



Prognose, Quelle: EU Kommission

Abbildung 5

Finanzierungssalden ausgewählter Staaten in Prozent des BIP (2000, 2005, 2010)



Quelle: Eurostat

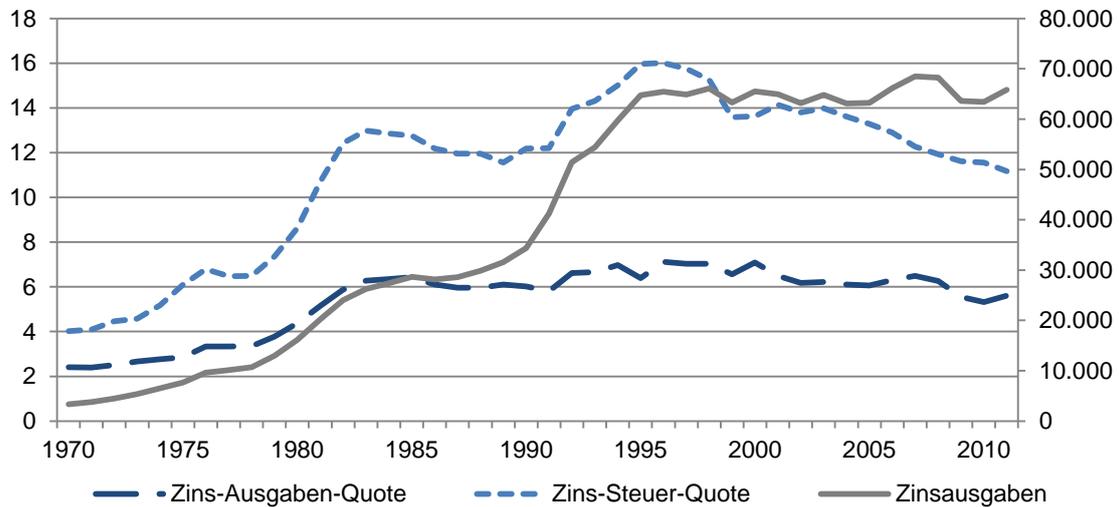
Als Indikator für die Bewertung der Haushaltslage eines Staates gilt die *Schuldenstandsquote* alleine jedoch gemeinhin als unzureichend, da sie nicht nur die aktuelle Schuldenpolitik, sondern insbesondere die Folgen vergangener Haushaltsdefizite abbildet (Beck und Prinz 2012). Eine nützlichere Kennziffer für die Beurteilung der aktuel-

len Haushaltsdisziplin stellt hingegen die *Defizitquote* dar, die dem Verhältnis vom jährlichen Budgetdefizit zum jährlichen Bruttoinlandsprodukt entspricht. Insbesondere in Krisenzeiten lässt sich dabei eine erneute Erhöhung der Staatsverschuldung gemessen an der Wirtschaftsleistung erkennen. Nahezu alle EU-Staaten weisen seit der Jahrtausendwende durchgehend negative Finanzierungssalden auf, sodass Haushaltsdefizite bereits als Normalfall bezeichnet werden können (siehe Abbildung 5). 2011 lag die Defizitquote Deutschlands jedoch nur bei knapp 1 Prozent, womit die Haushaltslage in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten im Euroraum solider erscheint. Laut EU-Kommission ist auch 2012 und 2013 kein erneuter Anstieg der Defizitquote zu erwarten. Allerdings sind diese für Deutschland positiv erscheinenden Ergebnisse nicht das Resultat einer konsequenten Haushaltskonsolidierung. Gründe sind das starke, anhaltende Wirtschaftswachstum, welches Deutschland von den meisten anderen EU-Staaten unterscheidet, sowie das historisch niedrige Zinsniveau in Deutschland.

Die vergleichsweise positive konjunkturelle Entwicklung Deutschlands schlägt sich auch in der Entwicklung der *Zins-Steuer-Quote* nieder. Sie gibt an, welcher Anteil der Staatseinnahmen aus Steuern direkt für den Schuldendienst aufgewendet werden muss und entsprechend nicht mehr für die Kernaufgaben des Staates zur Verfügung steht. Je höher die Zins-Steuer-Quote, desto weniger finanzieller Spielraum verbleibt für die Finanzierung anderer notwendiger Staatsaufgaben. Die Quote ist einhergehend mit der konjunkturellen Entwicklung aufgrund der steigenden Steuereinnahmen des Staates seit dem Ende der 90er Jahre rückläufig. Gleichzeitig unterliegen die Zinsausgaben des Staates jedoch weiterhin einem steigenden Trend und können im Falle einer sich verschärfenden Krisensituation zu einem ernsthaften Problem werden (siehe Abbildung 6). Insgesamt bleibt der Anteil der Schuldendienstaufwendungen an den staatlichen Gesamtausgaben, die sogenannte *Zins-Ausgaben-Quote*, hoch. Während der Anteil der Zinszahlungen an den gesamten Ausgaben der öffentlichen Haushalte unter zehn Prozent liegt, wird ein deutlich größerer Anteil der Bundeseinnahmen für Zinszahlungen aufgewendet. 2012 wurden für den Bundeshaushalt bereits 12,6 Prozent der gesamten Ausgaben für Zinszahlungen veranschlagt (Bundesregierung 2011).

Abbildung 6

Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte in Deutschland in Mio. EURO und in Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen

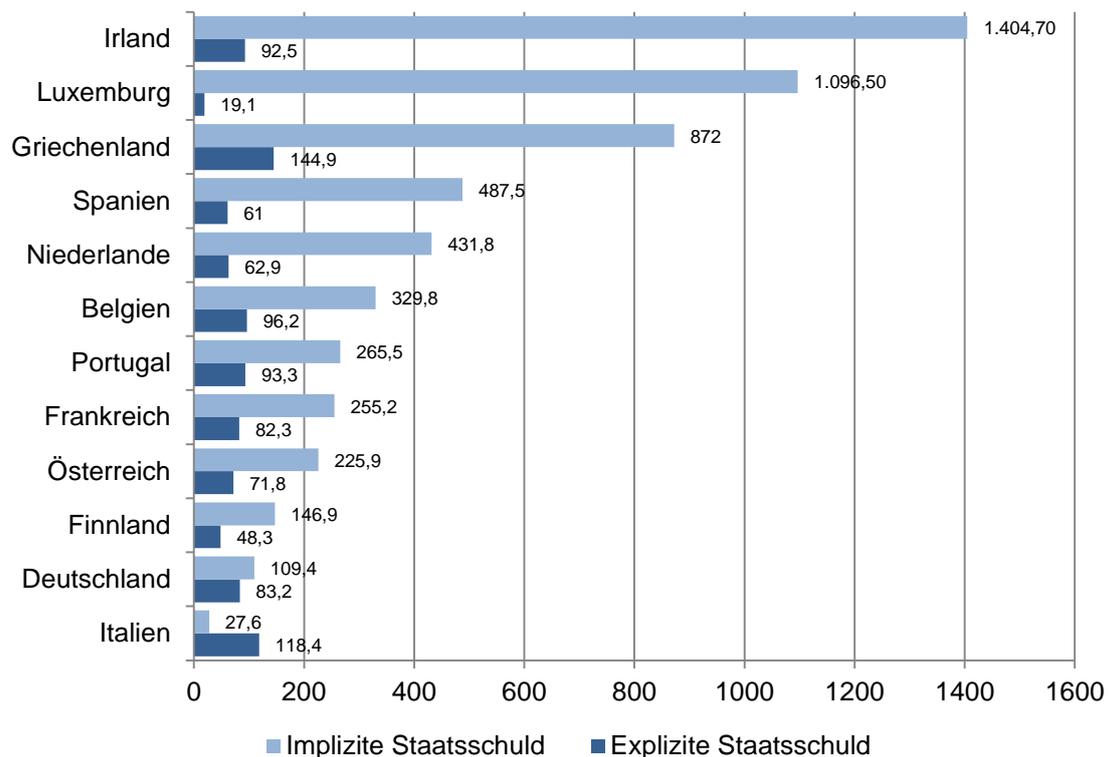
Bei der Interpretation der meist genannten Messwerte zur Staatsverschuldung ist zu beachten, dass es durchaus unterschiedliche Abgrenzungen der Schuldenarten gibt. In der öffentlichen Diskussion werden meist nur die explizit verbrieften Schulden des Staates berücksichtigt. Diese Verschuldung umfasst alle Verbindlichkeiten des Staates, die der Staat offiziell in seiner Buchführung ausweist. Allerdings lässt die alleinige Betrachtung dieses Bestandes noch keine Aussage über die künftige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu (Tojner 2012). Definiert man die Staatsverschuldung jedoch als alle gegen den Staat gerichteten Forderungen, so werden nicht nur die explizit verbrieften Schulden des Staates zur Verschuldung gerechnet, sondern auch die impliziten, unverbrieften Ansprüche (Blankart 2011). Die implizite Staatsverschuldung umfasst im Gegensatz zur expliziten diejenigen Verbindlichkeiten des Staates, die in dem jährlichen Haushaltsbudget nicht auftauchen. Dazu gehören Zahlungsverprechen, die dieser seinen Bürgern für die Zukunft gegeben hat, beispielsweise für Renten-, Kranken- oder Pflegeversicherungen oder auch die Pensionsansprüche von Staatsbediensteten.

Die Höhe der impliziten Staatsverschuldung kann nur geschätzt werden, da es sich um die erwartete Verschuldung handelt. Bei diesen Schätzungen wird deutlich, dass mit der ausgewiesenen expliziten Staatsschuld meist nur die „Spitze des Eisbergs“ sichtbar wird (Moog und Raffelhüschen 2012). Berechnungen von Moog und Raffelhüschen zufolge weisen die Euro12-Staaten zusammen eine Nachhaltigkeitslücke, die Summe expliziter und impliziter Staatsschuld, von 340 Prozent des Bruttoinlandsproduktes auf. Lediglich 86 Prozent des BIP bestehen dabei aus explizit ausgewiesenen Schuldtiteln (Moog und Raffelhüschen 2011). Deutschland weist mit 109,4 Prozent des BIP bereits heute eine nicht nachhaltige, implizite Verschuldung auf, die die künftigen Haushaltsentscheidungen maßgeblich einzuschränken droht. In Relation zu den meisten EU-Staaten ist dies jedoch eine unterdurchschnittliche Belastung (siehe Abbildung 7). An-

gesichts des konjunkturellen Einflusses (siehe Abbildung 8) ist es jedoch nicht angebracht, diese verbesserte Nachhaltigkeit „politisch über zu bewerten“ (Moog und Raffelhüschen 2012). Vielmehr ist es angebracht, den positiven Trend hinsichtlich der impliziten Staatsverschuldung, den die Bundesrepublik durch Reformbemühungen erzielt hat, nicht durch kurzfristige politische Entscheidungen zu gefährden.

Abbildung 7

Nachhaltigkeitsbilanz der EURO12-Staaten 2010 in Prozent des BIP

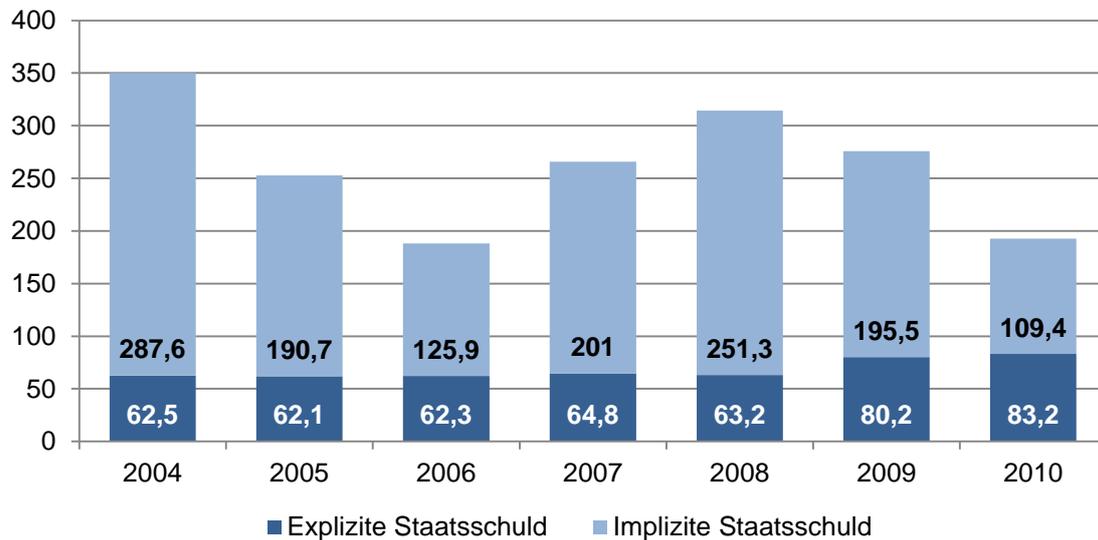


Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Moog und Raffelhüschen 2011.

Die Nachhaltigkeit der jeweiligen Finanzpolitik kann durch die implizite Staatsverschuldung besser beurteilt werden (Tojner 2012). Will man Verschuldung und damit die Belastung künftiger Generationen reduzieren, müssen entsprechende Regelungen und Maßnahmen auch stets die implizite Verschuldung mit berücksichtigen (Koch 2011). Gerade im Verhältnis von impliziter zu expliziter Verschuldung lässt sich erkennen, dass die große Herausforderung an die Politik nicht nur darin bestehen wird, den aktuellen Schuldenstand abzubauen, sondern insbesondere die zukünftigen Belastungen zu bewältigen (Tojner 2012). Neben Rückzahlungen der expliziten Staatsschuld sind daher auch Reformmaßnahmen und Sparmaßnahmen zur Reduktion der impliziten Verschuldung notwendig.

Abbildung 8

Tragfähigkeitsanalyse deutscher Haushaltspolitik: Explizite und implizite Staatsschuld in Prozent des BIP



Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: Moog und Raffelhüschen 2012

Um eine Bewertung der Nachhaltigkeit von Staatsverschuldung unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung zu ermöglichen, bietet es sich an, die mit durch Schulden finanzierten Staatsausgaben genauer zu betrachten. Handelt es sich bei den schuldenfinanzierten Ausgaben um rentable Investitionen, ist die Rückzahlung der Verschuldung für künftige Generationen leichter. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn künftige Generationen von den Renditen der getätigten Investitionen profitieren können. Von solchen Ausgaben abzugrenzen sind hingegen jene, die lediglich dem Konsum der aktuellen Generation zugutekommen und keine Basis für nachhaltiges Wirtschaften darstellen.²

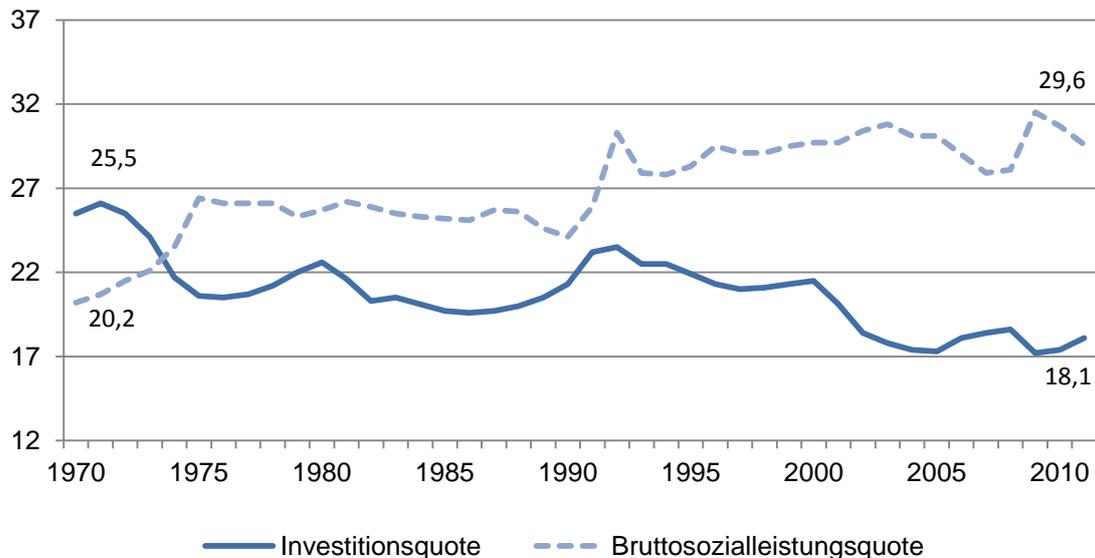
Nimmt man die Sozialleistungsquote als Indikator für konsumtive Ausgaben (Beck und Prinz 2012) und stellt diese der Investitionsquote gegenüber, so zeigt sich für die Bundesrepublik ein ernüchterndes Bild der Nachhaltigkeit staatlicher Aktivitäten (siehe Abbildung 9): Während die Sozialleistungsquote und damit der Konsum seit über 40 Jahren ansteigt, sinkt die staatliche Investitionsquote stetig. In den Jahren 2003 und 2008 haben die Nettoinvestitionen sogar nicht dazu ausgereicht, die Abschreibungen zu finanzieren und damit den staatlichen Kapitalstock zu erhalten (Beck und Prinz 2012). Die Sozialleistungsquoten stellen alleine jedoch noch keinen hinreichenden Indikator für die konsumtiven Staatsausgaben dar, da mit ihnen Steuervergünstigungen, die als Transferleistungen wirken nicht mit berücksichtigt werden. Die Sprungstelle in den 1970er Jahren ist beispielsweise durch die Einführung des Kindergeldes als Transfer-

² Die Trennung zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben ist jedoch häufig nicht einfach zu ziehen. Auf der einen Seite kann nicht alles, was statistisch als staatliche Investition geführt wird, auch als produktive Investition gelten. Auf der anderen Seite sind einige Arten konsumtiver Ausgaben Teil wichtiger volkswirtschaftlicher Vorsorge- und Zukunftsleistungen Thöne (2004); Klös und Kroker (2009).

leistung zu erklären. Die bereits bestehende steuerliche Begünstigung durch Kinderfreibeträge spiegelte sich nicht in der Sozialleistungsquote wider.

Abbildung 9

Sozialleistungen und Bruttoanlageinvestitionen in Prozent des BIP in Deutschland



Quelle: eigene Berechnungen, Datengrundlage: BMAS, Statistisches Bundesamt.

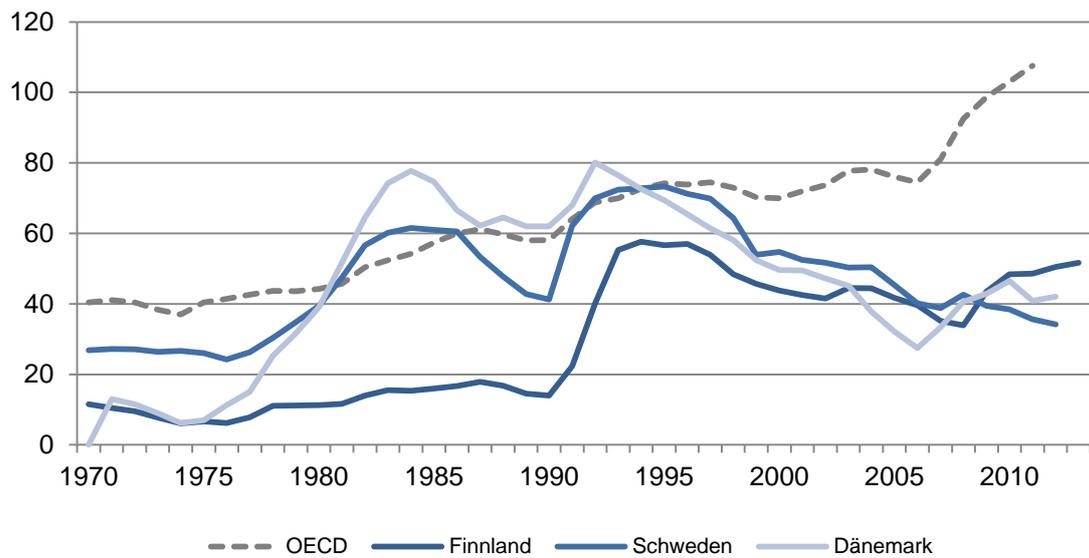
Anmerkungen: Bis 1990: Westdeutschland; Bruttoanlageinvestitionen: Ausrüstungs-, Bau- und sonstige Investitionen der Unternehmen und des Staates; Bruttozialleistungen: staatlich veranlasste Leistungen zur sozialen Sicherung, z. B. Sozialversicherungen, Sozialhilfe oder Entgeltfortzahlung des Arbeitgebers im Krankheitsfall, ohne steuerliche Leistungen, 2010 vorläufig, 2011 geschätzt.

Trotz der prekären Haushaltslage zahlreicher Staaten lassen sich auf internationaler Ebene auch gute Beispiele dafür finden, dass Abbau und Vermeidung von Staatsverschuldung durchaus möglich sind. Unter den Industrienationen haben allen voran die skandinavischen Länder Finnland, Schweden und Dänemark unter Beweis gestellt, dass solide Haushaltspolitik auch über mehrere Jahre hinweg funktionieren kann. Entgegen dem Trend der meisten OECD-Staaten haben diese Länder angesichts einer extremen Haushaltsschiefelage seit den 90er Jahren drastische Konsolidierungsmaßnahmen durchgeführt (siehe Abbildung 10). So konnte Finnland die Maastrichtkriterien selbst in den Krisenjahren erfüllen und wies zwischen 1998 und 2008 einen Haushaltsüberschuss von durchschnittlich 3,7 Prozent auf (Moog und Raffelhüschen 2011). Durch den vorherigen Schuldenabbau konnte Finnland auch die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise vergleichsweise gut verkraften. Auch der Abbau der Staatsverschuldung Schwedens ist angesichts der Ausgangslage zu Beginn der 90er-Jahre bemerkenswert. Trotz Wirtschafts- und Finanzkrise setzte die damalige Regierung einen strikten Sparkurs durch, der sowohl aufgrund von Maßnahmen auf der Ausgaben- wie

auch auf der Einnahmenseite Wirkung zeigte (Wagschal et al. 2006) (siehe Abbildung 11).

Abbildung 10

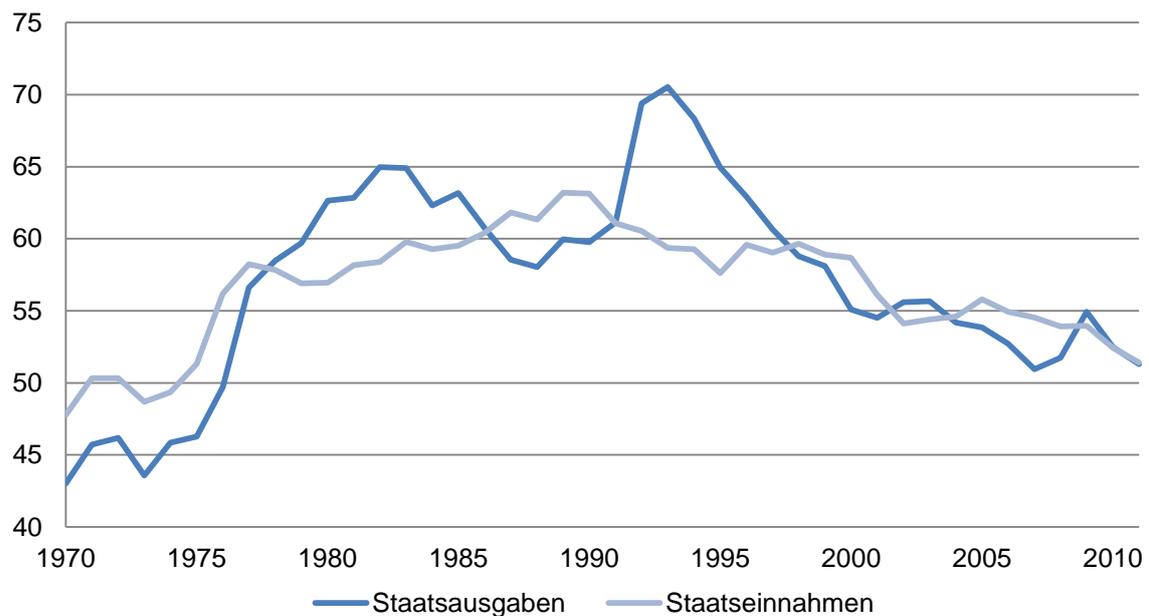
Länder auf Konsolidierungskurs: Staatsverschuldung ausgewählter skandinavischer Staaten in Prozent des BIP



Quelle: EU-Kommission, OECD

Abbildung 11

Staatsausgaben und -einnahmen in Schweden in Prozent des BIP



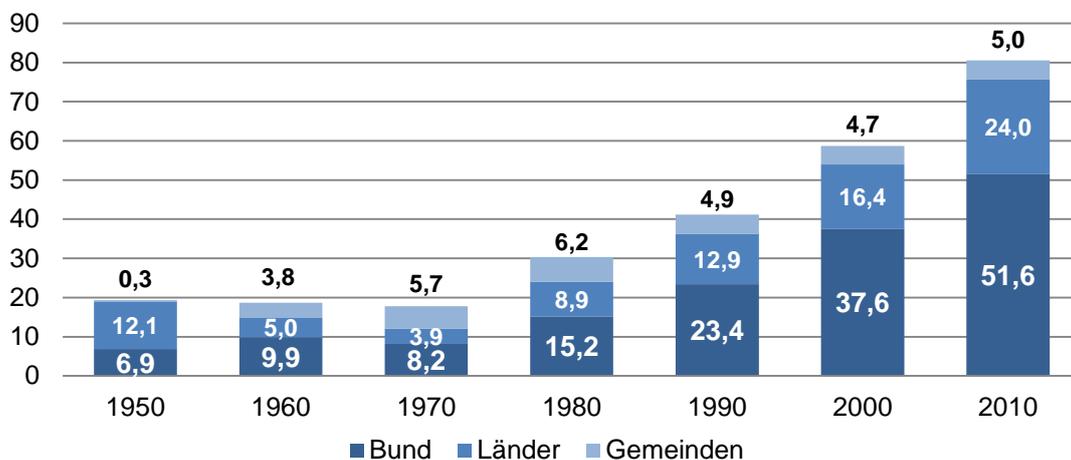
Quelle: OECD

3.2 Die Haushaltslage der Bundesländer

In Deutschland ist nicht nur die Verschuldung auf Bundesebene, sondern auch die Verschuldung der Länder innerhalb der letzten Jahrzehnte deutlich angestiegen. Noch in den 1950er Jahren lag ein großer Teil der Gesamtschulden der öffentlichen Haushalte bei den Bundesländern. Während in den 1960er Jahren dieser Anteil zurückging, stieg die Schuldenstandsquote in den 1970er Jahren sprunghaft von 3,9 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Leistung auf fast neun Prozent an (siehe Abbildung 12). Allerdings bemühten sich die Länder in den darauf folgenden Jahren intensiver als der Bund, ihre Schulden niedrig zu halten (Fuest und Kroker 1982).

Abbildung 12

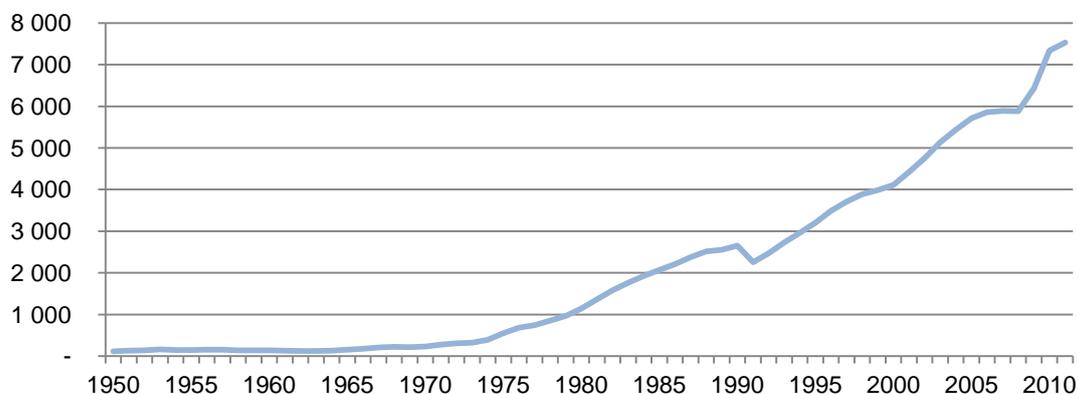
Schuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden in Prozent des BIP



Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen

Abbildung 13

Durchschnittliche Verschuldung der Bundesländer je Einwohner in EURO



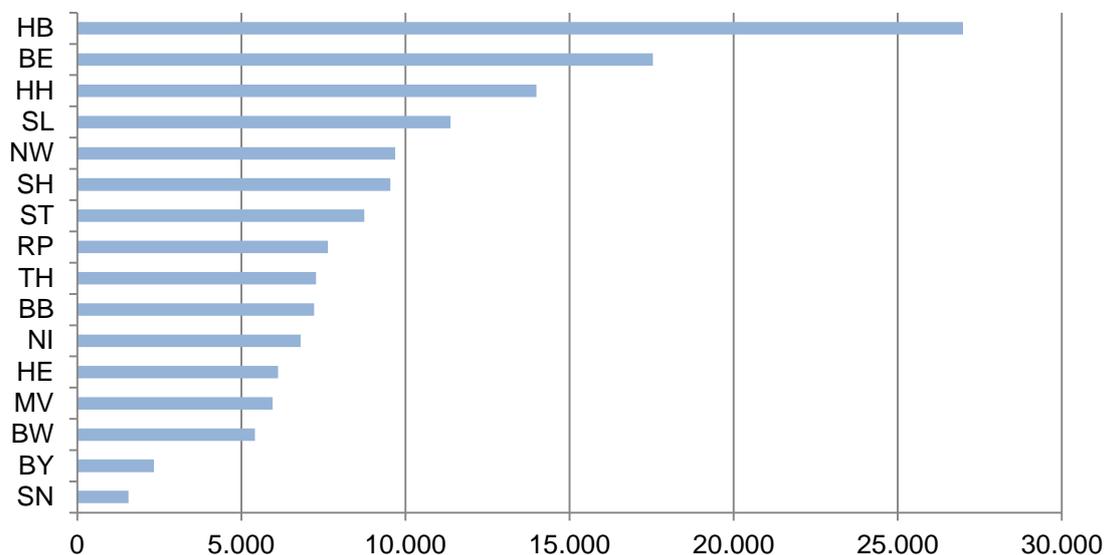
Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei der alleinigen Betrachtung der Schuldenstände von Bund, Ländern und Gemeinden werden die unterschiedlichen Entwicklungen der Einnahmen sowie die Effekte der Steuerverteilung nicht mit berücksichtigt, die bereits 2011 sehr positiv ausfiel. So konnte der Bund 2011 9,8, die Länder 6,8 und die Gemeinden 8,8 Prozent mehr Steuern einnehmen als dies im Vorjahr der Fall war (destatis 2013).

Die rasante Bewegung der Verschuldung der Länder wird besonders in der Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der Bundesbürger deutlich, die alleine durch die Länder verursacht wird. Während 1970 die Pro-Kopf-Verschuldung auf Länderebene noch bei durchschnittlich 232 Euro lag, betrug diese gegen Ende 2011 bereits über 7.500 Euro (siehe Abbildung 13). Insbesondere im Nachgang der Wirtschafts- und Finanzkrise ist ein sprunghafter Anstieg der Länderverschuldung zu verzeichnen. Es bestehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Haushaltslagen der einzelnen Bundesländer. Während Bürger in Sachsen und Bayern mit 1.600 bzw. 2.300 Euro je Einwohner verschuldet sind, bürden die Stadtstaaten Bremen und Berlin ihren Bürgern eine Pro-Kopf-Verschuldung von 18.000 bzw. fast 27.000 Euro pro Kopf auf (siehe Abbildung 14). Als problematisch gelten ebenfalls die Haushaltslagen von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, des Saarlandes und Schleswig-Holstein. Neben überdurchschnittlichen Schuldenständen weisen diese Länder auch mittelfristig nur ein niedriges Konsolidierungspotenzial auf (Brügelmann et al. 2011).

Abbildung 14

Verschuldung der Bundesländer 2010 je Einwohner in EURO



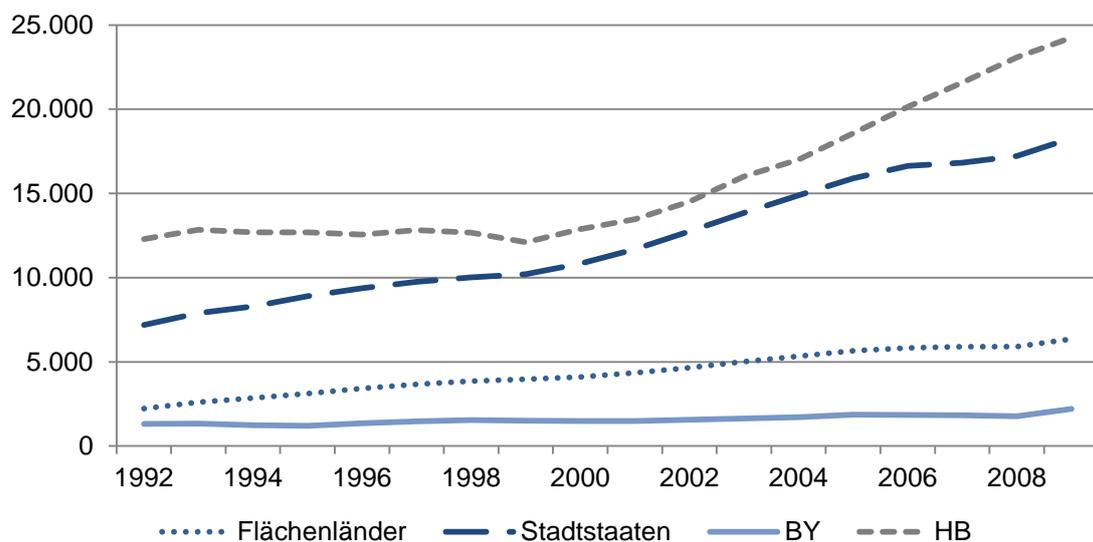
Quelle: Statistisches Bundesamt

Der Anstieg der Schulden in den 90er Jahren ist bei den alten Flächenländern hauptsächlich auf die Transferverpflichtungen nach der Wende für die neuen Bundesländer zurückzuführen, wobei sich die neuen Flächenländer sehr schnell der Pro-Kopf-Verschuldung der alten Länder annäherten (Freye 2009). Verglichen mit den Flächen-

ländern haben die Stadtstaaten mit einer höheren Pro-Kopf-Verschuldung zu kämpfen (siehe Abbildung 15). In der langfristigen Perspektive weist das Land Bayern eine besonders niedrige Pro-Kopf-Verschuldung auf, während die Hansestadt Bremen den stärksten Schuldenanstieg seit der Jahrtausendwende zu verzeichnen hat. Begründet werden kann die schwierigere Haushaltslage der Stadtstaaten zum Teil durch die Besteuerung nach dem Wohnort- anstatt nach dem Werkstättenprinzip. Demnach zahlt ein Arbeitnehmer die Lohnsteuer an das Bundesland, in dem er wohnt und nicht dort, wo er berufstätig ist. Dies führt dazu, dass Stadtstaaten zwar einen Großteil der Infrastruktur (wie kulturelle Einrichtungen oder auch Schulen etc.) für die Betriebe sowie das Umland zur Verfügung stellen müssen, aber nicht von den Einkommenssteuereinnahmen aus dem Umland profitieren. Um dieses Missverhältnis auszugleichen, verfügen die Stadtstaaten beim Mechanismus des Länderfinanzausgleiches über das Stadtstaatenprivileg. Demnach wird bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen die Bevölkerung der Stadtstaaten mit dem Faktor 1,35 multipliziert, weswegen man bei einigen Ländern vom „veredelten Einwohner“ spricht. Im Zuge der anstehenden Reformen des Länderfinanzausgleiches wird diese mitunter stark kritisierte Bevorzugung der Stadtstaaten wohl reformiert werden (Baretti et al. 2001). Demgegenüber ist der Anstieg der Schulden kurz nach der Jahrtausendwende in allen Bundesländern der schlechten konjunkturellen Entwicklung bis 2005 zuzuschreiben. Seit 2006 werden zwar erste Konsolidierungsbemühungen der Haushalte sichtbar (Freye 2009); diese sind jedoch bei weitem nicht ausreichend, um auch künftig wieder finanzielle Handlungsspielräume auf Länderebene gewährleisten zu können.

Abbildung 15

Kreditmarktschulden der Bundesländer je Einwohner in EURO



Quelle: Statistisches Bundesamt

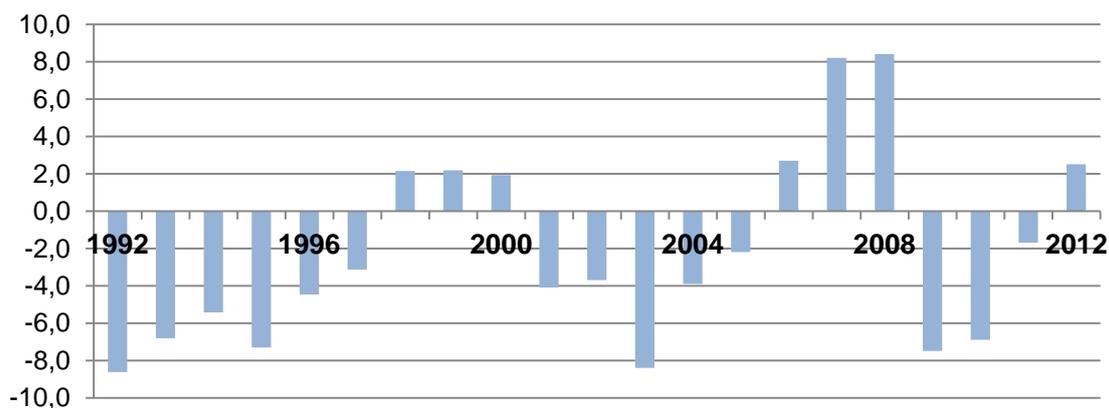
3.3 Verschuldung auf kommunaler Ebene

Im Gegensatz zu Bund und Ländern zeigt sich auf kommunaler Ebene seit den 1950er Jahren, dass der Haushaltskonsolidierung in den jungen Jahren der Bundesrepublik eine entscheidende Rolle beigemessen wurde (Fuest und Kroker 1982). Während in den 1980er Jahren Bund und Länder einen immer größeren Schuldenberg anhäuferten, konnten die Gemeinden ihre Schuldenstandsquote sogar von 6,2 Prozent auf 4,9 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Leistung verringern (siehe Abbildung 11). Auch heute erzielen viele Kommunen Überschüsse, die sie zur Tilgung der bestehenden Schulden verwenden könnten. Allerdings werden diese Gelder vielfach verwendet, um beispielsweise zuvor privatisierte Unternehmen zurück zu kaufen (Schaefer 2012). Somit bleiben die öffentliche Verschuldung wie entsprechende Gegenmaßnahmen auch für die Kommunen in Deutschland ein entscheidendes wirtschaftspolitisches Themenfeld.

Insbesondere seit 2001 sind die Einnahmeausfälle der Kommunen deutlich erkennbar. Da die Haupteinnahmequelle der Kommunen in der Gewerbesteuer besteht, ist ihre finanzielle Situation stets konjunkturabhängig, was sich in schwankenden Finanzierungssalden niederschlägt (siehe Abbildung 16). Hinzu kommt die Belastung kommunaler Haushalte durch stetig ansteigende Ausgaben für Sozialleistungen. Dieser Anstieg der Ausgaben für Sozialleistungen verhindert Investitionen auf kommunaler Ebene (siehe Abbildung 17). So besteht nicht nur auf Bundesebene, sondern auch bei den Kommunen die Gefahr, dass mehr Mittel für Konsumausgaben als für notwendige Investitionen aufgewendet werden (Beck und Prinz 2012). Diese gegenläufigen Entwicklungen können als ein Indiz für mangelnde Nachhaltigkeit der Ausgabenpolitik der Gemeinden angesehen werden.

Abbildung 16

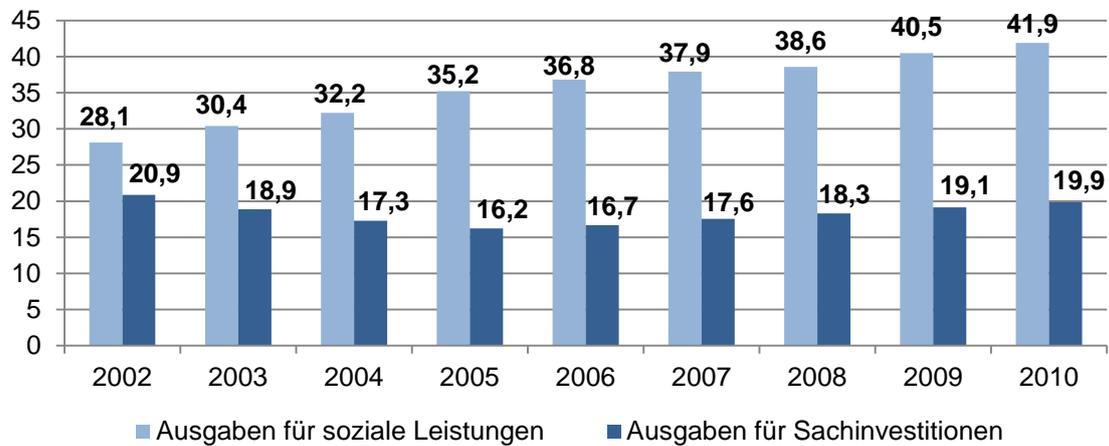
Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände in Mrd. EURO (ohne Stadtstaaten)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen

Abbildung 17

Ausgaben für soziale Leistungen und Sachinvestitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Mrd. EURO (ohne Stadtstaaten)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen

Zwar ist angesichts der aktuellen konjunkturellen Situation von einer positiven Haushaltsentwicklung auf kommunaler Ebene auszugehen (BMF 2012). Allerdings ist es bedenklich, dass sich die Kommunen auf keine stabilen Einnahmequellen verlassen können und sich somit auch die Haushaltsplanung weiterhin als schwierig erweisen wird. Zudem liefert die Haushaltslage der Kommunen ähnlich wie die der Länder ein sehr uneinheitliches Bild. Während zahlreiche Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 fast in Höhe von 50 Milliarden Euro verschuldet waren, wiesen Gemeinden in anderen Bundesländern weit geringere Schuldenstände auf. Dabei werden insbesondere Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Gemeinden deutlich. Während die Gemeinden im Osten tendenziell eine geringere Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen, nimmt diese in den westdeutschen Gemeinden seit der Jahrtausendwende stetig zu (Junkernheinrich und Micosatt 2008). So ist in zunehmendem Maße eine stärkere Polarisierung zwischen reichen und armen Kommunen festzustellen.

3.4 Ursachen defizitärer Haushaltspolitik

Vor dem Hintergrund der fiskalischen Situation der öffentlichen Haushalte stellt sich die Frage, aus welchen Gründen sich Staaten immer wieder verschulden. Dem Staat stehen zur Finanzierung seiner Ausgaben im Wesentlichen nur drei Einnahmequellen zur Verfügung: Steuern, Gebühren oder die Kreditaufnahme (Fuest und Kroker 1982). Sobald die laufenden Einnahmen aus Steuern und Gebühren nicht mehr ausreichen, bleibt dem Staat kurzfristig nur noch die Neuverschuldung, um die laufenden Kosten zu decken. Die Ursachen derartiger Engpässe sind häufig externe Schocks wie Naturkatastrophen. Zusätzliche Ausgaben für Wiederaufbaumaßnahmen finden ihre Rechtfertigung in ihrer Außergewöhnlichkeit und können als zulässig gelten, wenn sie durch einen verbindlichen Tilgungsplan wieder abgebaut werden (Koch 2011). Zu der Finan-

zierung solcher Maßnahmen sind Steuererhöhungen meist ungeeignet, da diese zum einen nicht ausreichen würden, um zeitnah die dringend benötigte Liquidität bereit zu stellen. Zum anderen geht mit einer Steuererhöhung auch eine Vergrößerung der Mehrbelastung durch die Steuereinnahmen, der sogenannten *Excess-Burden*, einher, wodurch die Volkswirtschaft über die fiskalische Belastung hinaus langfristig strapaziert werden kann.

Neben Naturkatastrophen zählen auch Finanz-, Banken- und Währungskrisen zu externen Schocks, für die häufig Mehrausgaben seitens der Staaten aufgewendet werden. Die Kosten für den öffentlichen Sektor bestehen zum einen darin, dass in einer Rezession weniger Steuereinnahmen generiert werden können. Zum anderen treten Finanz- und Banken Krisen auch auf der Kostenseite der Bilanz auf, wenn Staaten durch Haftungsübernahmen oder Verstaatlichungen Banken und Finanzinstitute vor dem Konkurs bewahren wollen. Bei Krisen dieser Art muss zudem berücksichtigt werden, dass sie sich in einer ständigen Wechselbeziehung zur Staatsverschuldung befinden. Banken- und Währungskrisen können zwar beschleunigende Faktoren oder auch Auslöser einer Schuldenkrise darstellen. Gleichzeitig kann jedoch auch eine Staatsschuldenkrise der Auslöser oder Verstärker der übrigen Krisen darstellen.

Neben den kurzfristigen externen Schocks sind es jedoch insbesondere langfristige Trends, die zu einer Intensivierung der Verschuldungsproblematik führen. Der Vorteil dieser Trends gegenüber den kurzfristigen Schocks liegt jedoch darin, dass der Bedarf an Reformen frühzeitig erkannt, und somit rechtzeitig Lösungskonzepte entwickelt werden könnten. Einer dieser Trends, der immer stärker in der Schuldendebatte Beachtung findet, ist der demographische Wandel. Im Hinblick auf die Alterssicherungssysteme besteht durch den demographischen Wandel das Problem nicht nur darin, dass es künftig immer mehr alte Menschen geben wird, die die Rentensysteme beanspruchen, sondern auch viel weniger Erwerbspersonen, die die Beiträge zahlen (Moog und Raffelhüschen 2011). Aus theoretischer Perspektive lassen sich zudem drei Hauptursachen für die Aufnahme von Staatsschulden identifizieren: Investitionen für künftige Generationen, antizyklische Konjunkturpolitik und der politische Wettbewerb (Tojner 2012).

3.4.1 Investitionen für künftige Generationen

Bei den intertemporalen Verteilungseffekten hat Verschuldung dieselbe Funktion wie bei Haushalten: es werden Investitionen getätigt, deren Nutzen und Lasten in künftige Perioden verschoben werden. Investitionen sind aus ökonomischer Sicht dann gerechtfertigt, wenn die mit ihnen verknüpfte Mittelverwendung rentabel ist. Wenn beispielsweise kommende Generationen aufgrund der guten Erträge der staatlichen Investition von den Ausgaben profitieren, können auch deren Zinszahlungen mit dem *Pay-as-you-use-Prinzip* gerechtfertigt werden: sie haben den Nutzen der Ausgaben, somit können sie auch einen Teil der Kosten tragen (Musgrave 1959). Gemeinhin werden zu den investiven Ausgaben die Aufwendungen für Baumaßnahmen oder der Erwerb von Beteiligungen gerechnet. Ein Beispiel für besonders ertragreiche und somit auch nachhaltige Investitionen sind Bildungsausgaben. Insbesondere für Investitionen im Feld

frühkindlicher Bildung können gute Renditen nachgewiesen werden, von denen kommende Generationen profitieren (Anger et al. 2007).

Allerdings ist das Gelingen langfristiger Investitionsvorhaben an zahlreiche Voraussetzungen geknüpft. Die erste Bedingung besteht in der Zuverlässigkeit der Investitionsrechnung. Eine präzise Berechnung ist allerdings aufgrund der vielfältigen Wirkungsweisen staatlicher Investitionen im Gegensatz zu den Anlagen von Privatpersonen nur schwer zu gewährleisten. Auch die genaue Abgrenzung des Investitionsbegriffes ist schwierig (Klös und Kroker 2009; Thöne 2004). Daher gilt das *Pay-as-you-use-Prinzip* in der Theorie zwar als ein vielversprechender Ansatz staatlichen Handelns, ist in der Praxis aber problematisch (Koch 2011): nur selten tragen diejenigen Generationen die Kosten der Investitionen, die auch den Nutzen haben.

3.4.2 Antizyklische Konjunkturpolitik

Als weitere ökonomische Rechtfertigung neuer Kreditaufnahmen wird häufig auch eine temporäre Stützung der Wirtschaft im Konjunkturzyklus, die sogenannte „Stabilitätspolitik“, angeführt. Dieses Konzept von John Maynard Keynes sieht den Staat als Nachfrager auf den Gütermärkten, um über direkte Investitionen in die Wirtschaft die Nachfragelecke des privaten Konsums zu schließen. Als Folge sollten wieder mehr Menschen eine Beschäftigung finden und mit ihrem Lohn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützen können. In wirtschaftlichen Hochphasen, so Keynes, sollte der Staat durch die Mehreinnahmen aus Steuergeldern seine Schulden wiederum zurückzahlen. Insbesondere zur Bewältigung von Wirtschaftskrisen erlebt die keynesianische Lehre eine Renaissance.

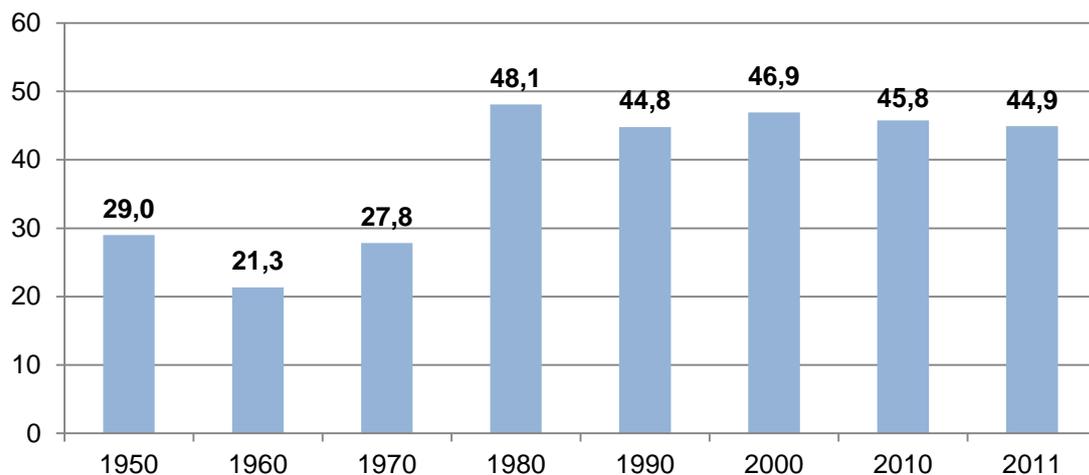
Keynes Empfehlungen prägten nachhaltig das ökonomische Denken und das wirtschaftspolitische Handeln im 20. Jahrhundert. Mit seiner Theorie kann auch eine drohende Konjunkturkrise als Rechtfertigung für neue staatliche Kreditaufnahmen interpretiert werden. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass keynesianische Konjunkturpolitik keine Patentlösung für Wirtschaftskrisen darstellt, sondern nur unter einschränkenden Bedingungen positive Effekte haben kann. Eine Grundvoraussetzung besteht zunächst darin, dass die Wirtschaftspolitik frühzeitig und richtig erkennt, dass es sich um eine Nachfragekrise im keynesianischen Sinne handelt. Meist vergeht jedoch zwischen dem Erkennen einer Rezession, dem Beschluss wirtschaftspolitischer Intervention und dem Wirken dieser Maßnahmen so viel Zeit, dass sie, wenn überhaupt, nur verspätete Wirkung zeigen kann. Handelt es sich zudem um keine Nachfrageengpässe sondern Angebotsschocks, wie zu Zeiten der Ölpreiskrisen in den siebziger und achtziger Jahren, können nachfragefördernde Maßnahmen sogar schädliche Folgen haben. Da die fünf Rezessionen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges durch angebotsseitige Störungen verursacht wurden, machte die Bundesrepublik bislang meist schlechte Erfahrungen mit Konjunkturprogrammen (Klös und Kroker 2009).

Konjunkturpolitik ist nicht dazu geeignet, Nachfrageengpässe dauerhaft auszugleichen, sondern kann bestenfalls einen Nachfrageimpuls geben. Langfristig können konjunkturpolitische Maßnahmen nur die erhoffte Wirkung zeigen, wenn in wirtschaftlichen Boomphasen auch wieder gespart wird. Historische Erfahrungen haben jedoch gezeigt,

dass Politiker jeglicher Parteizugehörigkeit nur selten dazu bereit sind, notwendige, aber zugleich unpopuläre Sparmaßnahmen zu verfolgen. So ging mit der zunehmenden Verbreitung keynesianischer Wirtschaftspolitik seit den 1970er Jahren ein deutlicher Anstieg der Staatsquote einher (siehe Abbildung 18).

Abbildung 18

Entwicklung der Staatsquote in der Bundesrepublik Deutschland in Prozent des BIP



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen; Anmerkungen: Bis 1991 früheres Bundesgebiet. 1950 Bundesgebiet ohne Berlin; bis einschließlich 1959 ohne Saarland. Ab 2010 vierteljährliche Kassenergebnisse einschließlich Extrahaushalte.

Auch zu Zeiten der Schuldenkrise wird des Öfteren wieder vorgeschlagen, die Staatsschulden über schuldenfinanzierte Wachstumspolitik zu überwinden (IMF 2012). In der Theorie mag diese Lösung sinnvoll erscheinen. Insgesamt zeigt sich, dass kreditfinanzierte Ausgaben nur kurzfristig positive Wirkungen entfalten können, aber langfristig schädlich sind, da sie das Wirtschaftswachstum schwächen (Koch 2011). Auch in der Geschichte der Verschuldungskrisen hat sich gezeigt, dass Länder nicht einfach aus ihrer Schuldenlast herauswachsen. So fanden Reinhart und Rogoff in ihrer historischen Untersuchung heraus, dass von 22 beobachteten Entschuldungen in Ländern mit mittlerem Einkommen und aufstrebenden Märkten lediglich Swasiland aufgrund günstiger Rahmenbedingungen aus seinen Schulden „herauswachsen“ konnte (Reinhart und Rogoff 2010). Daher ist eine gewisse Skepsis gegenüber der Wirksamkeit von Wachstumspolitik zur Entschuldung angebracht, wenngleich Wachstum selber die Entschuldung grundsätzlich natürlich erleichtert.

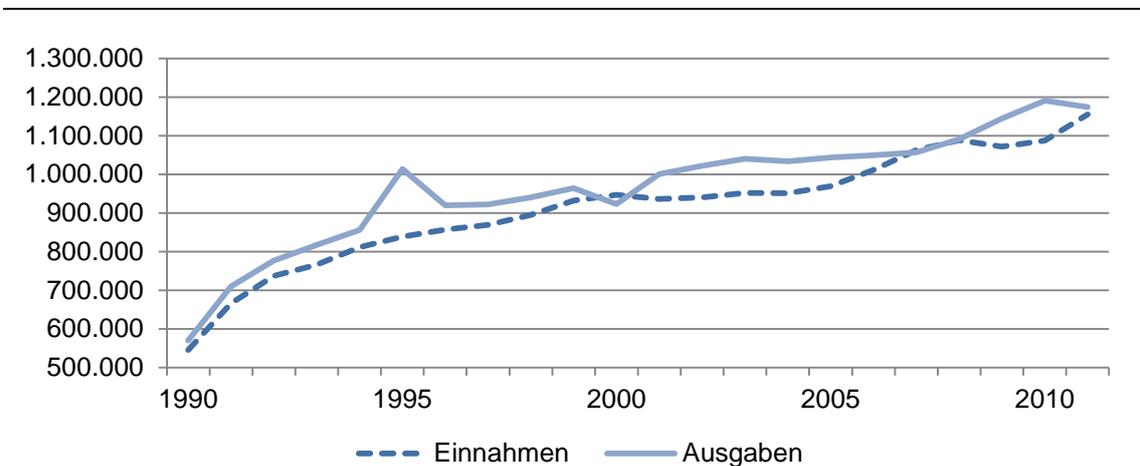
3.4.3 Politische Ökonomie: Fehlanreize auf politischer Ebene

Eine eingängige Erklärung für die zunehmende Kreditaufnahme des Staates besteht darin, dass die Einnahmen langfristig weit unter den Ausgaben zurückbleiben: Wenn der Staat bei gleichen Ausgabenniveaus weniger Einnahmen erzielt, sieht er sich ge-

zwungen, seine Zahlungsverpflichtungen durch Verschuldung sicherzustellen. Doch dies ist empirisch gesehen in der Bundesrepublik nicht der Fall: Seit den 1970er Jahren steigen die Einnahmen der öffentlichen Haushalte stetig real (!) an. Das Problem bestand vielmehr in den ebenfalls rasant wachsenden Staatsausgaben (siehe Abbildung 19). Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise waren in Deutschland deutlich weniger zu spüren als in anderen Staaten. Dennoch nutzte Bundesfinanzminister Schäuble die einmalige Chance nicht, die Sparpläne einzuhalten und so seit 1970 den ersten ausgeglichenen Bundeshaushalt vorzulegen (Brügelmann und Schaefer 2012). Anstelle eines Einnahmerückganges ist länderübergreifend eine zunehmende Staats-tätigkeit zu beobachten (siehe Abbildung 20).

Abbildung 19

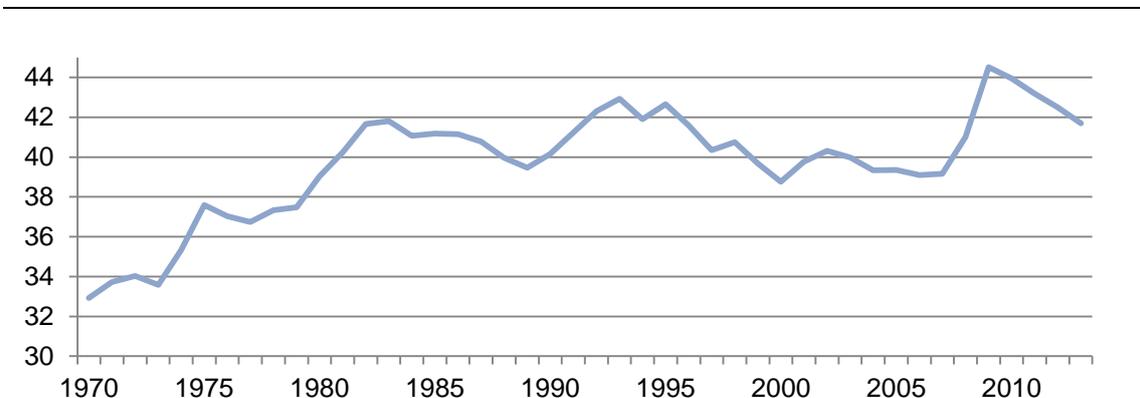
Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte in Deutschland in Mio. EURO



Quelle: Deutsche Bundesbank; eigene Darstellung

Abbildung 20

Entwicklung der durchschnittlichen Staatsquote der OECD-Länder in Prozent des BIP



Quelle: OECD

Da der Anstieg der Staatsverschuldung der letzten Dekaden nicht alleine mit ökonomischen Ursachen zu rechtfertigen ist, stellt sich die Frage, inwiefern Politiker ein eigenes Interesse an steigenden Staatsschulden haben können. Der Vorteil der Staatsverschuldung besteht für sie gemäß den Annahmen der politischen Ökonomie nur dann, wenn sie den Wählern durch die Schuldenaufnahme in der Gegenwart einen höheren Konsum ermöglichen und dafür in der folgenden Wahlperiode wieder gewählt werden (Berthold und Koch 2007). Politiker handeln zwecks Machterhalts opportunistisch und somit unter Umständen auch gegen das Allgemeinwohl. Um ihre Wiederwahl sicher zu stellen, entscheiden sie sich dazu, auch in Hochphasen die Staatsausgaben zugunsten von Wählerstimmen hoch zu halten oder sogar zu steigern. Die Ausgaben, die in solchen Phasen getätigt werden, sind meist lediglich politisch motiviert und liegen außerhalb der Primäraufgaben eines Staates (Tojner 2012). Aufgrund dieser Anreize formulierte Josef Schumpeter (1883-1950) pointiert, dass Politiker ebenso wenig in der Lage sind zu sparen, wie ein Hund dazu in der Lage ist, einen Wurstvorrat anzulegen.

Der entscheidungsrelevante Horizont der Politiker beschränkt sich lediglich auf die laufende Wahlperiode, in der sie sich die Zustimmung der Wähler sichern wollen. Die langfristigen Folgen ihrer Entscheidungen werden dabei oftmals nicht bedacht. Erhöhte Sozialleistungen oder niedrige Steuern sollen ihnen Reputation und Wählerzulauf sichern. Die angenehmen Folgen sind kurzfristig für die Wähler erkennbar und erst für künftige Generationen problematisch. Aufgrund von Informationsasymmetrien besteht für die Bürger eine Staatsschuldenillusion (Buchanan und Wagner 1977): Sie können die Folgen der Staatsverschuldung nicht korrekt erkennen. Daher ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass Bürger höheren Transferzahlungen auf Kosten einer höheren Verschuldung ablehnend gegenüber stehen und Politiker entsprechend abstrafen (Berthold und Koch 2007). Die Erkenntnisse der politischen Ökonomie sprechen dafür, dass selbst im Falle einer vollständigen Planbarkeit konjunkturpolitische Maßnahmen langfristig aufgrund politischer Fehlanreize nicht realisierbar sind. Es ist nachweisbar, dass auch in konjunkturell guten Zeiten meist keine Rückführung der Defizite erfolgt (Barro und Redlick 2009). Da gerade die politökonomische Dimension und die politischen Institutionen einen starken Einfluss auf das Ausmaß der Staatsverschuldung ausüben, müssen diese neben den ökonomischen Rahmenbedingungen als wichtige Faktoren bei der Maßnahmenkonzeption mit bedacht werden (Koch 2011).

Zu den politisch motivierten Ursachen fehlender Konsolidierungsbemühungen lassen sich auch Fehlanreize zählen, die durch gewisse Rahmenbedingungen begünstigt werden. Als Beispiel für die Setzung von Fehlanreizen durch ungünstige Rahmenbedingungen wird häufig auf den Länderfinanzausgleich verwiesen. Eine Transfervereinbarung in der Art des Länderfinanzausgleiches besteht in der Bundesrepublik seit 1950, um gemäß dem Grundgesetz sicherzustellen, dass „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“ (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG). Dabei werden nicht nur horizontal Gelder zwischen den Ländern, sondern auch vertikal zwischen Bund und Ländern umverteilt. Besondere Aufmerksamkeit kommt dem Länderfinanzausgleich auf horizontaler Ebene zu, bei dem ein direkter Transfer zwischen den Ländern stattfindet.

Häufig kritisiert werden an den Rahmenbedingungen des Länderfinanzausgleiches die fehlenden ökonomischen Anreize für die Nehmerländer, ihre eigenen Haushalte zu konsolidieren. Nicht die Höhe der umverteilten Summen spielt dabei die entscheidende Rolle, sondern die Problematik, dass Mehreinnahmen der Länder zu fallenden Transferansprüchen führen und umgekehrt. So müssen „Geberländer“ einen Großteil ihrer Mehreinnahmen direkt abführen, während die „Nehmerländer“ weniger Ausgleichszahlungen erhalten, wenn sie mehr Steuern einnehmen können als üblich. So kann das bestehende System dazu führen, die bestehenden Unterschiede zwischen den Haushalten der Länder festzuschreiben.

3.5 Konsequenzen ausufernder Staatsverschuldung

Die Folgen ausufernder Staatsverschuldung sind vielfältig und hängen von zahlreichen weiteren Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen ab. In der klassischen Ökonomie wurde noch angenommen, dass die Bürger die Folgen der Staatsverschuldung in Form künftiger Zinslasten mit einplanen und dementsprechend Rücklagen bilden, um die bevorstehenden Steuererhöhungen finanzieren zu können. Damit hat theoretisch die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben keine weiteren volkswirtschaftlichen Effekte. Dieses sogenannte „ricardianische Paradigma“, benannt nach dem Ökonom David Ricardo (1772-1823), ist allerdings weder theoretisch noch empirisch haltbar. Steuern und Kredite sind keine äquivalenten Finanzierungsinstrumente staatlicher Tätigkeit. In der langen Geschichte der Staatsverschuldung hat sich gezeigt, dass die Wirkungen der Staatsverschuldung weitaus komplexer sind, als die einer erhöhten Steuerlast. Theoretisch wie empirisch lassen sich drei Hauptwirkungen der Staatsverschuldung unterscheiden: Zunächst lassen sich Negativfolgen für langfristiges Wirtschaftswachstum wie auch für die Verteilungsmechanismen innerhalb einer Gesellschaft und Auswirkungen auf die Währungsstabilität nachweisen. All diese Effekte beeinflussen deutlich die Handlungsspielräume der heutigen wie auch der künftigen Generationen und können nur schwerlich als wirkungsneutral eingestuft werden. Als letzte Konsequenz langjähriger Überschuldungen bleibt für viele Staaten lediglich der Staatsbankrott, der zum einen die bereits genannten Konsequenzen der Staatsverschuldung verstärkt und zum anderen noch weitreichendere Auswirkungen zur Folge hat, die im weiteren Verlauf skizziert werden.

3.5.1 Wachstumshemmnisse durch Staatsverschuldung

Insbesondere seit den 1970er Jahren werden zusätzliche staatliche Ausgaben über Verschuldung finanziert mit der Absicht, die gesamtstaatliche Nachfrage anzukurbeln. Dabei haben zusätzliche Staatsausgaben zur Konjunkturstabilisierung und die damit einhergehende Neuverschuldung meist eine entgegengesetzte Wirkung. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass eine Ausweitung der Staatsschulden mit negativen Folgen für das Wachstum wie auch für den Beschäftigungsstand einer Volkswirtschaft einhergehen können (Kumar und Woo 2010; SVR 2007). Umgekehrt lässt sich nachweisen, dass sinkende Staatsschulden mit einem zunehmenden Wirtschaftswachstum einhergehen (Bertola und Drazen 1993). Eine Begründung dieser Zusammenhänge findet sich darin, dass empirisch ein enger Zusammenhang zwischen an-

steigender Staatsverschuldung mit einem steigendes Zinsniveau in konjunkturellen Hochphasen besteht (SVR 2007). Wenn die Staatsverschuldung das Zinsniveau ansteigen lässt, erscheint es für Privatanleger lukrativer, das Geld in Staatsanleihen anzulegen, anstatt zu investieren. So kommt es mit steigender Staatsverschuldung zum sogenannten *Crowding-Out*: die staatlichen Investitionen verdrängen die privaten. Durch diesen Mechanismus entsteht kein nutzenbringender Mehrwert aus staatlichen Investitionen.

Zudem verweisen Kritiker der keynesianischen Wirtschaftspolitik darauf, dass die Neuverschuldung mit steigender Tendenz zur Finanzierung konsumtiver statt investiver Staatsausgaben verwendet wird (Fuest und Kroker 1982; Maussner et al. 1999). Werden zusätzliche Schulden für den heutigen Konsum anstatt für Investitionen verwendet, ergeben sich daraus noch geringere Wachstumsaussichten und damit eine geringere Chance, die gemachten Schulden künftig zurückzahlen zu können. Langfristig können so aufgrund der rückläufigen privaten Investitionen Wachstumschancen für die Volkswirtschaft verloren gehen.

3.5.2 Schulden auf Kosten der Generationengerechtigkeit

Mögliche Verteilungswirkungen von Staatsausgaben können zwischen den Generationen oder auch innerhalb einer Generation auftreten (Beck und Prinz 2012). Die Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung zwischen den Generationen sind im Zuge der Debatte zum Thema Generationengerechtigkeit weitestgehend anerkannt. Bei dieser Form der Verteilung verschiebt eine Kreditaufnahme des Staates die Lasten der Besteuerung für heutige Ausgaben in die Zukunft, womit die Elterngeneration eine stärkere reale Belastung der nachfolgenden Generationen in Kauf nimmt (Koch 2011). Damit wird den künftigen Generationen zugemutet, die stetig steigenden Finanzierungslasten durch steigende Steuern zu tragen, während gleichzeitig die finanzpolitischen Spielräume stark eingeschränkt werden (Neidhardt 2010). Unter dem Leitsatz der Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik ist die Last für künftige Generationen umso höher, je größer der Anteil der externen Verschuldung ist und je größer die mit der Verschuldung einhergehenden Wachstumseinbußen der Volkswirtschaft ausfallen (Fuest und Kroker 1982; Kumar und Woo 2010).

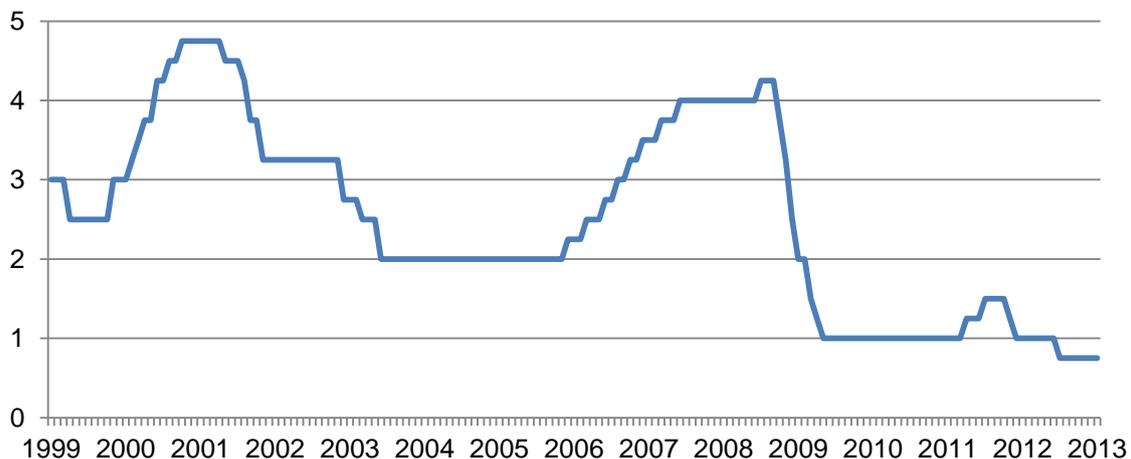
Die Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung innerhalb einer Generation sind demgegenüber umstritten. Dem Transferansatz zufolge sollen die ärmeren Arbeitnehmer mit ihren Steuerzahlungen die Gelder aufbringen, die der Staat für die anfallenden Zinszahlungen benötigt. Diese Zinszahlungen kommen hingegen dem Teil der Bevölkerung zugute, der über ausreichendes Kapital verfügt, um es investieren zu können. Über diesen Mechanismus, so die Theorie, soll die Staatsverschuldung zu einer Umverteilung von arm zu reich führen (Fehr et al. 1999). Allerdings lassen sich diese Zusammenhänge empirisch für die Bundesrepublik Deutschland nicht nachweisen (Fuest und Kroker 1982). Zwar kommen die Zinszahlungen aus der Staatsverschuldung den Menschen mit höheren Einkommen zugute, allerdings zahlen diese auch einen größeren Anteil an Steuern.

3.5.3 Finanzrepression und Inflation durch Staatsverschuldung

In bestimmten konjunkturellen Situationen resultiert aus zusätzlicher staatlicher Kreditaufnahme ein Anstieg des allgemeinen Preisniveaus. Während einer positiven konjunkturellen Entwicklung wirkt sich eine zusätzliche öffentliche Kreditaufnahme steigernd auf das Preisniveau aus, da die zusätzliche staatliche Nachfrage über Geldschöpfung zu finanzieren ist (Fuest und Kroker 1982). Dabei muss die Inflation nicht nur die ungewollte Nebenwirkung der Staatsverschuldung sein, sondern kann auch seitens der Politik als ein durchaus beabsichtigtes Mittel herbeigeführt werden, um die realen Kosten der Verschuldung zu senken. Je höher die Staatsverschuldung, desto stärker wird der politische Druck auf die Zentralbanken, eine Niedrigzinspolitik zu betreiben. Diese Form der staatlichen Einflussnahme auf die Geldpolitik der Zentralbank wird gemeinhin als Finanzrepression bezeichnet. Mit einer Niedrigzinspolitik verfolgt die Zentralbank das Ziel, die Investitionsneigung der Unternehmen unabhängig von der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung zu steigern. Durch die günstige Bereitstellung bestimmter Refinanzierungsgeschäfte soll zunächst die Kreditnachfrage bei Geschäftsbanken erhöht werden, die die entsprechenden Kredite auch zu günstigeren Konditionen an Unternehmen weitergeben können. Im Verlauf der jüngsten Finanzkrise hat die europäische Zentralbank diesen Kurs verfolgt und die Leitzinsen auf einen historisch tiefen Stand gesenkt (siehe Abbildung 21).

Abbildung 21

Leitzinsentwicklung in der Eurozone: Hauptrefinanzierungssatz der EZB in Prozent



Quelle: EZB

Bestehen die Staatsschulden in der eigenen Währung, so führt deren Wertminderung zu einer Absenkung der realen staatlichen Schuldenlast. Der Grundgedanke hinter diesem Konzept ist, dass Staatsverschuldung kein Problem darstellt, solange die Kosten für künftige Generationen durch Inflation verringert werden könnten. Wird seitens der Geldpolitik, eine – in Bezug auf die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft – zu großzügige monetäre Entwicklung zugelassen, kommt es langfristig zur Inflation.

Eine gesteigerte Inflation ist jedoch kein unbedenkliches Instrument zur Schuldenminderung. Zwar senkt sie auf der einen Seite den realen Wert der nominalen Schuldenlast von staatlichen wie auch privaten Schuldner, bürdet jedoch auf demselben Wege den Sparern und Versicherten höhere Lasten auf. Doch nicht nur für Gläubiger, sondern auch für die gesamte Volkswirtschaft hat die Inflation drastische Folgen. Neben den technischen Kosten der häufigeren Preisanpassungen („Speisekarten-“ und „Anpassungskosten“) werden zusätzliche Ressourcen verschwendet, indem die relativen Preise verzerrt und infolgedessen Konsumentenentscheidungen suboptimal getroffen werden. Zusätzlich kommt es zu einer willkürlichen Vermögensumverteilung, wenn sich nicht alle Preise wie Löhne und Zinsen zeitnah an die gestiegene Inflationsrate anpassen können. So können eine Senkung der Reallöhne und eine damit einhergehende Kaufkraftminderung die Folge sein. Auf Seite des Staates führt Inflation wiederum zu höheren Steuereinnahmen, da bei mangelnden Anpassungen der Steuergrenzen ein höherer Steuersatz beim gleichen Realeinkommen fällig wird („Kalte Progression“). Insgesamt lohnt sich die Geldentwertung für den Staat, aber nur auf Kosten der Kleinsparer, Arbeitnehmer und Sozialleistungsempfänger. Daher kann Inflationsvermeidung auch mitunter als die beste Form der Sozialpolitik gesehen werden.

Inflationserfahrungen aus dem zwanzigsten Jahrhundert haben weltweit das Bewusstsein dafür geschaffen, dass eine gesteigerte Geldentwertung nur schwer kalkulierbare volkswirtschaftliche wie auch gesellschaftliche Kosten mit sich bringt und daher dem Ziel der Geldwertstabilität in der Geld- und Währungspolitik ein bedeutender Stellenwert zukommt. Nicht umsonst steht in der Zielvereinbarung der EZB das Inflationsziel von zwei Prozent festgeschrieben. Erst wenn die Preisniveaustabilität garantiert werden kann, kann der Preismechanismus als der Knappheitsindikator einer Volkswirtschaft funktionieren und langfristig eine effiziente Ressourcenallokation gewährleisten.

3.5.4 Schuldenkrisen und Staatsbankrott

Das potenzielle Ende einer Staatsschuldenkrise ist der Staatsbankrott. Gemeinhin spricht man von einem Staatsbankrott, wenn ein Staat seine Schulden nicht mehr zu den Konditionen zurückzahlen kann, zu denen er sie aufgenommen hat (Beck und Prinz 2012). Die Folgen solcher Zahlungsausfälle sind verheerend. Zunächst folgen aus der mangelnden Möglichkeit, seine Gläubiger zu bedienen, höhere Zinskosten für neue Kreditaufnahmen. Nach einer Herabstufung ihrer Wertigkeit an den Finanzmärkten durch Rating-Agenturen bleiben für ohnehin hoch verschuldete Staaten so immer geringere Möglichkeiten zur Refinanzierung und damit auch zum Begleichen der bereits angehäuften Schulden. Dieser folgenschwere Reputationsverlust des Staates stellt bereits alleine einen wichtigen Grund dafür dar, Staatsschulden wie vereinbart zu bedienen (Eaton und Gersovitz 1979).

Doch nicht nur für die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik sind die Folgen eines Staatsbankrottes gravierend. Auch die private Wirtschaft eines Landes hat die Folgen mit zu tragen. Nicht nur das Ausbleiben ausländischer Investitionen kann Folge des Reputationsverlusts sein. Hat der Staat beispielsweise viele einheimische Banken unter seinen Gläubigern, so kann die Staatsschuldenkrise schnell eine nationale Banken-

Krise zuzufolge haben, die zu einem Zusammenbruch des inländischen Zahlungsverkehrs und somit zu einer Lähmung der ökonomischen Aktivitäten führen kann (Beck und Prinz 2012; Barro 2001). Auch ausländische Handelsbeziehungen können unter der Vertrauenskrise des Staates und angesichts der unsicheren Zukunft stark gehemmt werden (Rose und Spiegel 2002; Martinez und Sandleris 2011). Insgesamt lassen sich negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum durch einen Staatsbankrott nachweisen (Borensztein und Panizza 2009).

Ab welchem Schuldenstand mit einem Staatsbankrott zu rechnen ist, ist noch nicht eindeutig nachgewiesen (Tojner 2012). Häufig wird ein Schuldenstand von 80 oder 90 Prozent des Bruttoinlandsproduktes als kritischer Wert genannt, ab dem mit einem Staatsbankrott zu rechnen sein soll (Reinhart und Rogoff 2010; Cecchetti et al. 2011). Allerdings können solche Grenzwerte nicht für alle Länder gleich ermittelt werden (Ghosh et al. 2011). Dies liegt vor allem daran, dass zwischen externer und interner Verschuldung unterschieden werden muss. Die Verschuldung gegenüber eigenen Bürgern hat im Falle eines Staatsbankrottes ähnliche Wirkungen wie eine stärkere Besteuerung der künftigen Generationen: Die interne Staatsverschuldung „bleibt in der Familie“. Liegt ein Großteil der Verschuldung hingegen im Ausland, bleibt dem Staat nur noch die Erklärung der Zahlungsunfähigkeit oder wiederum die Belastung der eigenen Bevölkerung durch steigende Steuern, ein Rückgang der Investitionen, oder der Verkauf von Vermögenswerten (Beck und Prinz 2012). Die externe Verschuldung kann daher als ein gutes Indiz dafür bewertet werden, dass über die eigenen Verhältnisse gelebt wird. Empirisch gesehen steigt die Zahlungsausfallwahrscheinlichkeit eines Staates ab einem Anteil der Auslandsverschuldung an der gesamten Verschuldung zwischen 30 und 35 Prozent (Reinhart und Rogoff 2010).

Die Situation wird noch problematischer, wenn die Schuldenkrise nicht nur einen einzelnen Staat, sondern Währungsunionen betrifft. Die zusätzliche Problematik ergibt sich daraus, dass die nationalen Wechselkurse nicht mehr als Ausgleichsmechanismus für den Außenhandels- und Kapitalverkehr der einzelnen Länder dienen können. Durch den Wegfall der Geldpolitik als wirtschaftspolitische Entscheidungsgröße bleiben dem Staat nur massive Sparprogramme in Kombination mit Steuererhöhungen, was in einer Krisensituation politisch nur schwer durchsetzbar erscheint, oder erneute Kreditaufnahmen. Durch die Aufgabe der eigenständigen Geldpolitik weiten einige Staaten ihre nationale Verschuldung stärker aus als sie dies als einzelner Staat getan hätten (Beck und Prinz 2012). Die Spekulation der Mitgliedstaaten besteht in einem *Bailout* im Falle des Staatsbankrotts durch die übrigen Staaten. Staaten haben demnach keinerlei Anreize für eine solide Haushaltspolitik, wenn sie davon ausgehen können, dass die übrigen Staaten der Union für ihre Schulden bürgen oder ihnen aushelfen.

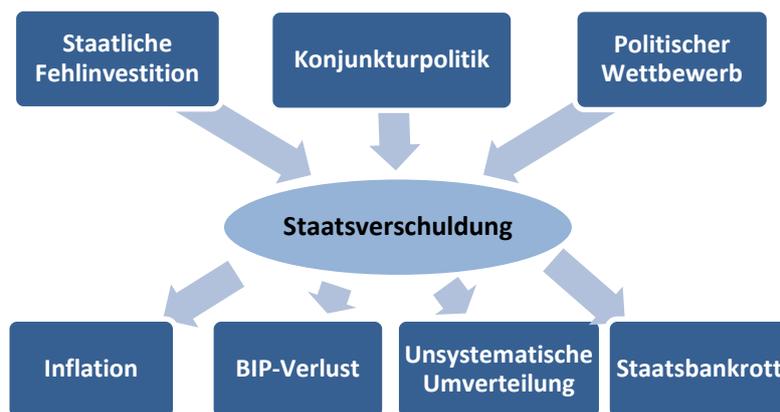
4 Wege zum Schuldenabbau

Ordnungspolitische Analyse von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Auf Grundlage der zuvor aufgeführten theoretisch wie empirisch fundierten Kenntnisse lassen sich Ursachen und Folgen der Staatsverschuldung leichter schematisieren (siehe Abbildung 22). Dabei ist jedoch zu beachten, dass sowohl zwischen den Ursachen wie auch den Folgen der Staatsverschuldung zahlreiche Wechselbeziehungen bestehen. Einige der im Rahmen dieser Argumentation behandelten Maßnahmen sollen an den Ursachen der Staatsverschuldung ansetzen und diesen entgegenwirken. Andere Maßnahmen sollen wiederum dabei helfen, die Folgen der bestehenden oder auch der schwer vermeidbaren künftigen Staatsverschuldung abzumildern und insgesamt die fiskalpolitischen Handlungsspielräume der Politik zu erhalten.

Abbildung 22

Ursachen und Folgen der Staatsverschuldung



Quelle: Eigene Darstellung.

Aus ordnungspolitischer Sicht werden durch die Staatsverschuldung insbesondere das Prinzip der Haftung gegenüber künftigen Generationen sowie die Konstanz der Wirtschaftspolitik berührt. In seiner ursprünglichen Konzeption war das Prinzip der Haftung nicht auf Organe der öffentlichen Verwaltung, sondern auf den unternehmerischen Sektor bezogen (Eucken et al. 1990). Allerdings lässt es sich in einer ähnlichen Formulierung auch auf Gebietskörperschaften und Staaten übertragen. Die handelnden Personen sind in diesem Falle nicht mehr die Unternehmer, sondern politische Akteure. Diese müssen sich gemäß des Haftungsprinzips in ihren Handlungen insbesondere von den langfristigen Interessen der Bevölkerung leiten lassen und sich zugleich des Ausmaßes ihrer Handlungswirkungen bewusst sein. Nehmen Politiker als gewählte Repräsentanten der Bevölkerung beispielsweise eine Haushaltspolitik, die nur ihren kurzweiligen Interessen zugutekommt und sie dafür nicht zur Rechenschaft gezogen werden können, so wird das Haftungsprinzip verletzt. Demgegenüber wird mit dem Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik eine konsistente Verfolgung langfristiger und stabilitätssichernder Ziele der Politik gefordert. Die Bedeutung einer derartigen Wirtschaftspolitik kommt nach Eucken nicht alleine durch die Konstanz des Vertrauens

der Wähler in ihre Vertreter zustande, sondern vielmehr durch die durch eine konstante Politik begünstigte Investitionsneigung der Unternehmen. Der Investitionsneigung ist im Rahmen einer Wettbewerbsordnung als eine entscheidende Einflussgröße auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsraten zu sehen. Können Unternehmer auf konstante wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen für ihr Wirtschaften vertrauen, sind sie auch in der Lage, langfristige Investitionen, auch in Forschung und Entwicklung, zu tätigen und damit die Wettbewerbsordnung funktionsfähig zu halten.

Insbesondere die Forderung nach der Konstanz der Wirtschaftspolitik steht jedoch häufig im Konflikt mit der ordnungspolitischen Forderung nach einer möglichen Krisenreaktion im Falle einer abrupten, systemischen Unordnung. So erscheinen staatliche Mehrausgaben anlässlich einer Krise als unumgänglich, um stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen und das Vertrauen in die Märkte zu sichern. Ein gehäuftes Vorkommen solcher Maßnahmen kann hingegen das Vertrauen in staatliches Handeln und die Stabilität der Rahmenbedingungen gefährden. Daher gilt es insbesondere hinsichtlich dieser Prinzipien eine ausgewogene Einschätzung wirtschafts- und finanzpolitischer Handlungen vor dem Hintergrund der jeweiligen Gegebenheiten. Neben der ordnungspolitischen Bewertung bereits bestehender Maßnahmen sollen zusätzlich neuere Maßnahmen diskutiert werden, die in der aktuellen Lage eine Besserung der Verschuldungskrisen in Aussicht stellen. Um die potenziellen Handlungsebenen besser voneinander abzugrenzen, werden die vorgestellten Maßnahmen für die internationale Ebene, die Bundesebene, die Bundesländer sowie für die Kommunen getrennt betrachtet.

4.1 Rahmenbedingungen öffentlicher Haushaltsführung

Nicht alle Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung lassen sich einer einzigen politischen Entscheidungsebene zuordnen. Daher sollen hier zunächst Maßnahmen skizziert und bewertet werden, die als Rahmenbedingungen für öffentliche Haushalte aller Ebenen anwendbar sind.

4.1.1 Top-Down-Verfahren

Zahlreiche Untersuchungen belegen den entscheidenden Einfluss des Budgetprozesses auf die Höhe der Staatsverschuldung (vgl. für einen Überblick Hallerberg und Hagen 1997). In Deutschland wurde bis zum Jahr 2011 bei der Budgetvergabe für die einzelnen Ministerien „von unten nach oben“ verfahren: Der Bundesminister der Finanzen gab den Ministerien einen gewissen Rahmen für deren Haushaltsplanung vor, die dann ihrerseits einen Vorschlag machen konnten. Mit dem Übergang zum Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Bundeshaushalts und des Finanzplans wurde diese Verfahrensweise 2011 angepasst: Die einzelnen Haushaltspläne der Ministerien werden nun nicht mehr „von unten nach oben“ weitergereicht. Stattdessen wird den einzelnen Ressorts direkt der konkrete Budgetrahmen von oben, vom Bundesfinanzminister im Einvernehmen mit der Regierungsspitze, vorgegeben (siehe Abbildung 23).

Abbildung 23

Budgetprozess nach Bottom-Up- und Top-Down-Verfahren



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages 2008.

Die Vorteile des neuen Verfahrens sehen dessen Befürworter darin, dass eine Budgetplanung „von unten nach oben“ meist zu einer Ausweitung der Staatsausgaben statt zu einer systematischen und effektiven Ausgabenpolitik führt. Theoretisch lässt sich dieser Standpunkt damit begründen, dass zum einen dem Finanzministerium nicht nur die Prozesshoheit, sondern auch die Entscheidungskompetenzen zugewiesen werden. Diese eindeutige Kompetenzzuweisung verhindert Unklarheiten und lässt den einzelnen Ministerien einen engeren, allerdings der jeweiligen Haushaltslage besser gerecht werdenden, Handlungsspielraum. Außerdem stärkt die Verbindlichkeit des Budgetrahmens, mit der das Budget für die Ministerien vor dem Haushaltsprozess festgelegt wird, die mittel- wie auch die langfristige Haushaltsdisziplin (Busemeyer und Wintermann 2006). Praktische Beispiele für die Wirksamkeit derartiger Reformbemühungen finden sich bereits in Schweden, den Niederlanden, Österreich und Frankreich (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages 2008; Molander 2000; Busemeyer und Wintermann 2006). Durch die Verwendung des Top-Down-Ansatzes haben öffentliche Haushalte leichter die Möglichkeit, weiterführende Rahmenkonzepte, wie Schuldenregeln, konsequenter einzuhalten.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

In der ordnungspolitischen Bewertung stärkt die Umstellung auf das Top-Down-Verfahren den Grundsatz konstanter Wirtschaftspolitik im Vergleich zum Bottom-Up-

Prozess. Durch die kurz- wie auch langfristige Planungssicherheit gewinnt der Staatshaushalt an Stabilität und sichert sich und den im Land agierenden Unternehmen einen vertrauenswürdigeren Handlungsrahmen für Investitionen. Je langfristiger sich der Staat auf bestimmte Rahmenbedingungen festlegen und eine größere Konstanz sichern kann, desto mehr Planungssicherheit gewährt sie Unternehmern wie auch Investoren (Eucken 1990). Die Umsetzbarkeit eines solchen Verfahrens wurde bereits in anderen Ländern unter Beweis gestellt. So kam der Umstellung auf das Top-Down-Verfahren wie in Schweden eine bedeutende Rolle bei der Einhaltung der langfristigen Vorgaben für Haushaltsüberschüsse zu (Molander 2000). Welchen genauen Beitrag zum Schuldenabbau diese Maßnahme zu leisten vermag, lässt sich nur schwer quantifizieren. Dazu ist zu unklar, welche Haushaltspläne mit der Beibehaltung des Bottom-Up-Verfahrens verbunden gewesen wären. Aus den Erfahrungswerten anderer Staaten lässt sich jedoch eine positive Wirkung der Einführung des Top-Down-Verfahrens auf die Haushaltskonsolidierung feststellen. Zusammenfassend lässt sich diese Maßnahme daher als ein ordnungspolitischer Gewinn einstufen: sie kommt dem konstituierenden Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik zugute und kann sowohl als umsetzbar als auch als zielführend beurteilt werden.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+

4.1.2 Sunset Legislation

Das Konzept der *Sunset Legislation* zählt bereits zu den populären Instrumenten der Haushaltskonsolidierung und wird von einigen Seiten zudem als „Schlüsselinstrument des Bürokratieabbaus“ angesehen (Wegrich et al. 2005). Dennoch stellen umfassende *Sunsetting*-Regelungen in Europa bislang die Ausnahme dar, während sie in den USA oder auch Australien vorwiegend auf der Ebene der Bundesstaaten bereits häufiger zu finden sind (Wegrich et al. 2005). Mit der Anwendung der *Sunset Legislation* werden Maßnahmen und Programme, die ein Leistungsversprechen der öffentlichen Hand beinhalten zur Zeit des Beschlusses mit einem Ablaufdatum versehen. D.h., nicht alle Gesetze werden befristet, sondern nur solche, die nicht für die Konstanz der Wirtschaftspolitik relevant sind und eher als situationsbezogene, kurzfristige Förderung beschlossen werden. Für eine Weiterführung von Förderungsmaßnahmen nach dem beschlossenen Zeitraum ist dann ein erneuter Beschluss der Legislative notwendig. Das Ziel dieser Maßnahme ist eine regelmäßige Prüfung von Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, politischer Aktualität sowie der Zweckmäßigkeit von Ausgaben und Leistungen aufgrund von Beurteilungsberichten.

Das *Sunsetting* soll von dem Umstand, dass einmal eingerichtete Subventionsprogramme nur schwer wieder aufzukündigen sind, langfristig Abhilfe schaffen (Eekhoff et al. 2006). Durch die Befristung bestimmter Aufgaben und Ausgaben werden Änderungen wie auch die Abschaffung der Regulierung oder Subvention leichter durchsetzbar (Jann et al. 2007). Allerdings zeigt diese Maßnahme nur dann eine nachhaltige Wir-

kung für die Haushaltskonsolidierung, wenn Kostenkriterien eine zentrale Rolle im erneuten Evaluationsverfahren eingeräumt wird (Wegrich et al. 2005). Zudem besteht die Gefahr des Zustandekommens eines „Verlängerungsautomatismus“, in dem keine kritische Diskussion der Rechtsvorschriften mehr erfolgt, sondern wie selbstverständlich eine Maßnahme immer wieder genehmigt wird (Jann et al. 2007). Damit ist die *Sunset Legislation* nicht als uneingeschränkt sinnvoll für die Haushaltskonsolidierung zu bewerten, da die erneute Prüfung der Maßnahmen abermals mit Kosten einhergeht. Die alleinige Befristung stellt also keine direkte Gewährleistung der Haushaltskonsolidierung dar, sondern muss konsequent und zielsicher angewendet werden.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Ordnungspolitisch ist die Einführung einer Befristung von Rechtsvorschriften und Subventionen grundsätzlich als positiv zu bewerten. Mit klaren Fristsetzungen für Subventionen stärkt die Maßnahme das Prinzip der konstanten Wirtschaftspolitik. Die Verlässlichkeit bezieht sich dabei nicht nur auf das klare Ablaufdatum von möglichen Transferleistungen, sondern auch auf das Vertrauen darauf, dass vorhandene Regulierungen und Subventionen regelmäßig geprüft und damit als sinnvoll und zielführend angesehen werden können. Die Umsetzbarkeit der Maßnahme wurde bereits in einigen Ländern demonstriert. Allerdings gilt es auch aus den Erfahrungen dieser Länder zu lernen. Insgesamt ist die *Sunset Legislation* als Gewinn zu bewerten. Es stärkt die ordnungspolitischen Prinzipien und kann als umsetzbar eingestuft werden. Zielführend kann die Maßnahme dann sein, wenn Evaluations- und Innovationspotenziale genutzt werden und zugleich der Kontroll- und Beschlusaufwand der Legislative möglichst gering bleibt (IW Köln 2005).

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+

4.1.3 Effizienzanalyse der öffentlichen Verwaltung

Zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit privat geführter Unternehmen stellen datenbasierte Effizienzanalysen mittlerweile ein beliebtes Instrumentarium dar. In der öffentlichen Verwaltung ist der Einsatz solcher Instrumente demgegenüber noch selten. Unter einer Effizienzsteigerung ist bei diesen Analysen eine bessere Nutzung vorhandener Ressourcen bei der Erstellung von Outputs, also den erbrachten Leistungen, zu verstehen.

Zu den gebräuchlichen Verfahren gehören die *Data Envelopment Analysis* (DEA) sowie der *Free Disposal Hull* (FDH) (vgl. Montén 2009). Unabhängig von der zugrunde liegenden Methode ist die Vorgehensweise ähnlich. Im Vorfeld der Analysen werden

die Inputs und Outputs bestehender Arbeitsabläufe erfasst. Dabei umfassen die Outputs öffentliche Leistungen, während zu den Inputs Faktoren wie die Anzahl der dafür benötigten Beschäftigten zählen. Auf der Grundlage der Daten wird in einem ersten Analyseschritt der maximal mögliche Output für ein gegebenes Niveau an Inputs festgestellt. Anhand von Abweichungen von den besten Resultaten können weniger effiziente Arbeitsabläufe in einem zweiten Schritt identifiziert und schließlich optimiert werden.

Insbesondere auf der Ebene miteinander vergleichbarer Kommunen lassen sich derartige Effizienzvergleiche zur Offenlegung ineffizient wirtschaftender öffentlicher Verwaltung erstellen. Der Vorteil bei einer derartigen Vorgehensweise besteht darin, dass nicht nur einzelne Arbeitsabläufe innerhalb einer Gebietskörperschaft, sondern auch Arbeitsabläufe in verschiedenen Kommunen miteinander verglichen werden können. 2009 wurde eine Effizienzanalyse bereits zum Vergleich sächsischer Kommunen erstellt. Anhand der Ergebnisse konnten dort Einsparungspotenziale im Umfang von 51 Millionen Euro im Bereich der öffentlichen Verwaltung offen gelegt werden (Montén 2009).

Aus ordnungspolitischer Perspektive erscheint eine vermehrte Durchführung von Effizienzanalysen in der öffentlichen Verwaltung auf allen politischen Entscheidungsebenen als wünschenswert. Zunächst können die auf Grundlage einer Effizienzanalyse durchgeführten Maßnahmen für eine Effizienzsteigerung der Verwaltungsapparate sorgen und damit die Verlässlichkeit und auch die Konstanz der Wirtschaftspolitik optimieren. Zudem werden durch die Kosten-Nutzen-Analysen der Ressourceneinsatz offen gelegt, der für gewisse Tätigkeiten aufgewendet wird. In diesem Zusammenhang stärkt die Maßnahme auch das Prinzip der Haftung der öffentlichen Haushaltsführung.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Die Durchführbarkeit der Effizienzanalysen hat sich auf kommunaler Ebene am Beispiel von Sachsen bereits erwiesen. Es spricht nichts dagegen, diese Maßnahme auch auf anderen politischen Ebenen durchzuführen. Für eine bessere Vergleichbarkeit der Effizienzmaße bietet es sich jedoch an, die Analysen auf kleineren Ebenen, wie Kommunen durchzuführen. Als zielführend kann die Maßnahme dann bewertet werden, wenn die erkannten Einsparungspotenziale im Nachgang der Analysen auch realisiert werden. Insgesamt sind derartige Untersuchungen als ein ordnungspolitischer Gewinn zu bewerten.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Haftung		
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+

4.1.4 Fiskalreferendum

Mit der Einführung eines Fiskalreferendums erhalten die Wähler die Möglichkeit über die Ausgabenpolitik ihrer Regierung mit zu entscheiden. Derartige Volksentscheide sind in Deutschland die Ausnahme. In anderen Ländern, wie z.B. in den Schweizer Kantonen, werden solche Referenden bereits regelmäßig angewendet. In einer Studie zu deren Haushaltspolitik kamen Feld und Kirchgässner bereits zu dem Ergebnis, dass Kantone mit einem Fiskalreferendum ca. sieben Prozent geringere Staatsausgaben pro Kopf und zugleich über 11 Prozent höhere Pro-Kopf-Einnahmen erzielten als die übrigen Kantone (Feld und Kirchgässner 2001). Auch in einer Untersuchung der Haushaltspolitik von US-Staaten konnte ein deutlicher Zusammenhang zwischen einer sparsameren Haushaltspolitik und der Möglichkeit eines Fiskalreferendums nachgewiesen werden (Matusaka 1995).

Durch die direkte Verknüpfung hoher Staatsausgaben mit dem Bürgerwillen wird zudem das Bewusstsein der Bürger bezüglich der Verwendung ihrer Steuergelder gestärkt (Kirchgässner 2000). Vor diesem Hintergrund soll es der Politik erschwert werden, insbesondere hohe Ausgaben ohne weiteren Rückhalt durch das Volk zu tätigen. Es stellt sich jedoch die Frage, auf welcher politischen Ebene Fiskalreferenden die besten Ergebnisse erzielen können. Während für Gebietskörperschaften in der Größe von Kantonen ein negativer Zusammenhang zwischen der direkten Demokratie und der Verschuldung öffentlicher Haushalte besteht, wird häufig angezweifelt, dass diese Ergebnisse auch auf größere Körperschaften, wie beispielsweise großflächigen Staaten tragfähig sein können (Kirchgässner 2000). Werden Referenden jedoch auf der Ebene kleiner Gebietskörperschaften angewendet, so muss dort zunächst die fiskalische Autonomie herrschen. Unabhängig von der Ebene der Volksentscheide bleibt deren Ausgestaltung entscheidend für ihren Erfolg (Schiller 2002). Die Einführung von Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene (Stichwort: Bürgerhaushalte) scheitert bislang jedoch am Desinteresse der Bürger.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Maßnahme ambivalent zu beurteilen. Zwar stärken Fiskalreferenden das Prinzip der Haftung in dem Sinne, dass die Bürger direkter mit über die Ausgabe ihrer Steuern mitentscheiden können und ihr Bewusstsein für Mitverantwortung in ihrer Gesellschaft gestärkt wird. Allerdings besteht die Gefahr, dass durch Referenden insbesondere sozial schwächere Schichten, die sich auch politisch weniger engagieren, in den Entscheidungen übergangen werden könnten. Diese Gefahr wird durch die Systematik einer repräsentativen Demokratie weitestgehend ausgeräumt. Zudem kann eine häufige Verwendung dieses Instrumentes auch mit einer geringeren Konstanz der Wirtschaftspolitik einhergehen. Werden zu viele Budgetentscheidungen durch Volksentscheide getroffen, lässt sich nur schwerlich eine verlässliche, langfristige ausgelegte Wirtschaftspolitik garantieren.

Als zielführend können Fiskalreferenden dann bewertet werden, wenn nicht über zu viele ohnehin notwendige Ausgaben Wahlen abgehalten werden, die selber mit einem hohen Bürokratieaufwand und den entsprechenden Kosten verbundenen sind. Angesichts der häufig nur geringen Wahlbeteiligung lässt sich jedoch auch an der Zielführung hinsichtlich der Durchsetzung des Bürgerwillens zweifeln. Beteiligt sich nur ein geringer Anteil der Bürger, können zusätzliche Ausgaben für die zu erreichende Maßnahme nicht gerechtfertigt werden. Zusammenfassend ist das Fiskalreferendum als ein ordnungspolitisches Dilemma zu bewerten.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Haftung - Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+/-

4.1.5 Zusammenlegung von Wahlterminen

Das Ziel der Zusammenlegung von Wahlterminen besteht in erster Linie in den Kosteneinsparungen durch einen einmalig getätigten Personal- und Verwaltungsaufwand. Hinzu kommt eine Vermeidung von kosten- und zeitintensiven „Dauerwahlkämpfen“, in denen Parteien sich nicht mehr mit langfristig relevanten politischen Themen befassen, sondern sich immer für kurzfristige und medienwirksame Zielsetzungen entscheiden. Zudem besteht vielerorts die Hoffnung, die Wahlbeteiligung durch eine Zusammenlegung der Termine wieder zu erhöhen. Insbesondere bei Kommunalwahlen, bei denen die Beteiligung vielerorts historische Tiefststände erreicht (D'Inka 2011), liegt die Vermutung nahe, dass eine Zusammenlegung der Wahltermine, beispielsweise mit der Bundestagswahl, einen positiven Einfluss auf die Wählerzahl haben kann.

Allerdings handelt es sich bei Landtags- und Bundestagswahlen um eigenständige Wahlen mit eigenen Regelungen, die weiterhin beachtet werden müssen (BStml 2012). Kritiker sehen durch die Zusammenlegung von Wahlen zusätzlich die Gefahr einer größeren Unschärfe zwischen Bundes- und Landespolitik. So befürchten sie, dass im Falle einer zu starken Konzentration von Landtagswahlen landespolitische Themen zu weit in den Hintergrund gerückt werden könnten (Detterbeck 2006), was gerade in Krisenzeiten zu einer Inkonsistenz der Politik führen werde. In der Bundesrepublik würde es sich jedoch anbieten, Landtagswahlen in solchen Ländern gleichzeitig stattfinden zu lassen, in denen politische Traditionen und aktuelle Problemlagen relativ unterschiedlich sind, sodass die jeweilige Eigenständigkeit der Landespolitik trotz zeitgleicher Wahlen erhalten bleibt (Detterbeck 2006).

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Vor dem Hintergrund dieser Bedenken fällt auch die ordnungspolitische Bewertung der Zusammenlegung von Wahlen gespalten aus. Die Vermeidung von Dauerwahlkämpfen

spricht für eine Verbesserung der Konstanz der Wirtschaftspolitik. Sobald wieder langfristige Themen verfolgt werden und politische Ressourcen nicht vollends durch Wahlen in Anspruch genommen werden, besteht durchaus eine Chance für ein gestärktes Vertrauen in politische Handlungen. Hingegen wird dasselbe konstituierende Prinzip durch die Nivellierung örtlicher politischer Belange gegenüber größeren Wahlen gefährdet. Daher ist die Zusammenlegung von Wahlen kein Patentrezept, das ohne Bedenken ebenenübergreifend eingesetzt werden sollte. Demgegenüber erscheint die Maßnahme als problemlos umsetzbar. Zum Abbau der Staatsverschuldung durch Einsparungen ist die Zusammenlegung von Wahlen nur in einem begrenzten Umfang geeignet. Zwar ergeben sich auf der einen Seite Einsparungen im Bereich der Personalkosten. Sind allerdings ohnehin verschiedene Ämter mit der Organisation betraut, erweisen sich die Einsparungspotenziale als begrenzt. Daher stellt sich in der Gesamtbewertung die Zusammenlegung von Wahlen als ordnungspolitisches Dilemma heraus.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+/-

4.1.6 Auslagerung der Schulden in einen Schattenhaushalt

In der Bundesrepublik Deutschland sind im Grundgesetz (GG), im Haushaltsgrundsätze-gesetz (HGrG) sowie in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) Haushaltsgrundsätze für die Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden festgeschrieben. Die Grundsätze für das Budget umfassen unter anderem die Einheit, die Genauigkeit, die Klarheit sowie die Vollständigkeit der aufgestellten Budgets. Das Ziel derartiger Grundsätze besteht darin, dass künftige Haushaltspläne einerseits dem Parlament so vorgelegt werden können, dass eine Abschätzung der Regierungsabsichten möglich ist, und die Pläne andererseits auch in der Form durch das Parlament beschlossen werden können. So wird die parlamentarische Bewilligung und die Kontrolle über die einzelnen Haushaltsposten nur durch eine übersichtliche, klare und vollständige Gliederung der zu tätigen Einnahmen und Ausgaben gefördert. Nicht nur für das Parlament, sondern auch für Bürger ist die klare Aufstellung von Haushaltsplänen von Vorteil, da sie nur so die Haushaltsführung ihrer Regierung nachvollziehen können.

Bei Schattenhaushalten, so die geläufige Bezeichnung von Nebenhaushalten, handelt es sich um informelle Haushaltsposten, die außerhalb der öffentlichen Haushalte geführt werden und auf die viele Haushaltsprinzipien keine oder nur beschränkte Anwendung finden. Prominente Beispiele dafür stellen in Deutschland der Sonderfonds „Deutsche Einheit“ zu Zeiten der Wiedervereinigung und der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung, kurz SoFFin, aus dem Jahr 2008 dar. Die Idee besteht darin, dass zwar zusätzliche Ausgaben über Fonds finanziert werden, allerdings weiterhin finanzielle Spielräume erhalten bleiben. In Form einer besonderen Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben erhält die Politik über Schattenhaushalte die Möglichkeit, ihre tatsächlichen Schulden zu verschleiern. Obwohl Schattenhaushalte von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden, gewinnen derartige „Sondervermögen“, wie

die ausgelagerten Schulden auf Bundesebene gemeinhin bezeichnet werden, in den letzten Jahren eine zunehmende Bedeutung.

In Artikel 110 des Grundgesetzes werden Sondervermögen nicht ausgeschlossen und können damit durchaus auch verfassungskonform sein. Allerdings müssen auch diese Ausgaben vom Parlament genehmigt werden. Diese „Vermögen“ stellen zwar *de facto* Schulden dar, tauchen aber bei der Berechnung der Neuverschuldung in der laufenden Periode nicht mit auf. Erst wenn die Fonds geschlossen werden, tauchen die Mehrausgaben in den Haushalten auf. So werden sie statistisch zunächst nicht erfasst und bilden eine Lücke für Regelungen wie die Schuldenbremse und führen diese *ad absurdum*.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Diese Maßnahme stellt einen zeitgleichen Verstoß gegen mehrere ordnungspolitische Prinzipien dar. Nicht nur die Konstanz der Wirtschaftspolitik wird durch die gezielte Verschleierung staatlicher Schulden gefährdet, sondern auch das Prinzip der Haftung. So haftet der Staat für Sondervermögen ebenso wie für alle anderen Schuldtitel, jedoch verzögert und derart, dass es für die Bürger nur schwer zu erkennen ist. Neben den ordnungspolitischen Prinzipien werden durch den Aufbau von Schattenhaushalten auch die in parlamentarischer Tradition bewährten Haushaltsgrundsätze der Klarheit und der Vollständigkeit verletzt, was die Haushaltshoheit des Parlamentes zu gefährden droht und die Durchsichtigkeit der Budgetentscheidungen für die Bürger erschwert. Zwar ist die Einführung eines Sondervermögens politisch leicht durchführbar.

Allerdings wird mit dieser Maßnahme das Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht erreicht. Langfristig ist durch die Verschleierung der Staatsschulden sogar ein negativer Einfluss auf die Schuldenbilanz zu erwarten. Insgesamt ist diese Maßnahme daher als ein ordnungspolitischer Verstoß zu bewerten.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
- Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	-
- Haftung		

4.1.8 Sparkommissar: Beistandsrecht in Notlagen

Im Zuge der Staatsschuldenkrise im Euroraum wurden bereits zahlreiche Vorschläge eingebracht, wie die gemeinsame Koordination der einzelnen Nationen dazu beitragen könnte, die Staatshaushalte zu sanieren. Einer dieser Vorschläge nimmt Bezug auf die existierenden Hilfsprogramme für Staaten mit akuter Haushaltsnotlage. Diese sollen dahingehend optimiert werden, dass die Hilfenehmer ein befristetes europäisches Beistandsrecht in Anspruch nehmen. Dabei handelt es sich um eine laufende Überprüfung sowie ein Monitoring der Politik der betreffenden Länder durch EU-Beamte, die dem Währungskommissar unterstellt sind. Sie sollen im Rahmen ihrer Tätigkeit dafür sorgen, dass die Beschlüsse des Länderparlamentes zu den Sparprogrammen auch durchgeführt werden. Eine solche Maßnahme ist jedoch nicht nur in einem Staatenverbund denkbar, sondern lässt sich ebenso auf den Bund der deutschen Länder oder auf Kommunen in Haushaltsschieflagen übertragen.

Unabhängig von der Ebene, auf der das Beistandsrecht angewendet wird, bleibt die Logik des Verfahrens dieselbe. Kern der Maßnahme ist eine Überwachung der Haushaltspolitik der entsprechenden Haushalte durch die einem Kommissar unterstellten Beamten für die Länder oder Kommunen, die aufgrund ihrer maroden Staatsfinanzen Hilfen von höheren Verwaltungsebenen in Anspruch nehmen. Der Kommissar hätte dabei die Finanzpläne der einzelnen Länder im Voraus zu prüfen und im Falle zu hoher Defizite einen neuen Budgetplan einzufordern.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Aus ordnungspolitischer Sicht ist eine derartige Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung für alle politischen Handlungsebenen als positiv zu bewerten. Zunächst sichert die Maßnahme das Prinzip der Haftung der Politiker für ihre politischen Entscheidungen. Einmal getroffene Pläne für Sparmaßnahmen werden durch den Einsatz eines übergeordneten Kommissars mit einer größeren Wahrscheinlichkeit durchgeführt, da die Politik stärker an ihre Verantwortungen gebunden wird. Zudem sprechen derartige Kontrollmechanismen für eine bessere Gewährleistung der Konstanz der Wirtschaftspolitik sowie für ein gestärktes Vertrauen in die Haushaltspolitik der entsprechenden Staaten, Länder oder Kommunen. Zudem werden durch diese Maßnahme systemische Risiken früher erkenn- und damit auch vermeidbar. Die Umsetzbarkeit der Maßnahme hängt dabei von den Entscheidungsbefugnissen der verschiedenen politischen Ebenen ab. Ist in dem betroffenen Bündnis kein derartiger Eingriff vorgesehen, so müssen die entsprechenden Eingriffsrechte erst gewährleistet werden. Da die Maßnahme im Zweifel jedoch sowohl für die notleidenden Haushalte als auch für die Beistandsleistenden Vorteile mit sich bringt, sollte das Beistandsrecht realisierbar sein – zumindest unmittelbar in Krisenzeiten, oder wenn nicht von vorneherein klar ist, wer von wem kontrolliert und beraten werden wird. Die Zielerreichung ist auf zwei Wegen zu erwarten. Zunächst bringt die Einsetzung eines Kommissars und eines Haushaltsüberwachungsapparates kurzfristiges Vertrauen in die entsprechenden Haushalte und die Märkte.

Langfristig sorgt die Maßnahme für haushaltspolitische Klarheit und die Durchführung bereits beschlossener Sparmaßnahmen. Insgesamt ist das Beistandsrecht für Haushalte in Notlagen als ein ordnungspolitischer Gewinn zu beurteilen.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Haftung		
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik		
+ Systemische Risiken erkennen und vermeiden	+	+

4.2 Maßnahmen auf internationaler Ebene

Insbesondere im internationalen Kontext hat die zunehmende Verschuldung vieler Staaten innerhalb der letzten Jahre an Bedeutung gewonnen. Durch die stärker werdende globale Vernetzung der Volkswirtschaften, nicht zuletzt über Kapital- und Kreditmärkte, sind Schuldenkrisen nicht mehr nur das Problem eines einzelnen Landes, sondern beeinflussen auch die Wirtschaftsentwicklung der mit ihm verbundenen Staaten. Neben den wirtschaftlichen Interaktionen hat insbesondere die Staatsschuldenkrise im Euroraum offenbart, welche Gefahren aus der Staatsverschuldung einzelner Staaten für weitere Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunionen ausgehen können. In diesem Abschnitt werden daher Maßnahmen behandelt, die auf globaler, internationaler sowie zwischenstaatlicher Ebene potenzielle Lösungsansätze gegen Staatsschuldenkrisen darstellen oder zu deren Abmilderung beitragen könnten.

4.2.1 Haushaltsvorgaben und Konvergenzkriterien

Im Zuge der europäischen Integration sollte der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt zwischen den Mitgliedsstaaten finanzpolitische Stabilität sichern. In diesem Pakt haben sich die EU-Mitgliedsstaaten bereits 1997 dazu verpflichtet, die Neuverschuldung auf null Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung zurückzuführen und Überschüsse zu erwirtschaften. Diese Anforderungen gehen deutlich über die einzuhaltenden Grenzwerte der EU-Konvergenzkriterien hinaus, die durch den Vertrag von Maastricht 1992 festgeschrieben worden sind. Wird ein Budgetdefizit von drei Prozent des BIP überschritten, werden für den entsprechenden Staat Sanktionen verhängt. Das zweite Konvergenz-Kriterium, das in den Maastricht-Kriterien festgelegt wurde, ist der Grenzwert der Schuldenstandsquote von 60 Prozent. Bei Verstoß gegen diese Regeln sollen vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit Sanktionen gebilligt werden.

Aus ordnungspolitischer Sicht erscheint es durchaus sinnvoll und erstrebenswert, Schuldenvereinbarungen auch auf internationaler Ebene festzuschreiben. Sowohl dem ordnungspolitischen Prinzip der Haftung als auch der Konstanz der Wirtschaftspolitik wird mit der Einführung dieser Maßnahme Rechnung getragen. Zudem sichert eine derartige Vereinbarung für eine Währungsunion das Vertrauen in die gemeinsame Währung sowie die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Auf diesem Wege kann auch das ordnungspolitische Grundprinzip der Sicherung eines funktionsfähigen Preissystems gewährleistet werden. Allerdings sind für das Funktionieren derartiger Maß-

nahmen funktionierende Kontroll- und Sanktionsmechanismen unerlässlich. Eben diese Mechanismen haben sich jedoch seit dem Bestehen der Kriterien nicht bewähren können. Das Einhalten der Konvergenzkriterien seitens der EU-Staaten ist eher die Ausnahme (siehe Tabellen 3 und 4). Zwar brachten die Maastricht-Kriterien im Zeitverlauf zumindest einen Teilerfolg: alleine zwischen der ersten und der zweiten Hälfte der 90er Jahre verringerte sich das durchschnittliche Haushaltsdefizit der EURO12-Staaten von 4,9 auf 3,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (Moog und Raffelhüschen 2011). Allerdings verstießen nach der Jahrtausendwende wieder mehrere Staaten gegen die Konvergenzkriterien ohne die Bürde von Sanktionen auf sich nehmen zu müssen.

Tabelle 3

Finanzierungssalden der EURO12-Staaten in Prozent des BIP

	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1995- 1999	2000- 2004	2005- 2008	2009	2010
EURO12	-0,4	-3,1	-4,4	-4,1	-4,9	-3,2	-2,4	-2,6	-6,4	-6,3
Belgien	-3,3	-6,4	-12,9	-8,8	-7,2	-2,5	-0,1	-2	-5,9	-4,2
Deutschland	-0	-3,4	-3	-1,2	-2,5	-2,6	-3,2	-1,6	-3,2	-4,4
Irland	-4,6	-9	-10,5	-7,4	-2,6	0,8	1,4	-3,4	-14,2	-31,3
Griechenland	-0,1	-2,2	-5,8	-10	-11	-5,7	-5,3	-8,8	-15,8	-10,8
Spanien	0,2	-1,4	-5	-4,8	-5,5	-4,2	-0,5	-2	-11,2	-9,3
Frankreich	0,3	-1,4	-2,2	-2,6	-4,4	-3,4	-2,9	-3,8	-7,6	-7,1
Italien	-5,5	-8,4	-9,9	-11,7	-10,5	-4,4	-3,1	-3,5	-5,4	-4,5
Luxemburg	2,6	1,9	0,1	2,7	2	2,8	2,7	1,4	-0,9	-1,1
Niederlande	-0,7	-2	-5,1	-4,6	-3,7	-2,6	-1,2	-0,9	-5,6	-5
Österreich	1,4	-2,6	-2,7	-3,5	-3,4	-3,4	-1,9	-1,9	-4,1	-4,4
Portugal	1,2	-4,9	-6,5	-5,8	-6,4	-3,8	-3,4	-5,4	-10,2	-9,8
Finnland	4,7	5,3	3,4	4,2	-3,2	-1,5	4,2	2,7	-2,7	-2,8

Anmerkung: Finanzierungsdefizite wurden bereinigt um einmalige Einnahmen aus dem Verkauf von Mobilfunklizenzen. Eingefärbte Zellen spiegeln einen negativen Saldo oberhalb der Maastrichter Referenzwerte von -3 Prozent des BIP wider.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Moog und Raffelhüschen 2011.

Tabelle 4

Staatsverschuldung der EURO12-Staaten in Prozent des BIP

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2010
EURO12	22	30	34	49	55	72	69	71	67	86
Belgien	60	56	76	118	129	130	108	92	84	96
Deutschland	18	24	30	40	41	56	60	69	65	83
Irland	48	58	69	101	93	81	37	27	25	95
Griechenland	18	19	22	48	71	97	103	101	107	145
Spanien	15	12	17	42	44	63	59	43	36	61
Frankreich			21	31	35	55	57	67	64	82
Italien	37	56	57	81	95	122	109	105	103	118
Luxemburg	20	13	10	12	5	7	6	6	7	19
Niederlande		40	45	70	77	76	54	52	45	63
Österreich	18	23	35	48	56	68	66	64	60	72
Portugal		19	29	57	53	59	48	63	68	93
Finnland	11	7	11	16	14	57	44	42	35	48

Anmerkung: Finanzierungsdefizite wurden bereinigt um einmalige Einnahmen aus dem Verkauf von Mobilfunklizenzen. Eingefärbte Zellen spiegeln einen Schuldenstand oberhalb der Maastrichter Referenzwerte von 60 Prozent des BIP wider.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Moog und Raffelhüschen 2011.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Der Sanktionsmechanismus für die verstoßenden Länder Deutschland und Frankreich wurde im Europäischen Rat blockiert und erfuhr somit eine Schwächung. Die bestehenden Sanktionsmechanismen sind zudem sehr intransparent ausgestaltet, sodass es im Nachgang eines Verstoßes gegen die Kriterien kaum zu Sanktionsmaßnahmen kommt. So funktioniert die Umsetzung der Regelungen und Sanktionen zwar auf dem Papier, hielt allerdings der politischen Realität nicht stand. Dementsprechend kann auch von einer Zielerreichung nur in begrenztem Umfang die Rede sein. Insgesamt ist diese Maßnahme ordnungspolitisch zwar ein Schritt in die richtige Richtung, was sich in dem Erfüllen dreier ordnungspolitischer Prinzipien zeigt. Allerdings sind die bisherigen Konvergenzkriterien und insbesondere die Sanktionsmechanismen nicht zielführend und somit reformbedürftig. Daher ist der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt in dieser Form für die Haushaltskonsolidierung ein ordnungspolitischer Flop.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Haftung		
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	-	-
+ Funktionsfähiges Preissystem		

4.2.2 Geordnetes Insolvenzverfahren für Staaten

Im Falle eines Staatsbankrottes existieren auf internationaler Ebene keine klaren Regeln, wie dessen Abwicklung zu erfolgen hat. Die schwierige Situation liegt jedoch nicht alleine in einem Mangel an diesbezüglichen Regelwerken begründet, sondern auch darin, dass staatliche Vermögenswerte größtenteils in der öffentlichen Infrastruktur und in Verwaltungsgebäuden des Staates festliegen und somit schwer zu vermarkten sind (Bach 2012). Insgesamt ist ein drohender Staatsbankrott nicht nur in ökonomischer, sondern auch in rechtlicher Hinsicht mit Unsicherheiten für Gläubiger wie für Schuldner verbunden.

Der *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) soll sicherstellen, dass ein Land seine Schulden in einem geordneten Verfahren und in angemessener Frist umstrukturieren kann (Tojner 2012). Den Vorschlag für ein solches Vorgehen lieferte bereits 2002 die stellvertretende IWF-Direktorin Anne Krueger. Die Grundelemente des SDRM bilden ein temporäres Schuldenmoratorium für Staaten, die von der Schuldenkrise betroffen sind, ein Gläubigerschutz, die Vorrangigkeit neuer Gläubiger sowie eine Restrukturierung des Mehrheitsentscheides. Die Verwaltung des SDRM übernimmt ein unabhängiges, internationales *Sovereign Debt Dispute Resolution Forum* (SDDRF). Das Ziel dieser Maßnahme besteht darin, die Zahlungsunfähigkeit eines hoch verschuldeten Landes objektiv nachvollziehbar zu gestalten und weiterhin Anreize zur Bedienung der Staatsschulden zu schaffen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der chaotischen und unsicheren Verhältnisse, die sich im Zuge der Staatsschuldenkrise im Euroraum offenbart haben, erscheint ein derartiger Mechanismus für den künftigen Umgang mit Staatsschuldenkrisen als ein nützliches Instrument. Aus ordnungspolitischer Sicht ergeben sich durch einen derartigen Mechanismus klare Vorteile gegenüber der gegenwärtigen Situation. Zum einen wird das Prinzip der Haftung gestärkt, da ein Staat im Falle eines Bankrottes ein temporäres Schuldenmoratorium erhält, aber zugleich nicht von der Haftung ausgenommen wird. Zudem bietet ein klar definierter Regelungsrahmen auf internationaler Ebene die Grundlage für das Vertrauen in andere Währungen und die Konstanz der Wirtschaftspolitik. Da Gläubiger- und Schuldnerstaaten in gleichem Umfang auch in Krisenzeiten durch den Mechanismus handlungsfähig bleiben sollen, wird auch das neue Prinzip der Krisenreaktion im Falle einer abrupten und systemischen Unordnung durch diese Maßnahme erfüllt.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Allerdings könnte sich die Umsetzbarkeit dieser Maßnahme auf internationaler Ebene als schwierig erweisen. Zum einen müssen abermals die Interessen vieler Staaten so zusammengebracht werden, dass ein Konsens zur Schuldenabwicklung entsteht. Die Einrichtung des SDRM scheiterte 2003, da eine derartige Maßnahme in einigen wichtigen Mitgliedsländern des IWF keine ausreichende politische Zustimmung fand (BBk

2004). Angesichts der gegenwärtigen Ereignisse wäre es allerdings sinnvoll, eine derartige Maßnahme möglichst krisennah umzusetzen. Wird die Regelgestaltung verbindlich und mit klaren Rahmenbedingungen festgelegt, kann diese Maßnahme zielführend sein, um im Falle einer Staatsschuldenkrise schlimmere Folgen zu verhindern. Die Zielführung dieser Maßnahme ist jedoch stark von ihrer genaueren Ausgestaltung abhängig. Neben dem IWF-Vorschlag existieren noch zahlreiche weitere Vorschläge, die sich jeweils in ihrer genaueren Ausgestaltung voneinander unterscheiden. Insgesamt ist auf klare, transparente Rahmenbedingungen in der Formulierung der Grundsätze zu achten und Sonderregelungen für einzelne Länder sind aus ordnungspolitischer Sicht zu vermeiden. Daher ist der *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* insgesamt als eine ordnungspolitische Stärkung zu bewerten.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Haftung		
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik		
+ Reaktionsfähigkeit bei abrupten und systemischer Unordnung	+	+/-

4.2.3 Kollektive Verhandlungsklauseln für Staatsanleihen

Ein derzeit intensiv diskutierter Vorschlag besteht in der Einführung von Kollektivverhandlungsklauseln (*Collective Action Clauses*, kurz CACs) in internationalen Schuldverträgen (Tojner 2012). Angelehnt an entsprechende Regelungen für Unternehmensanleihen soll eine qualifizierte Gläubigermehrheit die Vertragsbedingungen von Staatsanleihen, wie z.B. der Zinssatz, die Laufzeit und den Nennwert abändern können. Durch diese Möglichkeit sollen Staatsinsolvenzen durch eine rechtzeitige Neuverhandlung von Schulden abgewendet werden. Zusätzlich ergibt sich durch derartige Klauseln die Möglichkeit, ein eventuelles Umschuldungsverfahren besser zu organisieren. Ferner wird die Beteiligung privater Gläubiger erleichtert. Die bislang zu diesem Zweck verwendeten CACs sind nach den Vorschlägen der G10 vertraglich so ausgestaltet, dass einzelnen Gläubigern die Möglichkeit genommen wird, Umschuldungsbeschlüssen durch Vollstreckungsverfahren zuvorzukommen, wodurch die Schuldenumstrukturierung nur verkompliziert würde (BBk 2004). In Mexiko wurde 2003 die erste bedeutende Staatsanleihe mit CACs emittiert (Quarles 2010).

Ordnungspolitisch sind derartige Anpassungen der Geschäftsbedingungen als durchweg positiv zu beurteilen. Durch die Festschreibung der Verfahrensweise im Falle eines Staatsbankrottes werden die bestehenden Risiken für den Anleger klarer definiert und frühzeitig durch eine Anpassung des Zinsniveaus abgebildet. Letzteres bietet den Staaten einen zusätzlichen Anreiz zu solidem Wirtschaften. Mithilfe dieser Rahmenbedingungen werden sowohl das Prinzip der Haftung als auch die Wahrung eines funktionsfähigen Preismechanismus bei der Emittierung von Staatsanleihen mit berücksichtigt. Da insbesondere in Krisensituationen die Handlungsfähigkeit der Vertragspartner erhalten bleibt und klare Regelungen bestehen, ist auch die sichere Krisenreaktion im Falle einer abrupten und systemischen Unordnung gewährleistet.

Die bisherigen Erfahrungen mit CACs in Staatsanleihen haben gezeigt, dass sie durchaus umsetzbar sind, sobald sie in den jeweiligen nationalen Rechten enthalten sind. In Deutschland ist dies seit Juli 2009 durch die Anpassung der Paragraphen vier und fünf des Schuldverschreibungsgesetzes der Fall. Im Rahmen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) ist zudem vorgesehen, CACs ab 2013 generell in Staatsanleihenbedingungen aufzunehmen.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Wegen der vertraglichen Klärung der Ausgestaltung eines Umschuldungsverfahrens lässt sich die Verwendung von CACs in Staatsanleihen als sinnvolle Maßnahme beurteilen, um eine größere Sicherheit im Falle künftiger Staatsschuldenkrisen von Gläubigern und Schuldern zu gewährleisten und Vertrauen zu generieren. Damit kann die Maßnahme auch als zielführend und zusammenfassend als ordnungspolitischer Gewinn eingeschätzt werden.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Haftung		
+ Funktionsfähiges Preissystem		
+ Reaktionsfähigkeit bei abrupter und systemischer Unordnung	+	+

4.2.4 Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen

Die seit der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder stärker debattierten Eigenkapitalrichtlinien für Banken zielen darauf ab, die Finanzinstitute im Falle einer Krise dazu zu befähigen, Verluste selber auffangen zu können. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, dass die Höhe des Eigenkapitals das Verlustrisiko der Gesamtheit aller Risikopositionen angemessen widerspiegelt (Hartmann-Wendels et al. 2010). Bei der Eigenkapitalunterlegung von Banken werden sowohl in den Richtlinienwerken von Basel II als auch in Basel III die Staatsanleihen gegenüber den Anleihen von Banken und Unternehmen als risikoärmer eingestuft. So müssen Banken für Staatsanleihen mit einem Rating von AAA bis AA- in ihrem Portfolio kein Eigenkapital zur Risikominderung unterlegen. Insgesamt liegen nach den Basel-Regelwerken die Risikogewichte für Staatsanleihen bei identischen Ratings meist unter den Forderungen gegenüber Banken oder Unternehmen (siehe Tabelle 5).

Hinter einem derartigen Signal steht die Annahme, dass Staaten nicht insolvent gehen können. Allerdings zeigt der Verlauf der Ratings einiger europäischer Staaten seit Beginn der Staatsschuldenkrise im Euroraum, dass diese Sicherheit nicht gegeben ist (siehe Abbildung 24). Alleine die lange Historie der Staatsschuldenkrisen hat jedoch bereits gezeigt, dass dies nicht der Fall ist. Daher werden Staatsanleihen durch diese

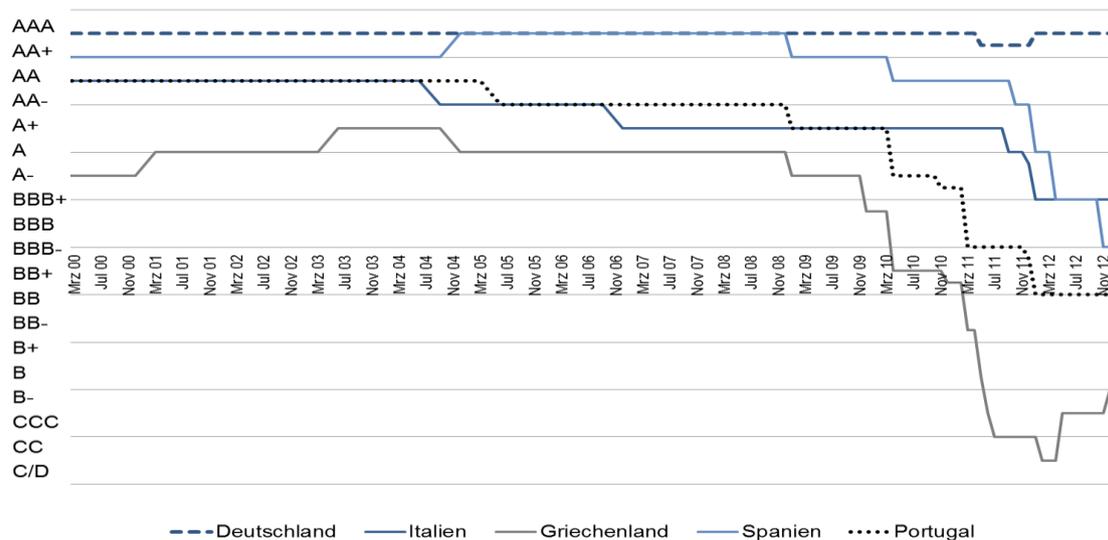
Regelung gegenüber anderen Produkten an den Finanzmärkten zu Unrecht bevorzugt (Hartmann-Wendels et al. 2010; Tojner 2012).

Tabelle 5
Risikogewichte für die Eigenkapitalunterlegung von Banken unter Basel II

	AAA	A+	BBB+	BB+	B+	< B-
	AA-	A-	BBB-	BB-	B-	
Staaten	0	20	50	100	100	150
Banken	20	50	100	100	100	150
Unternehmen	20	50	100	100	150	150

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Tojner 2012.

Abbildung 24
Entwicklung der Ratings ausgewählter europäischer Staaten im Zeitverlauf



Anmerkung: monatliche Ratings der Agentur Standard & Poor's. Quelle: Bloomberg.

Um die Risiken hinter der Investition in Staatsanleihen offenzulegen und damit Fehlreize zu vermeiden, empfiehlt sich die Aufhebung einer derartigen Bevorzugung der Staatsanleihen in den Richtlinien zur Eigenkapitalunterlegung der Banken. Da der Großteil der Investoren in Staaten insbesondere im Euroraum inzwischen aus Banken, Versicherungen und Pensionskassen besteht (Tojner 2012), würde eine derartige Regelung auch für Staaten zusätzliche Anreize zu einer soliden Haushaltsführung liefern.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Auch aus ordnungspolitischer Sicht ist eine Aufhebung der in Teilen bestehenden Bevorzugung der Staatsanleihen an Kapitalmärkten als sinnvoll zu beurteilen. Zum einen sichert es die Funktionsfähigkeit des Preissystems auf den Finanzmärkten und bildet einen positiven Beitrag der Finanzmarktpolitik als Antwort auf systemische Risiken. Zusätzlich kommt eine adäquatere Risikobewertung der Anlagen dem Prinzip der Haftung zugute. Die Umsetzbarkeit könnte sich hingegen als schwierig erweisen, da die Politik, die die Regeln erlässt, ihre eigenen Refinanzierungsmöglichkeiten an den Finanzmärkten durch diese Maßnahme schmälern könnte. Allerdings wäre die Maßnahme durchaus sinnvoll, da durch ihre Anwendung nicht nur künftige Kosten für Bankeninsolvenzen gemindert oder auch vermieden werden können und die Stabilität auf den Finanzmärkten insgesamt gestärkt wird. Da die Maßnahme auf diesem Wege auch zielführend für eine zukünftige stabile Haushaltspolitik wirkt, ist sie insgesamt als ordnungspolitischer Gewinn zu beurteilen.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Funktionsfähiges Preissystem		
+ Systemische Risiken erkennen und vermeiden	+/-	+
+ Haftung		

4.2.5 Pfandunterlegung von Staatsanleihen

Ein großes Problem vieler Staaten in Schuldenkrisen liegt in der erhöhten Zinslast für neue Kreditaufnahmen. So hat ein herabgestuftes Land häufig nicht nur unter den Folgen der hohen Schuldenlast, sondern auch unter höheren Zinslasten für neue Kreditaufnahmen zu leiden. Um diesem Problem entgegen zu wirken, wurden in Finnland im Laufe der Schuldenkrise der 1990er Jahre sogenannte „Pfandanleihen“ ausgegeben. Dabei handelt es sich um Staatsanleihen, die mit Staatseigentum besichert sind. Schwerverkäufliche Staatsbeteiligungen werden dabei als Pfand verwendet, um den Investoren weitere Sicherheiten zu geben und damit die Zinsen für die Neuverschuldung zu senken. Konkret nutzte Finnland Vermögenswerte der nationalen Hausfinanzagentur als Pfand (Pauly 2012).

Eine derartige Ausgabe von Anleihen stellt als alleinige Maßnahme zwar noch keine Garantie der Handlungsfähigkeit eines Landes in einer Staatsschuldenkrise dar. Allerdings kann sie durchaus einen Beitrag zur Sicherung der Finanzierung laufender Ausgaben leisten. So waren es in Finnland nicht nur die mit Pfand unterlegten Staatsanleihen, die das Land aus der Staatsschuldenkrise gerettet haben, sondern eine Mischung vieler weiterer konsequenter Sparmaßnahmen (Moog und Raffelhüschen 2011).

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Ordnungspolitisch erscheint eine Pfandunterlegung von Staatsanleihen als durchaus sinnvoll. Zum einen werden die Risiken der bereits emittierten Staatsanleihen weiterhin mit höheren Zinsen belegt und damit nicht in das funktionsfähige Preissystem eingegriffen. Zum anderen wird durch die Pfandunterlegung das Prinzip der Haftung der Staaten sowie das Vertrauen der Investoren gestärkt. Die Umsetzbarkeit dieses Modells hat sich in Finnland als tragfähig erwiesen. Inwiefern es jedoch auf andere Staaten übertragbar ist, bleibt zunächst ungewiss. Insgesamt erscheint dieses Mittel als Bestandteil eines erweiterten Konsolidierungsprogrammes jedoch als zielführend und kann somit als ordnungspolitischer Gewinn bewertet werden.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Funktionsfähiges Preissystem	+	+
+ Haftung		

4.3 Maßnahmen für die Bundesrepublik Deutschland

Auch wenn Deutschland anhand der üblichen Kennziffern im internationalen Vergleich noch gut dasteht, ist der dringende Bedarf an einer Haushaltskonsolidierung alleine zur Wahrung der Generationengerechtigkeit offensichtlich. Neben dem Abbau der expliziten Verschuldung durch Sparmaßnahmen ist auch eine Milderung der impliziten Verschuldung durch Reformen dringend notwendig.

4.3.1 Schuldenbremse im Grundgesetz

Zur Reduzierung des Haushaltsdefizits wurde Anfang 2009 die Schuldenbremse in Deutschland von der Föderalismuskommission beschlossen. Seit 2011 folgt aus der Schuldenbremse für den Bund ein Verbot der jährlichen Neuverschuldung von mehr als 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Hinter der Einführung einer derartigen Schuldenbremse steht meist der Wunsch, die Gesetze der politischen Ökonomie zu überwinden, wobei als Vorbild meist die Schuldenbremse in der Schweizer Verfassung herangezogen wird. Einhergehend mit der Föderalismusreform II wurde mit dem Stabilitätsrat ein Gremium zur Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern geschaffen.

Die maßgebliche Kennzahl für die Schuldenbremse ist das strukturelle Defizit, sodass auch in einer Phase wirtschaftlichen Abschwunges die Kreditaufnahme möglich bleibt. Des Weiteren beinhaltet die Schuldenbremse auch die Zulässigkeit kurzfristiger Kredite zur Überbrückung temporärer Schwankungen und außergewöhnlicher Ereignisse. Damit vereint sie die Vermeidung einer Lastenüberwälzung auf künftige Generationen mit der Sicherung der fiskal- und wirtschaftspolitischen Flexibilität (Koch 2011). Allerdings

können diese Ausnahmeregelungen und die beinhalteten Übergangsfristen auch ausgenutzt werden, wenn dies eigentlich nicht notwendig wäre (Schaefer 2012). Die Besonderheit der bestehenden Schuldenbremse besteht allerdings darin, dass die Ausnahmeregelungen nur mit einer gewissen Frist in Anspruch genommen werden können, wodurch die möglichen regulativen Schwächen durch die Ausnahmeregelungen abgemindert werden. Dennoch steht die im Grundgesetz implementierte Schuldenbremse häufig unter Kritik, da sie zwar als ein ambitioniertes Regelwerk gilt, jedoch weiterhin durch die bestehenden Ausnahmeregelungen erhebliche Schlupflöcher offen lässt (Quint et al. 2012). Durch die Begrenzung des Defizits wird die maximale Neuverschuldung gemindert, aber die weitere Verschuldung an sich nicht gestoppt.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Die grundlegende Intention der Schuldenbremse kommt dem ordnungspolitischen Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik entgegen, da sie das Vertrauen in solide Staatsfinanzen stärkt. Die politische Umsetzbarkeit von Schuldenbremsen hat sich in Deutschland, der Schweiz, Italien und Österreich gezeigt. Allerdings zeigt das Beispiel von Frankreich, wo die sozialistische Partei im Senat die Einführung einer Begrenzung des Defizits blockierte, auch, dass derartige Maßnahmen politisch nicht unumstritten sind. Dabei kann eine im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse ein sinnvolles Instrument zur Überwindung der Gesetze der politischen Ökonomie darstellen und somit einen aktiven Beitrag zum langfristigen Abbau der Staatsverschuldung leisten. Allerdings ist sie nur dann zielführend, wenn sie durch einen entsprechenden erweiterten Maßnahmenkatalog abgesichert wird und die Verschuldungsgrenzen nicht zu leicht übergangen werden können. Zudem muss angemerkt werden, dass die Orientierung an konjunkturellen Komponenten bei der Festlegung der Neuverschuldungsgrenzen, den Konsolidierungszeitraum gegenüber anderen Maßnahmen ohne weitere Ausnahmeregelungen erheblich verlangsamen kann. Sind die Ausnahmeregelungen jedoch eng genug gefasst und lassen weniger Interpretationsspielraum, kann die Schuldenbremse als ordnungspolitischer Gewinn bewertet werden.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+/-

4.3.3 Gezielter Subventionsabbau

Bereits 2010 hat die Bundesregierung ein Paket von Sparmaßnahmen verabschiedet, von dem jedoch große Teile bislang noch nicht rechtsverbindlich umgesetzt wurden (Brügelmann 2012). Unter dem Stichwort „Agenda 2020“ forderte jüngst der ehemalige BDI-Präsident Keitel die Einführung eines weiteren Maßnahmenpaketes zum Subventionsabbau und strikteren Sparmaßnahmen in der Bundesrepublik. Unter den Begriff der Subvention fallen sämtliche Zahlungen oder geldwerte Leistungen des Staates an Unternehmen, für die keine Gegenleistung im marktwirtschaftlichen Sinne erbracht wird (Eekhoff et al. 2006). Allerdings stellt der Abbau der Staatsverschuldung nur eine Begründung zum Subventionsabbau dar. Eine weiterer Anlass zum Abbau der Subventionen liegt in den Fehlallokationen und den verzerrenden Anreizen, die für eine Wirtschaft von einem Subventionssystem ausgehen (Boss et al. 2011). Diese Wettbewerbsverzerrungen können in einem erheblichen Maße der Effizienz des Wirtschaftens schaden und somit wohlfahrtsmindernd wirken (Eekhoff et al. 2006).

Zu der genauen Ausgestaltung des Subventionsabbaus existieren zahlreiche Modelle und Vorschläge. Sie reichen von der gleichmäßigen anteiligen Kürzung aller Subventionen nach der sogenannten „Rasenmähermethode“ (Eekhoff et al. 2006) bis hin zur selektiven Streichung oder Kürzung einzelner Zuschüsse. Die anteilige Kürzung aller Subventionen erscheint zwar aufgrund ihrer Einfachheit reizvoll. Sie vernachlässigt jedoch den Umstand, dass sich einige Subventionen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht heraus durchaus sinnvoll oder auch effizient sein können. Eine sinnvollere Herangehensweise bietet die genauere Beurteilung einzelner Subventionen auf Grundlage ihres gesamtwirtschaftlichen Nutzens. Eine derartige fallweise Bewertung von Subventionen bietet die „Kieler Subventionsampel“, in der 2011 Subventionen in Höhe von 7,5 Milliarden Euro identifiziert werden konnten, die ersatzlos gestrichen werden könnten (Boss et al. 2011). Gleichzeitig wurden Subventionen mit einem Finanzierungsvolumen von 19,7 Milliarden Euro ermittelt, deren Beibehaltung durchaus sinnvoll erscheint (Boss et al. 2011). Die Beibehaltung einiger Subventionen ist aus ordnungspolitischer Sicht dann gerechtfertigt, wenn die Politik regulierend aufgrund von Marktversagen eingreifen muss, da unter diesen Gegebenheiten durch den Markt kein Optimum erreicht werden kann. Derartige Fälle sind insbesondere im Bereich der Umweltpolitik zu finden (Boss et al. 2011).

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Aus ordnungspolitischer Perspektive lässt sich der Subventionsabbau nach Augenmaß als durchweg positiv bewerten. Zum einen wird dadurch die Gefahr von zu vielen Markteingriffen gemindert, sodass das funktionsfähige Preissystem als Grundlage der Marktwirtschaft erhalten bleiben kann und Fehlallokationen nach Möglichkeit vermieden werden. Auf der anderen Seite bleibt weiterhin die Intervention des Staates im Falle von Marktversagen gewährleistet. Derart ausgestaltete Maßnahmen lassen sich im politischen Kontext gut begründen und können auch als umsetzbar eingestuft wer-

den. Angesichts der hohen Einsparungspotenziale stellt der Subventionsabbau zudem eine zielführende Maßnahme für den staatlichen Schuldenabbau dar. Insgesamt kann der gezielte Subventionsabbau auf Grundlage genauer Überprüfungen als ein ordnungspolitischer Gewinn bezeichnet werden.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Funktionsfähiges Preissystem		
+ Reaktionsfähigkeit bei abrupter und systemischer Unordnung	+	+/-

4.3.4 Wachstumsstimulation durch Konjunkturmaßnahmen

Ein beliebtes Konzept zur Minderung der Staatsverschuldung besteht in der bereits beschriebenen keynesianischen Wachstumsstimulation. In Krisenzeiten sollen staatliche Konjunkturpakete den Nachfragerückgang einer Volkswirtschaft ausgleichen. Ein aktuelles Beispiel stellt in Deutschland die Umweltprämie, besser bekannt unter dem Titel „Abwrackprämie“, im Rahmen des Konjunkturprogramms II der deutschen Bundesregierung, dar. Die Prämie in Höhe von 2.500 Euro sollten alle Autobesitzer erhalten, die ihr altes Auto verschrotten ließen, um sich ein neues zu kaufen. Damit sollte insbesondere die unter der Wirtschaftskrise leidende Automobilindustrie unterstützt und Steuereinnahmen durch den steigenden Absatz generiert werden. In der Tat konnte die Abwrackprämie den Autobauern für einen kurzen Zeithorizont Nachfrageausfälle und damit einhergehende Gewinneinbußen und Arbeitsplatzabbau vermeiden helfen. Zusätzlich erhoffte sich die Regierung durch die Prämie einen Ersatz des alten Fahrzeugbestandes durch moderne Fahrzeuge mit besserer CO₂-Bilanz und damit einhergehenden positiven Effekten für die Umwelt.

Die direkte Folge der Prämienzahlungen besteht auch mit Berücksichtigung der staatlicher Mehreinnahmen durch Steuern und Gebühren in einer fiskalischen Mehrbelastung von 2,1 Milliarden Euro (Freye und Blum 2009). Von steigenden staatlichen Einnahmen durch die Abwrackprämie kann demnach nicht die Rede sein. Auch auf dem Arbeitsmarkt konnten zwar die Stellen bei den Automobilherstellern gesichert werden. Allerdings kam es nachweislich zu einem Beschäftigungsrückgang in Kfz-Werkstätten, der für die Staatskasse zusätzliche Mehrausgaben von 100 Millionen Euro bedeutete (Freye und Blum 2009). Diese Mehrkosten wären, nach keynesianischer Doktrin dann zu rechtfertigen, wenn sich langfristig positive Wachstumseffekte und damit auch wieder staatliche Mehreinnahmen einstellen würden. Langfristige positive Effekte einer derartigen Maßnahme sind nicht festzustellen. Sie führt vielmehr dazu, dass Autokäufer, die sich ohnehin ein oder zwei Jahre später einen neuen Wagen gekauft hätten, diesen Kauf noch zu Zeiten der Prämienzahlung tätigen. Daher ist ein Teil der zusätzlichen Autokäufe durch die Abwrackprämie lediglich einer zeitlichen Verlagerung des Konsums von der Zukunft in die Gegenwart zuzuschreiben. Allerdings war dies ja auch genau das Ziel, um die Wirtschaftskrise abzuschwächen.

Fazit 1

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Die ordnungspolitische Bewertung der Umweltprämie fällt je nach der zu beurteilenden Phase der Maßnahme ambivalent aus. Dabei ist deren Umsetzbarkeit nicht infrage zu stellen. Denn in weiteren europäischen Ländern wurden vergleichbare Konjunkturprogramme in Zeiten der Krise eingeführt. Aufgrund von Vorzieh- und Rücknameeffekten sind die Programme jedoch nicht zielführend, was den Abbau der Staatsverschuldung betrifft. Auch wenn kurzfristig Einnahmeausfälle abgemindert und einzelne Wirtschaftssektoren stabilisiert werden können, sind derartige Konjunkturprogramme in der langen Frist ein Verlustgeschäft. Ursächlich für die unterschiedlich ausfallenden Bewertungen der Umweltprämie sind die ordnungspolitischen Prinzipien. In der ersten Phase (Krisenabschwächung) ist die Umweltprämie ein Instrument, welches das Vertrauen in die deutsche Wirtschaft sichern und damit eine systemische Unordnung verhindern helfen kann. In dieser ersten Phase stellt die Maßnahme ein ordnungspolitisches Dilemma dar, da sie zwar als eine notwendige Krisenreaktion interpretiert werden kann, jedoch einen staatlichen Eingriff in ein funktionierendes Preissystem darstellt.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Reaktionsfähigkeit bei abrupter und systemischer Unordnung	+	+/-
- Konstanz der Wirtschaftspolitik		

Fazit 2

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Bei der Verlängerung der Umweltprämie war jedoch keine dringende Notwendigkeit zur Krisenreaktion des Staates mehr gegeben. Der Staat greift durch diese Maßnahme zunächst in das funktionsfähige Preissystem ein. Aus der Sicht des Autobesitzers reduziert sich der Preis für die Neuanschaffung eines Wagens, ohne dass sich die Preise der Automobile bzgl. der Produktion anpassen. Dieser Eingriff stellt eine Gefährdung des funktionsfähigen Preissystems zur Sicherung effizienter Allokationsprozesse dar. Zusätzlich wird das Prinzip der Haftung durch diese Maßnahme angegriffen: während ein Wirtschaftssektor von der Prämie profitiert, muss der gesamte Staat und damit alle Wirtschaftssektoren und künftigen Steuerzahler aufgrund der gestiegenen Staatsverschuldung die Kosten dieser Maßnahme tragen.

Auch die Umsetzbarkeit im Sinne einer langfristigen Finanzierbarkeit der Maßnahme ist dann infrage zu stellen. Die Kurzfristigkeit mindert zusätzlich das Vertrauen in die Konstanz der Wirtschaftspolitik. In der langen Frist ist die Verlängerung als ein ordnungspolitisches Defizit zu beurteilen.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
- Funktionsfähiges Preissystem	-	-
- Haftung		

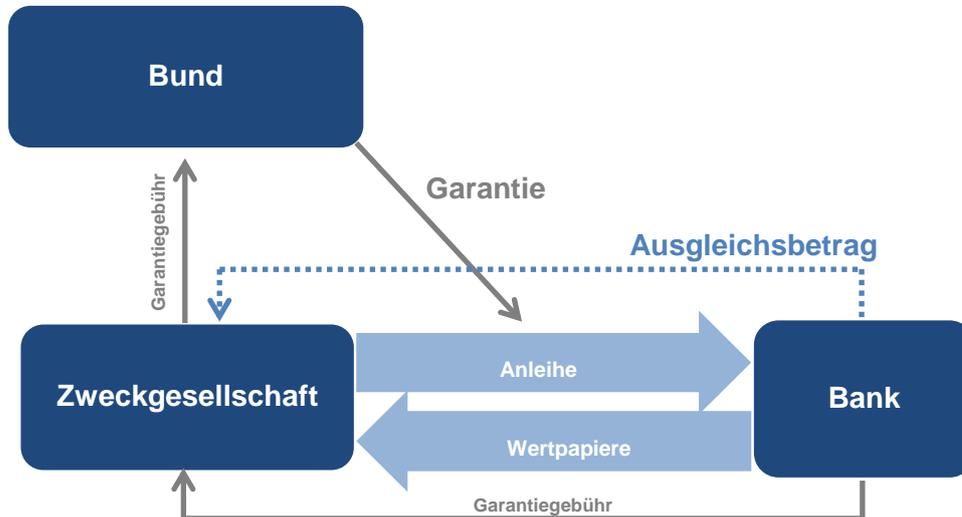
4.3.5 Bad-Bank-Konzepte zur Sicherung des Finanzsystems

Eine häufige Ursache für Staatsschuldenkrisen sind Bankenkrisen (Reinhart und Rogoff 2010; Tojner 2012). Indem Staaten systemrelevante Finanzinstitute durch Haftungsübernahmen oder direkte Anteilskäufe vor dem Kollaps bewahren wollen und die Sonderausgaben nicht in kurzer Zeit über Steuern und Abgaben finanziert werden können, führt dies zur Steigerung der Neuverschuldung. Um eine akute Insolvenz von Banken ohne direkte Verstaatlichung abzuwenden, wird häufig zur Abwicklung der Institute eine Vermögensverwaltungsgesellschaft, eine sogenannte Bad-Bank, gegründet. In dieser Abwicklungsbank werden die sogenannten „faulen Kredite“ ausgelagert und mit durch Bundesanleihen garantierten Anleihen ersetzt. Mit dieser Maßnahme werden die Bankbilanzen auch ohne direkte Kapitalhilfen „gesäubert“. Diese „Säuberung“ erhalten die betreffenden Kreditinstitute jedoch nicht umsonst, sondern müssen dem Staat eine Garantiegebühr zahlen. Neben dieser Gebühr für die Garantieübernahme des Bundes muss ein zusätzlicher Ausgleichsbetrag in Höhe der Differenz zwischen dem Buch- und dem Fundamentalwert der veräußerten Papiere über die gesamte Laufzeit der Bad-Bank geleistet werden (siehe Abbildung 25).

Die Hauptaufgabe der Bad Bank besteht in der Abwicklung notleidender Kredite, also schlecht verwertbare oder nur mit hohen Abschlägen veräußerbare Investments. Diese sollen wieder veräußert werden, sobald sich die Marktlage entspannt hat. Die Gewinne aus den Verkäufen bleiben bei der Bad-Bank und dienen zur Haftung für die verbleibenden schlecht bewerteten Papiere. Um diesen Prozess erfolgreich zu meistern, sind zwei Bedingungen entscheidend (Schäfer und Ketzler 2009): zunächst muss der Preis der übernommenen Kredite dem Marktpreis entsprechen, also nicht zu hoch ausfallen. Des Weiteren muss die zuständige Behörde über eine ausreichende Expertise im Umgang mit derartigen Papieren verfügen.

Abbildung 25

Funktionsweise einer Bad Bank



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an das Bundesministerium der Finanzen

Aus ordnungspolitischer Perspektive stellt die Einrichtung einer Bad-Bank ein kritisches Instrumentarium dar. Auf der einen Seite stellt sie eine Maßnahme zur Krisenreaktion im Falle abrupter und systemischer Unordnung dar und kann Vertrauen in das übrige Bankenwesen generieren und somit den Markt beruhigen. Auch in den Bankenkrisen der 90er Jahre in Skandinavien stellten Bad Banks eine zentrale Maßnahme zu deren Bewältigung dar (Schäfer und Ketzler 2009). Auf der anderen Seite wird das Prinzip der Haftung verletzt, indem die entlasteten Kreditinstitute die Risikoprämien ihrer Anlagen in der Vergangenheit zwar abschöpfen konnten, die Risiken allerdings durch den Staat übernommen werden. Durch das wiederholte Staatseingreifen kann es aus diesem Grunde langfristig auch zu einem *Moral Hazard* kommen: Da Banken die Möglichkeit der Rettung im Krisenfall antizipieren, werden sie auch in Zukunft riskante Geschäfte eingehen, in der Gewissheit, dass die Gemeinschaft auch in Zukunft dafür haf- ten wird.

Angesichts der weiten Verbreitung des Bad-Bank-Konzeptes ist die Umsetzbarkeit der Maßnahme nur schwer infrage zu stellen. Aus politischer wie auch aus der kurzfristigen ökonomischen Perspektive stellt sie ein schnell anwendbares Konzept dar, um akute Gefahren im Finanzsystem zu überbrücken und die auf den Steuerzahler fallenden Kosten zu verschleiern, da es sich um keine direkte Verstaatlichung handelt. Allerdings ist die Zielerreichung in Bezug auf die anhaltende Milderung einer Bankenkrise und damit auch die Senkung des Haushaltsdefizits fraglich.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Für gewöhnlich machen die Bad-Banks Verluste, wodurch letztendlich die Steuerzahler künftiger Generationen die Kosten zu tragen haben. Diese Kosten sind anfangs nur schwer zu kalkulieren und damit auch die langfristigen ökonomischen Folgen nur schwer abschätzbar. Insbesondere wenn noch weitere Finanzinstitute eine Bad-Bank-Lösung in Anspruch nehmen möchten und das Finanzsystem sich insgesamt nicht mehr erholt, sind auch den Möglichkeiten des Bad-Bank-Konzeptes Grenzen gesetzt. Insgesamt ist das Konzept der Bad-Bank als ein ordnungspolitisches Dilemma einzu-stufen.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Reaktionsfähigkeit bei abrupter und systemischer Unordnung - Haftung	+	-

4.3.6 Wachstumsorientierte Ausgabenkontrolle

Anfangs wurde bereits angeführt, dass eine lange anhaltende Staatsverschuldung keinen zwingenden Fortbestand haben muss. Ein positives Beispiel stellt Schweden dar, wo im Nachgang einer Wirtschaftskrise der 1990er-Jahre mit zahlreichen Reformen ein Konsolidierungskurs eingeleitet wurde. Eine dieser Reformen betrifft die Selbstverpflichtung der Politik zur Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen. Die Höhe der Überschüsse orientiert sich dabei stets am zu erwartenden Wirtschaftswachstum und wird nicht an einzelne Jahre, sondern an den Zeitraum eines Konjunkturzyklus gebunden, um die Flexibilität der Fiskalpolitik als Stabilisierungswerkzeug zu erhalten. Ähnliche Selbstverpflichtungen gingen in demselben Zeitraum auch die Regierungen von Belgien und Neuseeland ein. So verpflichtete sich die neuseeländische Regierung 1994 mit dem Beschluss des „*Fiscal Responsibility Act*“ dazu, solange Haushaltsüberschüsse von ca. drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu erzielen, bis die Staatsverschuldung auf „ein vertretbares Maß reduziert ist“ (Wagschal et al. 2006). Neben der Verpflichtung zur Erwirtschaftung von Überschüssen wird auch eine Höchstgrenze der Staatsausgaben der Zentralregierung auf drei Jahre im Voraus festgeschrieben.

Kombiniert führen die Maßnahmen dazu, dass die Staatsausgaben nicht stärker steigen sollen als die Wirtschaft eines Landes wächst. Mit der Selbstbindung der Politik an konkretere Vorgaben kann die Erfolgswahrscheinlichkeit von Konsolidierungsmaßnahmen beträchtlich erhöht werden. Insbesondere die auf mehrere Jahre festgelegte Ausgabendeckelung bewahrt die Politik.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Kombination derartiger Bestrebungen als sehr positiv zu bewerten. Die Selbstbindung der Politik führt zu einer stärkeren Konstanz der Wirtschaftspolitik und kann damit zu einer sicheren Funktionsfähigkeit der Wettbewerbsordnung beitragen (Eucken et al. 1990). Die Umsetzbarkeit dieser Maßnahme zeigt sich an der erfolgreichen Implementierung in Schweden, Neuseeland und Belgien. Dabei ist jedoch zu beachten, in welcher Form die Maßnahme implementiert wird. Neben der Festschreibung eines einzelnen Gesetzes ist auch eine Aufnahme ähnlicher Reglementierungen, die sich an der bereits aufgenommenen Schuldenbremse orientieren, im Grundgesetz vorstellbar. Als Teil weiterer Konsolidierungspakete hat sich die Maßnahme in den Ländern, in denen sie zum Einsatz kam, bereits als zielführend erwiesen. Daher bestehen auch keine Erfahrungen der Zielerreichung einer ähnlichen Maßnahme in anderen Ländern. Somit ist die Maßnahme insgesamt als ein ordnungspolitischer Gewinn zu bewerten.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+

4.3.7 Förderung Öffentlich-Privater Partnerschaften

Als Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP), oder *Public Private Partnerships* (PPP), werden Projekte bezeichnet, in denen Aufgaben der öffentlichen Hand durch die Mobilisierung von Kapital und Fachwissen aus der Privatwirtschaft unterstützt werden. Das Ziel dieser partiellen Delegation von Aufgaben besteht in einer Effizienzsteigerung und Wahrung der Wirtschaftlichkeit, während die öffentliche Hand über die Einhaltung gemeinwohlorientierter Ziele wacht. Öffentlich-Private Partnerschaften existieren bereits in einer Reihe von Aufgabenfeldern in Deutschland vom Verkehr über Ver- und Entsorgungsbetriebe oder auch in der Verwaltung, Bildung und Kultur. Die Bilanz dieser Projekte fällt laut einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Bildungsbereich positiv aus (IfD 2011).

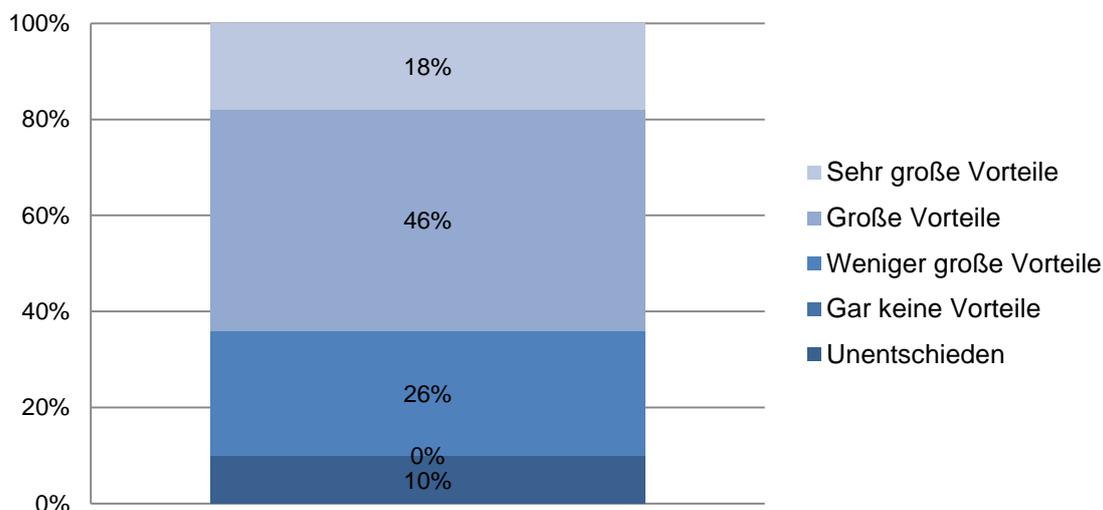
Die Resultate der Umfrage zeigten zudem, dass insbesondere die schnelle Realisierung der Projekte seitens der Auftraggeber als der größte Vorteil von ÖPP-Projekten gesehen wird. Auch in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit zeigten sich bei der Umfrage die meisten Befragten von den Vorteilen öffentlich-privater Partnerschaften überzeugt. Ausnahmslos alle befragten Auftraggeber gaben zudem an, dass für sie die Wirtschaftlichkeit des ÖPP-Projektes finanzielle Vorteile hatte, oder dass sie bei der Beurteilung zumindest unentschieden sind (siehe Abbildung 26).

Mit der Gründung der ÖPP Deutschland AG verfolgt die Bundesregierung seit 2009 das Ziel, Bundesländer wie auch Kommunen bei der Planung und Durchführung Öff-

fentlich-Privater Partnerschaften zu unterstützen. Dabei soll die Zusammenarbeit der vom öffentlichen Sektor und Privatunternehmen langfristig gefördert werden. Ein häufiger Kritikpunkt an ÖPP-Projekten liegt in der Frage, ob es tatsächlich günstiger ist, ein Projekt an ein privates Unternehmen zu delegieren oder die Maßnahmen selber durchzuführen. Um diese Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Projektdurchführung zu überprüfen, führt die ÖPP Deutschland AG unentgeltlich für die Gemeinden Wirtschaftsgutachten durch.

Abbildung 26

Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten seitens der Auftraggeber



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 5293, September/Oktober 2010

Aus ordnungspolitischer Perspektive ist eine vermehrte wie auch fachkundliche Prüfung Öffentlich-Privater Partnerschaften als durchaus sinnvoll einzustufen. Insbesondere einen offeneren Marktzutritt privatwirtschaftlicher Unternehmen zu gewähren und mehr Wettbewerb zu ermöglichen spricht für eine bessere Realisierung des ordnungspolitischen Prinzips der Offenen Märkte. Auch eine klare Regelung der Verantwortlichkeiten durch die Projektübergabe stärkt das Prinzip der Haftung. Die Umsetzbarkeit der ÖPP und deren Förderung haben sich in der Vergangenheit mehrfach als machbar erwiesen.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Auch im Bereich der Zielführung für die Haushaltskonsolidierung kann von einem positiven Gesamteffekt der Förderung der ÖPP gesprochen werden. Insbesondere die kostenfreie Prüfung der Wirtschaftlichkeit Öffentlich-Privater Partnerschaften dient dazu, den Gemeinden Anreize für eine intensivere Nutzung zu geben. Wenn diese auch künftig die effizientere Bereitstellung von kommunalen Diensten ermöglichen können,

stellen sie eine sinnvolle Ergänzung kommunaler Sparmaßnahmen dar. Daher ist die Förderung von ÖPP-Projekten durch das kostenfreie Beratungsangebot der ÖPP Deutschland AG insgesamt als ein ordnungspolitischer Gewinn anzusehen.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Offene Märkte		
+ Haftung	+	+

4.4 Maßnahmen für die Bundesländer

Während die Bundesländer im Vorfeld der Wirtschafts- und Finanzkrise einen Haushaltsausgleich erzielt hatten, verschlechterte sich die Lage erheblich im Nachgang der Krise (BBk 2012). Wie auch auf der Bundesebene stellen bei den Länderfinanzen nicht nur die bestehenden Schulden, sondern insbesondere die steigenden Belastungen durch Zinszahlungen ein Problem dar. Schließlich müssen alle Länder ab 2020 aufgrund der Regelungen der Föderalismusreform II einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen. In den folgenden Abschnitten werden potenzielle Maßnahmen geschildert und bewertet, die der steigenden Schuldenlast der Länder entgegenwirken und zu einer Sicherung der ausgeglichenen Haushalte bis 2020 beitragen sollen.

4.4.1 Abbaupfade für Staatsverschuldung

Zeitgleich mit der Einführung der Schuldenbremse für den Bund wurde für die Bundesländer im Rahmen der Föderalismusreform II ein Neuverschuldungsverbot ab dem Jahr 2020 festgeschrieben. Mit der Bindung soll, ebenso wie bei der Schuldenbremse für den Bund, die fiskalische Disziplin der Regierungen gestärkt und die Gesetze der politischen Ökonomie überwunden werden. Die Ausgestaltung dieser Zielerreichung ist allerdings den meisten Ländern freigestellt. Aufgrund ihrer hohen Überschuldung wurden lediglich den Empfängern von Konsolidierungshilfen (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) Abbaupfade für deren Haushaltsdefizite vorgegeben. Die Überprüfung der Zielerreichung erfolgt durch den Stabilitätsrat (SVR 2010). Die anderen Bundesländer müssen sich zwar auch ab dem Jahr 2020 an das Verbot der Neuverschuldung halten, sind aber bis dahin mit dem Abbau ihrer Schulden auf sich alleine gestellt.

Die Umsetzung der Abbaupfade durch eine Verfassungsregelung wurde bislang nur sehr uneinheitlich umgesetzt. Die mangelnden konkreten Vorgaben für den Defizitabbau geben den Ländern zwar einen gewissen Gestaltungsspielraum, um die Maßnahmen ihrer Haushaltslage anzupassen; jedoch besteht durch diese Unsicherheiten auch die Gefahr, dass Konsolidierungsmaßnahmen aufgeschoben werden und schließlich die Zielerreichung gefährdet wird (BBk 2012). Eine mögliche Lösung für dieses Defizit besteht in der Festlegung eines verbindlichen Abbaupfades für alle Bundesländer, der jeweils die einzuhaltenden strukturellen Defizite vorgibt. Diese Festlegung sollte angesichts der unterschiedlichen Haushaltslagen als Eigenverpflichtung auf Seiten der Länder ausgehen.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Eine derartige Selbstverpflichtung der Länder für die Festlegung eines Abbaupfades der Staatsverschuldung ist aus ordnungspolitischer Sicht zu befürworten. Zunächst fördert diese Maßnahme das Vertrauen in die künftige Konstanz der Wirtschaftspolitik. Die Länder können unter Beweis stellen, dass sie das Neuverschuldungsverbot ab 2020 auch einhalten. Für den Bund bestehen bereits Regelungen, die einen Abbaupfad der strukturellen Defizite vorschreiben. Auch die Festschreibung des Abbaupfades auf der Ebene einiger Länder spricht für die mögliche politische Umsetzbarkeit. Schließlich sind konkretisierte Abbaupfade auch als zielführend zu beurteilen, da sie die Länder bei der Erreichung ihrer Konsolidierungsziele unterstützen. Insgesamt ist der verpflichtende Abbaupfad der Staatsverschuldung für alle Bundesländer als ein ordnungspolitischer Gewinn zu beurteilen. Dies gilt natürlich auch in gleicher Weise für die Umsetzung auf nationaler und internationaler Ebene.

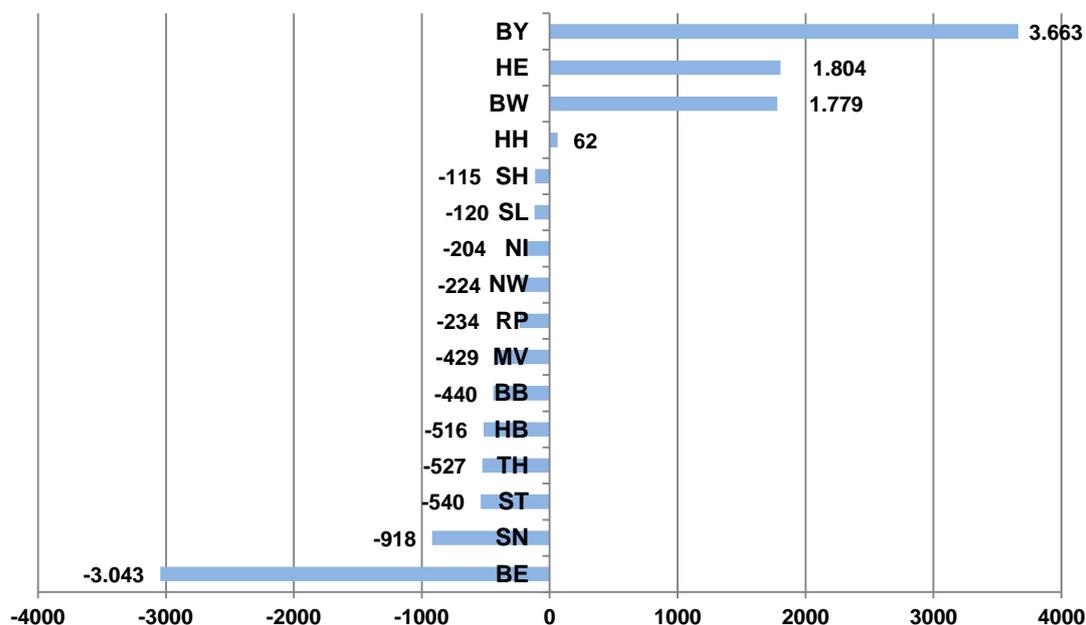
OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+

4.4.2 No-Bailout-Klausel für Bundesländer

Die anhaltende Debatte um die Reform des Länderfinanzausgleichs wurde kürzlich erneut von Horst Seehofer angestoßen, der als bayrischer Ministerpräsident die Rolle Bayerns als langfristig reines Geberland im Länderfinanzausgleich kritisierte. So hat der Freistaat 2011 mehr als 3,6 Milliarden Euro in den Länderfinanzausgleich eingezahlt, während der Stadtstaat Berlin allein mehr als 3 Milliarden Euro bezog (siehe Abbildung 27). Die aktuellen Regelungen bestehen seit 2005 und laufen Ende 2019 aus, sodass eine Anschlussregelung erforderlich wird.

Abbildung 27

Beiträge und erhaltene Zuschüsse der Länder durch den Länderfinanzausgleich 2011 in Mio. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt

Eine wiederholt auftauchende Forderung nach einer Stärkung des Wettbewerbsföderalismus könnte beispielsweise durch eine „No-Bailout-Klausel“ im Grundgesetz realisiert werden. Derartige Vereinbarungen, wie sie beispielsweise zwischen den Staaten der USA existieren, zielen darauf ab, nicht länger wirtschaftlich und fiskalisch solide „Geberländer“, für die unsolide Haushaltspolitik der „Nehmerländer“ zu bestrafen. Eine solche Klausel würde Spar- und Reformanreize schaffen sowie eine Stärkung des Standortwettbewerbs hervorrufen. So würde auch die Funktionsfähigkeit der Schuldenbremse sichergestellt werden, da die Entscheidung über Neuverschuldung der Länder dann stärker durch Marktmechanismen und die entsprechenden Sanktionen beeinflusst wird (Konrad und Jochimsen 2006).

Auf den ersten Blick wirkt diese Abschaffung des Länderfinanzausgleiches aus ordnungspolitischer Sicht positiv, da so das Prinzip der Haftung einzelner Länder für ihre eigene Haushaltspolitik gestärkt wird. Wenn einzelne Länder alleine für ihre Schulden haften müssen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie eine stärker ausgeglichene Haushaltspolitik anstreben werden. Allerdings steht hinter dem bisherigen im Grundgesetz verankerten Grundsatz nicht nur die Absicht, den Ausgleich der Finanzkraft der Länder, sondern auch einen Ausgleich der Lebensverhältnisse innerhalb der unterschiedlichen Länder zu gewährleisten. Diese Gewährleistung ist konform mit dem ordnungspolitischen Prinzip der Einkommensumverteilung, wenn unverschuldeterweise Versorgungsengpässe für Teile der Bevölkerung bestehen. Wird der Länderfinanzausgleich abgeschafft, so müssten andere Mittel und Wege gefunden werden, um dieses

Ziel weiterhin zu gewährleisten. Beispielsweise könnte bei einer Abschaffung des vertikalen Länderfinanzausgleichs der Horizontale zwischen Bund und Ländern gestärkt werden.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Allerdings könnte sich die politische Umsetzbarkeit gegenüber der ökonomischen Umsetzbarkeit als problematisch erweisen. Für eine Abschaffung des Finanzausgleichs wäre eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich, für die die Unterstützung aller Bundesländer im Bundesrat benötigt wird. Insbesondere die „Nehmerländer“ könnten sich zwecks ihrer Interessenwahrung dagegen stellen. Neben der Frage nach der konkreten politischen Umsetzbarkeit stellt sich bei einer Änderung des Grundgesetzes auch die Frage, inwiefern das neue Grundgesetz auch noch dem Ideal der ausgeglichenen Lebensverhältnisse der Länder und damit des ihm zugrunde liegenden bündischen Prinzips gerecht werden kann. Einzig in Bezug auf den Schuldenabbau lässt sich diese Maßnahme als durchaus zielführend beurteilen. Insbesondere transparentere Strukturen als beim bisherigen Finanzausgleich würden die Mechanismen für die Öffentlichkeit besser durchschaubar gestalten, was eine effizientere Sanktionierung inkonsistenter Haushaltspolitik durch die Wähler ermöglichen würde. Insgesamt sind Anpassungen des Länderfinanzausgleiches zu begrüßen, durch die die Länder stärkere Anreize zu sparsamer Haushaltspolitik erhalten. Diese Maßnahme ist aufgrund der Umsetzungsprobleme jedoch als ordnungspolitisches Dilemma zu bewerten.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Haftung - Einkommensumverteilung	+/-	+

4.4.3 Deutschland-Bonds

Nicht nur die Höhe der Verschuldung der Bundesländer hat sich mitunter stark unterschiedlich entwickelt, sondern auch die Verschuldungsstruktur. Während einst die Darlehen bei Kreditinstituten die wichtigste Basis für die Neuverschuldung der Länder darstellten, haben seit der Jahrtausendwende Kapitalmarktpapiere, wie Anleihen, an Bedeutung gewonnen geworden (Zipfel 2012). Trotz des bestehenden Haftungsverbundes werden die Schuldtitel der Länder zu unterschiedlichen Zinskonditionen vergeben. Insbesondere für hochverschuldete Länder ergeben sich dadurch deutlich ungünstigere Konditionen zur Refinanzierung und noch höhere Zinsausgaben. Aber auch kleinere Länder könnten sich mithilfe der Deutschland-Bonds ihrem geringeren Kreditvolumen zum Trotz leichter refinanzieren. Bereits 2013 wollen daher Bund und Länder gemeinsame Anleihen begeben. Das Ziel besteht darin, kleinen Bundesländern und denen mit unsolideren Haushaltslagen günstigere Refinanzierungsmöglichkeiten an den Finanzmärkten zu ermöglichen. Die genauere Ausgestaltung dieser neuen Form der Ver-

schuldung ist jedoch noch weitestgehend unbekannt. Seitens des Bundesfinanzministeriums wurde bereits ausgeschlossen, dass eine gesamtschuldnerische Haftung des Bundes bestehen würde. Stattdessen sollen Bund und Länder nur in Höhe ihrer eigenen Anteile an den Emissionen haften (Frühauf 2012). Zugleich würden allerdings auch Länder, die derzeit über günstige Finanzierungsmöglichkeiten verfügen, mit dem neuen Konzept schlechter dastehen als heute.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist eine derartige Maßnahme negativ zu bewerten. Grundsätzlich sind die höheren Zinsausgaben für Bundesländer mit einer unsolideren Haushaltspolitik als ein Anreiz gegen höhere Neuverschuldung zu betrachten und stellen somit ein sinnvolles Instrument zum Schuldenabbau dar. Durch das vereinheitlichte Zinsniveau, das durch die Deutschland-Bonds gewährleistet werden soll, wird der Bestand des Haftungsprinzips gefährdet. Zudem wird der Wettbewerb zwischen den Bundesländern auch gemindert, indem gut und schlecht bewertete Bundesländer am Kapitalmarkt über ein identisches Zinsniveau eine einheitliche preisliche Bewertung erfahren. Über dieses Eingreifen wird schließlich auch das funktionsfähige Preissystem als Steuerungsmechanismus auf den Kapitalmärkten außer Kraft gesetzt.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Die politische Umsetzbarkeit ist unstrittig, da sich nicht alle Bundesländer über das System der Deutschland-Bonds besser stellen können als zuvor. Langfristig ist die Maßnahme für den Schuldenabbau auch nicht als zielführend zu erachten. Zwar sichert sie einigen finanzschwachen Bundesländern eine bessere Liquidität in der kurzen Frist, nimmt ihnen allerdings einen weiteren sinnvollen Anreiz zur Haushaltskonsolidierung. Zusätzlich trägt diese Maßnahme zu einer steigenden Intransparenz des bereits bestehenden Länderfinanzausgleiches bei. Insgesamt sind Deutschland-Bonds somit als ein Ordnungspolitischer Verstoß zu bewerten.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
- Haftung - funktionsfähiges Preissystem	+/-	+

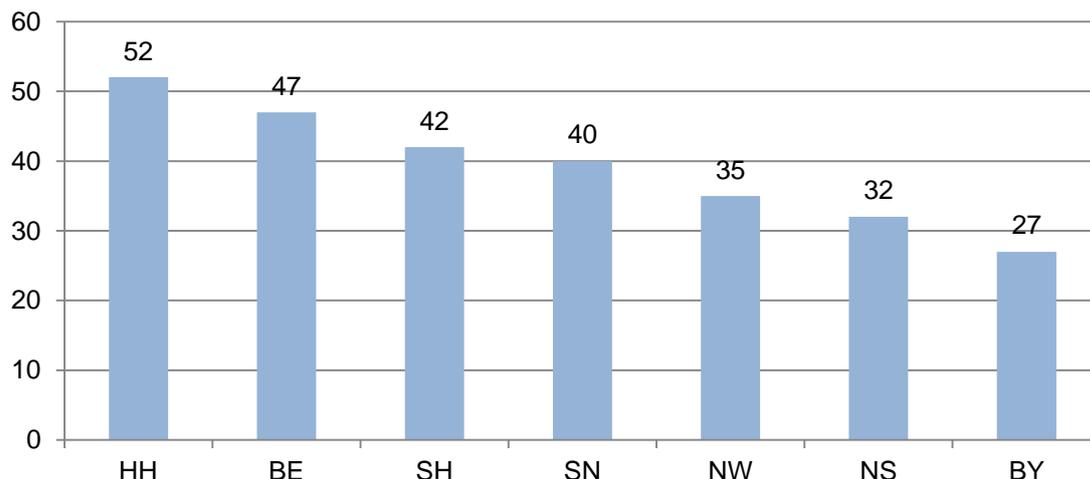
4.4.4 Anreizsetzung zur Steuerfahndung

Nicht nur das Bestehen der Transferbeziehungen im Länderfinanzausgleich gerät zunehmend unter Kritik. Häufig werden auch Teilregelungen des Finanzausgleiches kritisiert, so auch die Berücksichtigung von Mehreinnahmen der Länder. Zu diesen unerwarteten Mehreinnahmen zählen auch Steuernachzahlungen, die nach Fahndungserfolgen dem Land zufließen. Die Steuerfahndung in Deutschland obliegt den Landesfinanzbehörden. Damit kommen die Länder für deren Kosten auf. Die Mehreinnahmen aus den erzielten Nachzahlungen fließen entweder direkt zum Bund oder bei den Ge-

berländern zusätzlich direkt in den Finanzausgleich ab, während den „Nehmerländern“ die zusätzlichen Einnahmen abgezogen werden (Roland Preuß 2012). Daher existiert für kein Bundesland ein Anreiz, Steuerfahnder einzusetzen, um ausstehende Steuerzahlungen einzutreiben.

Abbildung 28

Steuerfahnder je eine Million Einwohner in ausgewählten Bundesländern 2010



Quelle: Der Spiegel 2010 .

Eine Möglichkeit, diese Anreize zu stärken und darüber zusätzliche Einnahmen für die Länderfinanzen zu generieren, besteht in dem Herausnehmen der Steuernachzahlungen aus dem Länderfinanzausgleich. Daraus würde folgen, dass die Länder selber direkt von den Steuernachzahlungen profitieren und die Bundesländer wieder Anreize hätten, Steuerfahnder einzustellen und zu bezahlen. Aufgrund mangelnder Anreize beschäftigen bislang zahlreiche Bundesländer zu wenig Steuerfahnder. Insbesondere Bayern weist laut einer Studie im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl eine sehr geringe Dichte an Steuerfahndern auf (Preuß 2012) (siehe auch Abbildung 28).

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Ordnungspolitisch ist eine derartige Maßnahme als wünschenswert zu betrachten, da sie über das Haftungsprinzip den Wettbewerb zwischen den Bundesländern erhöht und eine konstantere Regeldurchführung in Bezug auf die Steuereinnahmen und damit eine größere Konstanz der Wirtschaftspolitik gewährleistet. Zudem wird so auf Länderebene das Prinzip der Haftung gestärkt, da die Länder von der Verantwortungsübernahme für die Steuerfahndung profitieren können. Auch in Bezug auf die Umsetzbarkeit und die Zielführung ist diese Maßnahme positiv zu bewerten. Durch die gesteigerten Anreize,

Steuergelder gewissenhafter einzutreiben, erhöhen sich die Einnahmen der Länder und können dabei helfen, die Haushaltskonsolidierung voranzutreiben. Daher ist die zusätzliche Anreizsetzung zur Einsetzung von Steuerfahndern als ein ordnungspolitischer Gewinn zu bewerten.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik + Haftung	+	+

4.4.5 Einkommensteuerhebesatzrecht für Bundesländer

Bereits im Grundgesetz ist verankert, dass „Bund und Länder (...) in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“ sein sollen (Art. 109 Abs. 1 GG). Diese verfassungsgemäße Unabhängigkeit der Länder kann weiter gestärkt werden, indem den Bundesländern eine größere Steuerhoheit zugesprochen wird. Ein Vorschlag der Landes- und Haushaltspolitiker der CDU sieht einen Zuschlag auf die Einkommenssteuer für die Bundesländer vor. Dieser Vorschlag bezieht sich nicht auf einen einheitlichen Zuschlag der Einkommenssteuer für alle Länder, sondern auf ein länderspezifisches Recht, die Höhe festzulegen.

Dieser Reformvorschlag steht in enger Verbindung mit der Forderung nach mehr Wettbewerbsföderalismus. Durch die Ausweitung der Entscheidungsbefugnisse der Landespolitik werden die Einnahmen stärker an den Landesbürgerwillen geknüpft. Die Maßnahme geht einher mit einer stärkeren Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Für diese Mehreinnahmen sollte ebenso wie für die Mehreinnahmen der Länder aus Steuernachzahlungen auch eine Ausnahme vom Länderfinanzausgleich bestehen. Nur so können die Bundesländer auch mehr von ihren selbst generierten Mehreinnahmen profitieren und haben die Anreize, sie zu erzielen.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Aus ordnungspolitischer Sicht dient diese Maßnahme dem Prinzip der Haftung der Bundesländer. Durch mehr Autonomie können sie in einen besseren Wettbewerb mit anderen Ländern treten und durch ihre Arbeit dem Bürgerwillen stärker entgegenkommen. Insbesondere erhalten sie zusätzlichen Spielraum, um ihre Sparpläne auch verwirklichen zu können. Weiterhin ist diese Maßnahme als umsetzbar zu beurteilen. Zwar ist für die Einführung eines Hebesatzrechtes für die Bundesländer eine Abänderung des Grundgesetzes erforderlich, da die Finanzverfassung dort sehr präzise vorgegeben wurde. Im Bundesrat dürften allerdings aufgrund der unterschiedlichen Finanzlage der Bundesländer die Befürchtungen bestehen, dass das Hebesatzrecht einige Bundesländer schlechter stellt. Diesen Befürchtungen ist mit einer entsprechenden Anpassung des Länderfinanzausgleiches zu begegnen. Insgesamt sollte es den Bundeslän-

dern zugutekommen, dass sie angesichts der neuen Verpflichtungen durch die Verordnung der Schuldenbremse zusätzliche Haushaltsautonomie durch das Hebesatzrecht in Anspruch nehmen könnten.

Auch die Zielführung in puncto Haushaltskonsolidierung ist gegeben. Haben die Bundesländer durch mehr Autonomie die Möglichkeit, ihre Einnahmeseite stärker zu beeinflussen, können sie mit großer Wahrscheinlichkeit dem Neuverschuldungsverbot ab 2020 besser entgegen kommen und ihre Länderfinanzen unabhängig von den anderen Ländern solider gestalten. Insgesamt ist die Maßnahme im Rahmen einer Reform des Länderfinanzausgleiches als ein ordnungspolitischer Gewinn zu beurteilen.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Haftung	+	+

4.5 Maßnahmen auf kommunaler Ebene

Die Lage der Gemeindefinanzen scheint sich insgesamt seit der Jahrtausendwende gebessert zu haben. Die durchschnittlichen Finanzierungssalden haben sich insgesamt nach der Wirtschafts- und Finanzkrise angesichts der guten konjunkturellen Entwicklung wieder erholen können. Allerdings besteht weiterhin eine starke Divergenz zwischen prosperierenden Gemeinden und jenen, die sich in einer fiskalpolitischen Schiefelage befinden, sodass weiterhin ein deutlicher Bedarf an Konsolidierungsmaßnahmen besteht. Angesichts der hohen Volatilität der Einnahmeseite gilt es zudem langfristig die Planungsunsicherheiten der Kommunen zu entschärfen und ihre Ausgaben flexibler zu gestalten.

4.5.1 Transparenz durch Gewerbesteuerreform

Die bestehenden starken Verflechtungen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen führen zu einer großen Unübersichtlichkeit der politischen Verantwortlichkeiten für die Wähler. Neuregelungen der Steuerhoheitskompetenzen können dabei helfen, eine saubere Trennung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu schaffen. Die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen besteht derzeit in der Gewerbesteuer. Diese stellt jedoch aufgrund konjunktureller Schwankungen keine Gewährleistung für eine stabile Steuerbasis dar (BMF 2012). Zur langfristigen Konsolidierung der kommunalen Haushalte kann die Verstetigung der kommunalen Steuereinnahmen einen wichtigen Beitrag leisten.

Zahlreiche Reformvorschläge, die den Kommunen eine größere Planungssicherheit geben sollen, zielen auf eine Verringerung der volatilen Anteile in den Einnahmen der Kommunen ab. Ein Vorschlag des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln besteht in einer Modifikation des sogenannten Prüfmodells, welches vom Bundesministerium für Finanzen zur Diskussion gestellt wurde. Es sieht zunächst steuerliche Neuregelungen vor: (1.) die Abschaffung der Gewerbesteuer und (2.) einem Ersatz aus der Einführung

eines kommunalen Zuschlagsrechts zur Körperschaftssteuer mit lokaler Festlegung der Zuschlagshöhe und (3.) der Besteuerung der Personenunternehmen durch die Einkommenssteuer zuzüglich dem Solidaritätszuschlag. Diese steuerlichen Neuregelungen sollen kombiniert werden mit (4.) der Abschaffung des gegenwärtigen Einkommensteueranteils der Kommunen, (5.) der Abschaffung des gegenwärtigen Umsatzsteueranteils der Kommunen mit einer Aufkommensverteilung nach der jeweiligen Wirtschaftskraft und (6.) einer Kompensation durch Anhebung des Umsatzsteueranteils der Kommunen mit einer Aufkommensverteilung nach Einwohnern (Brügelmann und Fuest 2011).

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Nach den ordnungspolitischen Kriterien ist diese Maßnahme als positiv zu bewerten. Zunächst steigert eine verbesserte Planungssicherheit die Konstanz der Wirtschaftspolitik auch auf kommunaler Ebene. Zudem sichert es den Kommunen einen besseren Wettbewerb untereinander zu und stärkt das Prinzip der Haftung. Letzteres wird gefördert durch eine stärkere fiskalpolitische Autonomie der Kommunen von Ländern und Bund sowie eine transparentere Einnahmepolitik für den Wähler. Diese Maßnahme kann zudem als umsetzbar betrachtet werden, da es sich durch die Annexsteuer über einen individuell festlegbaren Betrag für die Kommunen handelt, die mit dem Wählerwillen eingeführt werden können. Auch das Ziel der Haushaltskonsolidierung kann durch Zuhilfenahme dieser Maßnahme besser erreicht werden, da die Kommunen eine ihrer eigenen Haushaltssituation angepasste Steuerpolitik realisieren können. Insgesamt ist die Gewerbesteuerreform nach dem hier vorgelegten Modell als ein ordnungspolitischer Gewinn zu beurteilen.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik + Haftung	+	+

4.5.2 Haushaltskonsolidierungskonzepte

In einigen Bundesländern sind Kommunen, die keinen ausgeglichenen Haushalt aufweisen können, dazu verpflichtet, gemeinsam mit dem jeweiligen Landesministerium ein Haushaltskonsolidierungskonzept zu erarbeiten, um ihren Haushalt auszugleichen. Mithilfe derartiger Konzepte sollen in einem ersten Schritt die Ursachen für Fehlentwicklungen in der Haushaltspolitik festgestellt werden. In einem zweiten Schritt werden entsprechende Lösungswege entwickelt und in einem Maßnahmenpaket festgeschrieben. In einem Konsolidierungskonzept wird zudem festgeschrieben, in welchem Zeitraum das Maßnahmenpaket realisiert werden soll. Das Ziel dieser Maßnahmenbündelung besteht in dem gemeinsamen Rückgewinn haushaltspolitischer Spielräume und soll sicherstellen, dass eine zuverlässige Planung zum Schuldenabbau vorliegt.

Eine derartige Maßnahmenbündelung mit festgeschriebenen Fristen stellt ein sinnvolles Instrument zur Überwindung der Gesetzmäßigkeiten der Politischen Ökonomie dar. Zunächst geschieht dies durch die Miteinbeziehung von Politikern anderer Handlungsebenen, deren Interesse in erster Linie dem Schuldenabbau der Kommune gilt. Sie haben im Gegensatz zu den Lokalpolitikern kein gesteigertes Interesse daran, den Bürgern der Kommune Konsum aus öffentlichen Geldern zu finanzieren, um ihren eigenen Wahlerfolg zu sichern. Zudem stellt die eigene Verpflichtung zur Einhaltung der Konsolidierungsmaßnahmen durch die Konkretisierung und Festschreibung in einem Konzept einen guten Anreiz dar, die geplanten Maßnahmen auch durchzuführen.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Aus ordnungspolitischer Perspektive ist diese Maßnahme als sinnvoll einzustufen. Dies liegt insbesondere an der Sicherung des Prinzips der Konstanz der Wirtschaftspolitik durch die Bindung an Konsolidierungsmaßnahmen der jeweiligen Kommunen. Die politische Durchsetzbarkeit der Maßnahme ist zudem bereits durch mehrere Kommunen nachgewiesen. Angesichts der starken Einnahmeschwankungen der Kommunen ist es fraglich, inwieweit umfangreiche Konzepte auch ökonomisch durchsetzbar bleiben. Neben diesem Kriterium ist auch die genaue Ausgestaltung der im Konzept festgehaltenen Regelungen für deren Durchsetzung entscheidend.

Der Erfolg eines solchen Konzeptes hängt jedoch stark von der Sinnhaftigkeit der im Konzept enthaltenen Maßnahmen ab. Selbst bei guten Rahmenbedingungen und politischer Durchsetzbarkeit hilft ein solches Konzept nur dann bei der Haushaltskonsolidierung, wenn die Einzelmaßnahmen sinnvoll und durchführbar sind.

Aus diesem Grund ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept zwar als tendenziell positiv aber nicht als alleiniges Lösungsmittel defizitärer Haushaltslagen zu bewerten. Daher wird es hier insgesamt als eine ordnungspolitische Stärkung eingestuft.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	-	+/-

4.5.3 Stärkung des Konnexitätsprinzips

Kommunen stehen häufig vor dem Problem, dass Bund und Länder sie zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verpflichten können. Die betroffenen Aufgabenfelder reichen von der Ordnungsverwaltung bis zur Finanzaufsicht. Die Wahrnehmung der ihnen

übertragenen Aufgaben betrifft Kommunen in zahlreichen Bundesländern, in denen die Aufgabenstruktur der Kommunen nach dem dualistischen Aufgabenmodell geregelt ist. Diese Regelung findet sich in den Ländern Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Eine mögliche weitere Form der Verpflichtung besteht in der Erfüllung von Aufgaben nach Weisung, bei der die Kommune die finanzielle Verantwortung für eine Aufgabe trägt, aber bei der Ausgestaltung der Aufgaben über keine weiteren Entscheidungskompetenzen verfügt. Derartige Regelungen betreffen die Bundesländer Brandenburg, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen.

Durch solche Arrangements kommt es zu einer Verletzung des Verursacherprinzips: Bund und Länder geben das Spektrum der zu erfüllenden Leistungen vor, während die Kommune die Kosten zu tragen hat. Die Forderung nach einer Stärkung des Konnexitätsprinzips zielt darauf ab, Aufgaben mit den damit zusammenhängenden Ausgaben stärker miteinander zu verbinden. Auch auf der politischen Ebene kann eine Stärkung des Konnexitätsprinzips positive Wirkungen erzielen: Je besser die Wähler die Folgen ihrer Wahlentscheidungen erkennen und einer politischen Ebene zuordnen können, desto mehr beschäftigen sie sich mit den unterschiedlichen politischen Vorstellungen (Detterbeck 2006). Diese Möglichkeit eröffnet auch eine Optimierung der mittlerweile immer mehr geforderten Transparenz politischer Prozesse und Entscheidungen.

Eine klarere Kompetenzzuordnung mit einer direkten Verknüpfung zwischen Ausgaben und den entsprechenden Kostenstellen kann durch die Einführung verfassungsrechtlicher Schranken für den Bund in der Aufgabenzuteilung für die Kommunen erreicht werden (Stüer 1996). Dabei ist insbesondere von Bedeutung, dass der Bund die von ihm verursachten Ausgaben auch mit einer entsprechenden Finanzausweisung an die Kommunen stützt. Eine mögliche Umformulierung des Art. 104a Abs. 2 GG wurde bereits 1996 auf dem 61. Juristentag vorgestellt (Stüer 1996). In dieser Anpassung werden dem Bund für Aufgaben, die er den Gemeinden zuweist, die finanzielle Verantwortung für deren Bewältigung zugeschrieben. Auf Ebene der Bundesländer existieren bereits gesetzliche Ausgestaltungen, allerdings variieren diese deutlich von Bundesland zu Bundesland (Bieker 2006). Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene besteht daher die Möglichkeit, die Rahmenbedingungen für den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen flexibler zu gestalten.

Eine derartige Anpassung des Grundgesetzes zugunsten des Konnexitätsprinzips ist ordnungspolitisch als wünschenswert einzustufen. Die Umformulierungen der Rahmenbedingungen für Kommunen stärkt das Prinzip der Vertragsfreiheit auf Seiten der Kommunen sowie das Haftungsprinzip auf gesamtstaatlicher Ebene. Durch eine bessere Verbindung von Ausgaben und der Entscheidung über die Aufgaben besteht für Bund und Länder nicht mehr die Möglichkeit, ihre Ausgaben auf die kommunalen Haushalte zu übertragen und damit ihre eigenen Bilanzen aufzubessern. Die bereits vorhandenen Ausführungen auf Länderebene belegen, dass grundsätzlich die politischen Möglichkeiten gegeben sind. Der einmalige Aufwand der Vereinheitlichung entsprechender Regelungen für alle Bundesländer scheint zudem eine lohnenswerte Maßnahme zu sein.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Als zielführend in Bezug auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wirkt die Maßnahme direkt auf mehreren Wegen. Zum einen können Bund und Länder nicht mehr unliebsame Ausgaben an die Kommunen weiterleiten und damit aus ihrer Bilanz heraushalten. Durch die Aufführung aller Aufgabenerfüllungen in ihren Bilanzen wird so auch auf diesen Ebenen der Anreiz zur genaueren Prüfung aller durchgeführten Projekte und damit auch der Weg in Richtung Haushaltskonsolidierung gestärkt. Auf der Seite der Kommunen ergibt sich durch die Änderungen ein größerer finanzieller Handlungsspielraum. Durch die gewonnene Autonomie wird es ihnen erleichtert, ihre Konsolidierungsbemühungen durchzuführen. Insgesamt ist die Stärkung des Konnexitätsprinzips als ordnungspolitischer Gewinn für den Schuldenabbau zu bewerten.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Vertragsfreiheit	+	+
+ Haftung		

4.5.4 Abschaffung der Kameralistik – Einführung der Doppik

Nicht nur auf Bundes- und Länderebene, sondern auch in den Kommunen stellen die Zukunftslasten, die lediglich durch die implizite Verschuldung ausgedrückt werden, eine Bedrohung für die Wahrung künftiger fiskalpolitischer Handlungsspielräume und damit auch der Sicherung der Generationengerechtigkeit dar. Aus diesem Grund haben einige Bundesländer wie Hessen oder Brandenburg für ihre Bilanzierung die doppelte Buchführung, kurz Doppik, eingeführt (VhU 2012). Die Umstellung der Kommunen vom kameralen zum doppischen System sollte laut Beschluss der Innenministerkonferenz der Länder vom 21. November 2003 bereits 2011 abgeschlossen sein.

Die wesentlichen Vorteile der Doppik gegenüber der Kameralistik bestehen in der Erfassung des Ressourcenverbrauchs, der Abschreibungen und der in Zukunft benötigten Rückstellungen. Auch die Vermögens- und Schuldenstände werden anhand der Doppik in der Bilanz mit aufgeführt und damit auch die impliziten Schuldtitel berücksichtigt. Das in der Wirtschaft bereits etablierte und bewährte Bilanzierungsverfahren lässt sich auch auf die öffentlichen Haushalte übertragen, um dort eine auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Haushaltsführung zu ermöglichen. Zwar entstehen durch die Einführung der Doppik einmalige Umstellungskosten, die die Kommune zu tragen hat. Allerdings kann sich dieses Verfahren langfristig als kosteneinsparender und bilanzierungsfreundlicher Faktor erweisen. In den meisten Bundesländern wird derzeit das Haushalts- und Rechnungswesen von der Kameralistik auf die kommunale Doppik umgestellt. Es ist zu erwarten, dass die kommunale Haushaltsplanung unter Berücksichtigung der Abschreibungen und der weiteren Kosten zu einem sorgfältigeren Umgang mit ihren finanziellen Mitteln tendieren werden. Zudem können auch Bürger leichter

nachvollziehen, wie ihre Steuergelder verwendet werden und sich über die finanzielle Lage ihrer Kommune informieren.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Einführung der doppelten Buchführung als positiv zu bewerten, da eine stärkere Konstanz der Wirtschaftspolitik angesichts künftiger Kosten für die Haushalte ermöglicht werden kann. Mit dem langfristigeren Überblick über Ausgaben und Einnahmen ermöglicht die Doppik auch eine bessere Gewährleistung der Haftung der heutigen Generation gegenüber künftigen Generationen. Auch wenn die von der Innenministerkonferenz beschlossene Frist zur Umstellung auf das doppelte System nicht in allen Bundesländern eingehalten werden konnte, so zeigen die bereits bestehenden Umsetzungen und die mit einer Frist versehenen weiteren Vorhaben, dass es sich um eine umsetzbare Reform handelt. Langfristig ist die Einführung der Doppik für alle Haushaltsebenen als zielführend für eine Steigerung der Transparenz der Bilanzen und zur Haushaltskonsolidierung einzustufen. Daher ist die Ablösung der Kameralistik durch die Doppik insgesamt als ein ordnungspolitischer Gewinn zu bewerten.

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
+ Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+
+ Haftung		

5 Perspektiven für solide Staatsfinanzen

Möglichkeiten aus der Ordnungspolitik

Die Konsolidierung öffentlicher Haushalte ist angesichts zahlreicher Staaten in der Schuldenfalle zu einem zentralen Thema der Wirtschaftspolitik geworden. Neben akuter Krisenbewältigung sind vor allem langfristig tragfähige Reformbemühungen in der politischen Diskussion gefragt. Dabei ist nicht nur die meist beachtete explizite, sondern insbesondere die implizite Staatsverschuldung von großer Bedeutung. Immer häufiger münden Reformbemühungen in der Frage, welche Kernaufgaben der Staat für die Gesellschaft wahrnehmen sollte und in welchen Bereichen staatliches Handeln weniger angebracht erscheint. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive sind insbesondere die Konsumausgaben öffentlicher Haushalte künftig einzuschränken. Im Gegensatz zu investiven Ausgaben burden sie den künftigen Generationen zwar die finanzielle Belastung auf, aber ohne ihnen einen entsprechenden Gegenwert in Form wohlfahrtssichernder Erträge zuteilwerden zu lassen.

Der erweiterte Kanon ordnungspolitischer Prinzipien des Aktionsrats Marktwirtschaft bietet für die Analyse und Bewertung der hier skizzierten 27 wirtschaftspolitischen Maßnahmen einen verlässlichen Leitfaden. Mit ihm lassen sich der rechtliche Ordnungsrahmen sowie dessen Beeinträchtigung durch politisches Handeln vielfältiger Handlungsfelder beschreiben und analysieren. Abseits von häufig zu kurz gedachten tagespolitischen Strategien bildet die Ordnungspolitik ein langfristig verlässliches Konzept für die Wirtschaftspolitik. Zudem werden mit dem hier verwendeten Schema weitere wichtige Dimensionen bei der Bewertung mit berücksichtigt, die über die rein formale Betrachtung hinausreichen. Auf dieser Grundlage konnten die Bewertungen der besprochenen Maßnahmen differenziert vorgenommen werden.

Für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung sind nicht nur Einzelmaßnahmen gefragt. Die vielfältigen Ursachen und Multiplikatoren der Staatsverschuldung bedürfen verschiedener, ihnen jeweils gerecht werdender Instrumente der Wirtschaftspolitik. Daher bedarf es einer Kombination mehrerer Maßnahmen, die an den jeweiligen Ursachen auf den unterschiedlichen Haushaltsebenen ansetzen können. So müssen Maßnahmen für die Einhaltung bestimmter Budgetregeln wie die Schuldenbremse immer auch von entsprechenden Sparmaßnahmen unterstützt werden (Kopits und Symansky 1998). Infolgedessen werden im Rahmen der vorliegenden Argumentation nicht nur einzelne Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung empfohlen. Vielmehr sollen die positiv bewerteten Maßnahmen als Bestandteile einer umfassenden Konsolidierungspolitik gesehen werden, in der sie in der kurzen, mittleren und langen Frist einen Beitrag zur Festigung staatlicher Handlungsfähigkeit leisten können.

Ein Schuldenstand von Null ist auch langfristig nur schwer zu erreichen. Es wird immer unausweichliche Staatsausgaben geben, die nicht alleine durch die Steuergelder der aktuellen Generation finanziert werden können. Prominente Beispiele dafür stellen Naturkatastrophen oder Wirtschaftskrisen dar. Durch maßvolle Verschuldung eröffnet der Staat sich nicht nur selber Handlungsspielräume, sondern erleichtert auch der Bevölkerung eine sichere Möglichkeit zur langfristigen Geldanlage. Allerdings gilt es dennoch für den langfristigen Schuldenabbau ein geringeres Maß an Verschuldung anzustre-

ben, sodass die Handlungsfähigkeit der aktuellen wie auch der künftigen Generationen nicht gefährdet wird. Während kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung meist mit konkreten Sparmaßnahmen einzuleiten sind, sind es in der langen Frist Reformbemühungen, die insbesondere auf die Verringerung der impliziten Staatsschulden hinwirken sollen. Zu diesen langfristigen Maßnahmen zählen zunächst solche, die den allgemeinen Handlungsrahmen der Haushaltspolitik an das Ziel der sparsamen Politik binden. Beispiele dafür sind die Verankerung einer Schuldenbremse im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sowie eine sinnvolle Anpassung des Länderfinanzausgleiches. Ein gutes Rahmenwerk aus Regeln stellt sicher, dass zwar Handlungsspielräume in Krisenzeiten bestehen bleiben, aber das Prinzip der Generationengerechtigkeit dennoch gewahrt bleibt. Weitere Rahmenbedingungen bestehen in der Garantie finanzpolitischen Spielraumes für untere politische Handlungsebenen, wie das Einkommenssteuerhebesatzrecht für Bundesländer und das hier diskutierte Konzept zur Gewerbesteuerreform zur Entlastung der Gemeinden. Insgesamt gilt es, in der langen Frist zudem das Prinzip der Konnexität zwischen Aufgabe- und Ausgabenverantwortung zu stärken.

Mittelfristig besteht für Staaten wiederum ein größerer Handlungsspielraum. So können Wege gesucht werden, die bestehenden Staatstätigkeiten gründlich zu hinterfragen und Sparpotenziale zu suchen. Für derartige Projekte ist insbesondere der gezielte Abbau von Subventionen nach sorgfältiger Prüfung ein geeigneter Weg, die Staatsausgaben zu verringern. Zusätzlich können Projekte, wie die Förderung Öffentlich-Privater-Partnerschaften dabei helfen, die bestehenden Ausgaben effizienter einzusetzen und gleichzeitig die staatlichen Aufgabenfelder zu erfüllen. Eine Möglichkeit der Bündelung von Ausgabenkürzungen besteht auf kommunaler Ebene in dem Beschluss von Haushaltskonsolidierungskonzepten und Abbaupfaden für die Staatsverschuldung. Mit der Selbstbindung der Politik an die durchzuführenden Sparmaßnahmen werden langfristige Sparvorhaben gesichert und damit der Schuldenabbau vorangetrieben. Damit Letzterer auch die gewünschten Ziele erreicht, bietet sich auf Länderebene eine Planung des Schuldenabbaus über die Festlegung konkreter Abbaupfade der Staatsverschuldung an. Auf diese Weise können Politiker wie auch Wähler auch im Falle eines Regierungswechsels besser nachverfolgen, ob die festgelegten Sparziele mit der aktuellen Haushaltspolitik realistisch bleiben oder ob härtere Sparmaßnahmen angebracht wären.

Kurzfristig kommen insbesondere solche Maßnahmen zum Tragen, die das ordnungspolitische Prinzip der Krisenreaktion im Falle einer abrupten und systemischen Unordnung wahren. So sind in der aktuellen fiskalpolitischen Situation Reformkonzepte erforderlich, die Vertrauen der Marktakteure wiederherstellen und dabei auch langfristige Stabilität gewährleisten können. Zu der Gruppe derartiger Reformen zählen die im Rahmen dieses Berichtes diskutierte Ordnung der Insolvenzverfahren für Staaten sowie die Aufnahme kollektiver Verhandlungsklauseln in die Kaufbedingungen von Staatsanleihen. Da die Etablierung derartiger Regelwerke häufig durch stark divergierende Interessensunterschiede zwischen den Akteuren blockiert wird, scheint es angebracht, Versuche in diese Richtung gerade in Krisenzeiten zu unternehmen. Vor dem Hintergrund der Krise der Staatsfinanzen ist den relevanten Akteuren der Handlungsbedarf deutlich klarer als in entspannten Phasen. Es hat sich gezeigt, dass insbeson-

dere Staaten, die sich aufgrund massiver Krisen einem Reformdruck ausgesetzt sehen, diese auch einleiten (Moog und Raffelhüschen 2011). Auch Maßnahmen wie die Pfandunterlegung von Staatsanleihen defizitärer Staaten können kurzfristig den fiskalpolitischen Handlungsspielraum durch niedrigere Refinanzierungskosten erhalten, ohne langfristige Marktungleichgewichte herbeizuführen.

Für die Realisierung der Maßnahmen ist nicht nur die ökonomische, sondern insbesondere die politische Umsetzbarkeit entscheidend. Wie der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Udo Di Fabio bemerkte, wäre es am besten, „wenn die Bürger mit dem Stimmzettel und in den Parteien auf Haushaltsdisziplin dringen würden.“ So wird es zu einer immer zentraleren Aufgabe, die Wähler über die Folgen der Staatsverschuldung aufzuklären und ihnen die „Fiskalillusion“ zu nehmen, nach der die heutige Verschuldung keine negativen Effekte für die kommenden Generationen zufolge habe (Koch 2011; Berthold und Koch 2007). Nur so können Wähler diejenigen Politiker abstrafen, die zwecks heutigen Konsums den Staatshaushalt strapazieren. Wird dieses Politikerverhalten von den Wählern sanktioniert, wird die Gefahr exzessiver Verschuldung deutlich gemindert.

In Anbetracht der schwierigen Haushaltslage zahlreicher Industrienationen offenbart sich der Bevölkerung die potenzielle Gefahr der Staatsverschuldung deutlicher als sonst. So besteht die Hoffnung, dass trotz einer Intensivierung der Verschuldungsproblematik ein Großteil der demokratischen Staaten zu einer adäquaten Konsolidierungspolitik umschwenken und damit die eigene fiskalpolitische Handlungsfähigkeit auf lange Sicht sicherstellen wird.

Tabelle 6

Ordnungspolitische Bewertung ausgewählter Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Rahmenbedingung öffentlicher Haushaltsführung

Top-Down-Verfahren	Ressorts stellen keine Finanzierungsanträge, sondern erhalten Budget „top-down“ zugeteilt.	Ordnungspolitischer Gewinn
Sunset Legislation	Befristung staatlicher Aufgaben und Ausgaben.	Ordnungspolitischer Gewinn
Effizienzanalyse der öffentlichen Verwaltung	Überprüfung des Leistungsniveaus öffentlicher Verwaltung hinsichtlich der eingesetzten Ressourcen.	Ordnungspolitischer Gewinn
Fiskalreferendum	Wähler erhalten Möglichkeit, über die Ausgabenpolitik der Regierung mit zu entscheiden.	Ordnungspolitisches Dilemma
Zusammenlegung von Wahlterminen	Zusammenlegung von Wahlterminen verschiedener Regierungsebenen.	Ordnungspolitisches Dilemma
Schattenhaushalte	Auslagerung staatlicher Ausgaben in einen informellen Nebenhaushalt.	Ordnungspolitischer Verstoß
Sparkommissar	Beistandsrecht für öffentliche Haushalte in der Schuldenkrise, wobei ein Sparkommissar einer höheren politischen Ebene auf die Umsetzung der Sparmaßnahmen Einfluss nimmt.	Ordnungspolitischer Gewinn

Maßnahmen auf internationaler Ebene

EU-Haushaltsvorgaben und Konvergenzkriterien	Festgelegte Grenzwerte für Schuldenstandsquote von 60 und einem Budgetdefizit von 3 Prozent, allerdings ohne ausreichende Sanktionierungsdisziplin.	Ordnungspolitischer Flop
Geordnetes Insolvenzverfahren für Staaten	Festlegung von Regeln für Umstrukturierung im Falle einer Staatsinsolvenz.	Ordnungspolitische Stärkung
Kollektive Verhandlungsklauseln	Vertragsbedingungen für Staatsanleihen können mit qualifizierter Gläubigermehrheit angepasst werden.	Ordnungspolitisches Dilemma
Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen	Banken müssen auch für die von ihnen gehaltenen Staatsanleihen Eigenkapital hinterlegen.	Ordnungspolitischer Gewinn
Pfandunterlegung von Staatsanleihen	Staatsanleihen werden mit Staatseigentum besichert und können zu günstigeren Konditionen vergeben werden.	Ordnungspolitischer Gewinn

Maßnahmen für die Bundesrepublik Deutschland

Schuldenbremse im Grundgesetz	In der Verfassung festgeschriebener Schuldenabbau für Bund und Länder.	Ordnungspolitischer Gewinn
Gezielter Subven- tionsabbau	Beurteilung von Subventionen anhand ih- res gesamtgesellschaftlichen Nutzens.	Ordnungspolitischer Gewinn
Wachstumsstimu- lation durch Kon- junkturmaß- nahmen	Krisenreaktion oder auch langfristige Si- cherung inländischer Industriezweige.	Ordnungspolitisches Defizit
Bad-Bank	Abwicklung schlecht verwertbarer Invest- ments zur „Säuberung“ der Bilanzen sich in Schwierigkeiten befindender Kreditinstitute.	Ordnungspolitisches Dilemma
Wachstums- orientierte Ausga- benkontrolle	Selbstverpflichtung der Politik zur Erwirt- schaftung von Überschüssen.	Ordnungspolitischer Gewinn
Förderung Öffent- lich-Privater Part- nerschaften	Unentgeltliche Prüfung der Wirtschaftlich- keit von ÖPP-Projekten für Gemeinden	Ordnungspolitischer Gewinn

Maßnahmen für die Bundesländer

Abbaupfade für Staatsverschuldung	Festgeschriebene Etappenziele zur Haushaltskonsolidierung der Bundesländer.	Ordnungspolitischer Gewinn
No-Bailout-Klausel für Bundesländer	Abschaffung des Länderfinanzausgleichs.	Ordnungspolitisches Dilemma
Deutschland-Bonds	Gemeinsame Anleihen von Bund und Ländern zur Sicherung günstiger Refinanzierungsmöglichkeiten.	Ordnungspolitischer Verstoß
Anreizsetzung zur Steuerfahndung	Steuernachzahlungen vom Länderfinanzausgleich ausnehmen.	Ordnungspolitischer Gewinn
Einkommenssteuererhebesatzrecht für Bundesländer	Größere Steuerhoheit für Bundesländer Länder erhalten ein länderspezifisches Recht, die Höhe der Einkommenssteuer festzulegen	Ordnungspolitischer Gewinn

Maßnahmen auf kommunaler Ebene

Gewerbesteuerreform	Abschaffung der Gewerbesteuer zugunsten eines kommunalen Zuschlagsrechtes auf die Körperschaftssteuer	Ordnungspolitischer Gewinn
Haushaltskonsolidierungskonzepte	Prüfung der Haushaltspolitik in Kooperation mit dem Landesministerium und Entwicklung von Lösungsstrategien	Ordnungspolitische Stärkung
Stärkung des Konnexitätsprinzips	Stärkere Verknüpfung von Aufgabensteller und Kostenträger Entflechtung der Kompetenzzuordnungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen	Ordnungspolitischer Gewinn
Einführung der Doppik	Abschaffung der Kameralistik zugunsten der doppelten Buchführung	Ordnungspolitischer Gewinn

Literaturverzeichnis

- Anger et al. 2007** Anger, Christina, Axel Plünnecke und Michael Tröger. 2007. *Renditen der Bildung. Investitionen in den frühkindlichen Bereich*. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Bach 2012** Bach, Stefan. 2012. Vermögensabgaben. Ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa. *DIW Wochenbericht*, 3-11.
- Baretti et al. 2001** Baretti, Christian, Bernd Huber, Karl Lichtblau und Rüdiger Parsche. 2001. Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich – Ökonomische Analyse und Reformbedarf. *ifo Schnelldienst* 3 Jg. 54, 17-24.
- Barro 2001** Barro, Robert J. 2001. *Economic growth in East Asia before and after the financial crisis*, Bd. 8330. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Barro et al. 2009** Barro, Robert J. und Charles J. Redlick. 2009. *Macroeconomic effects from government purchases and taxes*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- BStMI 2012** Bayerisches Staatsministerium des Innern. 2012. *"Eigener Termin für Landtagswahl entspricht Selbstverständnis Bayerns - behauptete Aufwandersparnis bei Zusammenlegung ist parteitaktisches Märchen"*. München.
- Beck und Prinz 2012** Beck, Hanno und Aloys Prinz. 2012. *Staatsverschuldung. Ursachen - Folgen - Auswege*. 1. Aufl. München: Beck.
- Berthold und Koch 2007** Berthold, Norbert und Daniel Koch. 2007. *Von der (Un)-Möglichkeit ausgeglichener Haushalte*. Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre 96.
- Bertola und Drazen 1993** Bertola, Giuseppe und Allan Drazen. 1993. Trigger Points and Budget Cuts: Explaining the Effects of Fiscal Austerity. *The American Economic Review* 83, 11-26.
- Bieker 2006** Bieker, Rudolf. 2006. *Kommunale Sozialverwaltung. Grundriss für das Studium der angewandten Sozialwissenschaften*. 1. Aufl. München: Oldenbourg.
- Blankart 2011** Blankart, Charles B. 2011. *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. 8. Aufl. München: Vahlen.
- Borensztein und Panizza 2009** Borensztein, Eduardo und Ugo Panizza. 2009. The costs of sovereign default. *IMF Staff Papers* 56, 683-741.
- Boss et al. 2011** Boss, Alfred, Setareh Khalilian, Henning Klodt, Christiane Krieger-Boden, Claus-Friedrich Laaser, Kristina Neuhuber, Sonja Peterson und Astrid Rosenschon. 2011. *Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau. Wie der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen kann*, Bd. 3. Kiel: Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Bruckbauer 2012** Bruckbauer, Stefan. 2012. Geht die Welt pleite? In *Staatsschuldenkrisen und Staatsinsolvenzen. Kapitalmarkt und Volkswirtschaft*, Hrsg. Michael Tojner, 101-134. Wien.
- Brügelmann 2012** Brügelmann, Ralph. 2012. Wachstum der öffentlichen Haushalte. In *Wachstum als Chance. Warum wir wachsen wollen und wie wir wachsen können*, Hrsg. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 111-128. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Brügelmann et al. 2011** Brügelmann, Ralph, Rolf Kroker und Thilo Schaefer. 2011. *Faktencheck Schuldenbremse und Schuldencheck Bundesländer*. Texte zur Sozialen Marktwirtschaft 6. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Brügelmann und Fuest 2011** Brügelmann, Ralph und Winfried Fuest. 2011. *Reform der Gemeindefinanzen. Ein Vorschlag zum Ersatz der Gewerbesteuer*. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Brügelmann und Schaefer 2012** Brügelmann, Ralph und Thilo Schaefer. 2012. *Eckpunkte des Bundeshaushalts 2013. Deutschland ohne Schulden - aber wie?* Kurzstudie. Köln: Institut der deut-

- schen Wirtschaft Köln.
- Buchanan und Wagner 1977** Buchanan, James M. und Richard E. Wagner. 1977. *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes*. Orlando: Academic Press.
- BMF 2012** Bundesministerium der Finanzen. 2012. Monatsbericht September 2012. Bundespolitik und Kommunalfinanzen. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2012/09/Inhalte/Kapitel-4-Analysen/4-3-bundespolitik-und-kommunalfinanzen.html?view=renderPrint> (Stand: 26. Oktober 2012).
- Bundesregierung 2011** Bundesregierung. 2011. *Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Busemeyer und Wintermann 2006** Busemeyer, Marius R. und Ole Wintermann. 2006. Das Haushaltsaufstellungsverfahren als Ansatzpunkt einer Konsolidierungsstrategie. <http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/bst/busemeyer-wintermann.pdf> (Stand: 2. November 2012).
- Cecchetti et al.** Cecchetti, Stephen G, M. S. Mohanty und Fabrizio Zampolli. 2011. *The real effects of debt*. Basel: Bank for International Settlements.
- destatis 2013** Destatis (Statistisches Bundesamt). 2013. Steuereinnahmen 2011 summieren sich auf 573 Milliarden Euro. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Steuern/Steuerhaushalt/Aktuell.html;jsessionid=D3795C2B8667B145823E49D4015667A9.cae2> (Stand: 05. Februar 2013)
- Detterbeck 2006** Detterbeck, Klaus. 2006. *Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen? Die Terminierung von Wahlen und ihre Konsequenzen im europäischen Vergleich*. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik 1. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BBk 2004** Deutsche Bundesbank. 2004. *Geschäftsbericht 2003*. Frankfurt am Main.
- BBk 2012** Deutsche Bundesbank. 2012. *Monatsbericht Oktober*. Frankfurt am Main.
- D'Inka 2011** D'Inka, Werner. 2011. Nur am Stammtisch ist alles einfach. *Frankfurter Allgemeine Zeitung Rhein-Main*.
- Eaton und Gersovitz 1979** Eaton, Jonathan und Mark Gersovitz. 1979. *Debt with potential repudiation. Theoretical and empirical analysis*. Princeton, NJ: International Finance Section, Dept. of Economics, Princeton University.
- Eekhoff et al. 2006** Eekhoff, Johann, Wolfgang Franz, Clemens Fuest, Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann und Juergen B. Donges. 2006. *Den Subventionsabbau umfassend voranbringen*. Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.
- Enste und Hüther 2011** Enste, Dominik und Michael Hüther. 2011. *Verhaltensökonomik und Ordnungspolitik. Zur Psychologie der Freiheit*. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Eucken 1990** Eucken, Walter. 1990. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 6. Aufl. Tübingen: Mohr.
- Fehr et al. 1999** Fehr, Hans, Anna Ruocco und Wolfgang Wiegard. 1999. Defizitbegrenzung für die Währungsunion: Wer gewinnt, wer verliert? Eine quantitative Untersuchung für Italien. In *Zur Zukunft der Staatsfinanzierung*, Hrsg. Klaus-Dirk Henke, 137-156. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Feld und Kirchgässner 2001** Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner. 2001. The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision-making. *Economic Policy* 33, 326-367.
- Freye 2009** Freye, Sabine. 2009. *Zum Zusammenhang zwischen der Verschuldung der Bundesländer und ihren finanziellen Handlungsspielräumen*. IWH Discussion Papers 12. Halle: Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Freye und Blum 2009** Freye, Sabine und Ulrich Blum. 2009. *Die Abwrackprämie - wer zahlt die Zeche?*. Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

- Frühauf 2012** Frühauf, Markus. 2012. Deutschland Bonds: Bund schließt volle Haftung für Länder aus. <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/anleihen-zinsen/deutschland-bonds-bund-schliesst-volle-haftung-fuer-laender-aus-11798983.html> (Stand: 18. Oktober 2012).
- Fuest und Kroker 1982** Fuest, Winfried und Rolf Kroker. 1982. *Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Ghosh et al 2011** Ghosh, Atish R, Jun I. Kim, Enrique G. Mendoza, Jonathan D. Ostry und Mahvash S. Qureshi. 2011. *Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Hallerberg und v. Hagen 1997** Hallerberg, Mark und Jürgen v. Hagen. 1997. *Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits within the European Union*. Berkeley, CA: Center for German and European Studies, University of California at Berkeley.
- Hartmann-Wendels et al. 2010** Hartmann-Wendels, Thomas, Martin Hellwig und Manfred Jäger-Ambrożewicz. 2010. *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Horn und Hüther 2011** Horn, Karen I. und Michael Hüther. 2011. Der überforderte Staat: Daseinsvorsorge und Eigeninitiative. In *Politik ohne Geld. Was trotz knapper öffentlicher Kassen getan werden kann*, Hrsg. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Köln: IW Medien.
- IW Köln 2005** Institut der deutschen Wirtschaft Köln. 2005. *Vision Deutschland. Der Wohlstand hat Zukunft*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- IfD 2011** Institut für Demoskopie Allensbach. 2011. Die Zufriedenheit mit ÖPP-Projekten im Schulbereich aus Sicht von Auftraggebern, Schulleitern und Elternvertretern. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. http://www.oepplattform.de/media/attachments/Allensbach_Studie_final.pdf (Stand: 20. November 2012).
- IMF 2012** International Monetary Fund. 2012. *World Economic Outlook, October 2012*. Washington, D.C, London: International Monetary Fund.
- Jann et al. 2007** Jann, Werner, Kai Wegrich und Jan Tiessen. 2007. *"Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - wo steht Deutschland? ; Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Junkernheinrich und Micosatt 2008** Junkernheinrich, Martin und Gerhard Micosatt. 2008. *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Kirchgässner 2000** Kirchgässner, Gebhard. 2000. Direkte Volksrechte und die Effizienz des demokratischen Staates. In *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 52, Hrsg. Hans O. Lenel, Helmut Gröner, Walter Hamm, Ernst Heuß, Erich Hoppmann, Ernst-Joachim Mestmäcker, Wernhard Möschel, Josef Molsberger, Peter Oberender, Alfred Schüller, Viktor Vanberg, Christian Watrin und Hans Wilgerodt, 155-174. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Klös und Kroker 2009** Klös, Hans-Peter und Rolf Kroker. 2009. Haushaltskonsolidierung und Investitionsstimulierung. In *Agenda 20D. Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz*, 245-270. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Koch 2011** Koch, Daniel. 2011. Wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung auf nationaler und europäischer Ebene. *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 37, 67-94.
- Konrad und Jochimsen 2006** Konrad, Kai und Beate Jochimsen. 2006. *Finanzkrise im Bundesstaat*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Koptis und Symansky 1998** Kopits, George und Steven A. Symansky. 1998. *Fiscal policy rules*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kumar und Woo 2010** Kumar, Manmohan S. und Jaejoon Woo. 2010. *Public Debt and Growth*. Working Paper 10/174. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Martinez und** Martinez, Jose V. und Guido Sandleris. 2011. Is it punishment? Sovereign defaults

- Sandleris 2011** and the decline in trade. *Journal of International Money and Finance* 30, 909-930.
- Matsusaka 1995** Matsusaka, John. 1995. Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years. *Political Economy* 103, 587-623.
- Maussner et al. 1999** Maussner, Alfred, Martitest und Joachim Klaus. 1999. *Ökonomie und Ökologie. Festschrift für Joachim Klaus zum 65. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Molander 2000** Molander, Per. 2000. Reforming budgetary institutions. Swedish experiences. In *Institutions, politics, and fiscal policy*, 191-214. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Montén 2009** Montén, Anna. 2009. Effizienzanalyse kommunaler Ausgaben im Freistaat Sachsen. Aktuelle Forschungsergebnisse des ifo Dresden (6), S. 3-12.
- Moog und Raffelhüschen 2011** Moog, Stefan und Bernd Raffelhüschen. 2011. Ehrbare Staaten? Tatsächliche Staatsverschuldung in Europa im Vergleich. *Stiftung Marktwirtschaft: Argumente zu Wirtschaft und Politik*.
- Moog und Raffelhüschen 2012** Moog, Stefan und Bernd Raffelhüschen. 2012. Ehrbarer Staat? Eine Generationenbilanz. *Stiftung Marktwirtschaft: Argumente zu Wirtschaft und Politik*.
- Musgrave 1959** Musgrave, Richard A. 1959. *The theory of public finance. A study in public economy*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Neidhardt 2010** Neidhardt, Hilde. 2010. *Staatsverschuldung und Verfassung. Geltungsanspruch, Kontrolle und Reform staatlicher Verschuldungsgrenzen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pauly 2012** Pauly, Christoph. 2012. "Die Zinsen sind unfair". *Der Spiegel*, 87-88.
- Quarles 2010** Quarles, Randal. 2010. Herding Cats: Collective-Action Clauses in Sovereign Debt — The Genesis of the Project To Change Market Practice in 2001 Through 2003. *Law and Contemporary Problems* 73.
- Reinhart und Rogoff 2010** Reinhart, Carmen M. und Kenneth S. Rogoff. 2010. *Dieses Mal ist alles anders. Acht Jahrhunderte Finanzkrisen*. 1. Aufl. München: FinanzBuch-Verlag.
- Preuß 2012** Roland Preuß. 2012. Finanzausgleich und Steuerfahndung. Ein System, das zum Nichtstun verleitet. <http://www.sueddeutsche.de/politik/finanzausgleich-und-steuerfahndung-ein-system-das-zum-nichtstun-verleitet-1.1306703> (Stand: 1. Oktober 2012).
- Quint et al. 2012** Quint, Dominic, Clemens Hetschko und Marius Thye. 2012. Achtung, Bremsversagen! In; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. November 2012, S. 12.
- Rose und Spiegel 2002** Rose, Andrew K. und Mark Spiegel. 2002. *A gravity model of international lending. Trade, default and credit*, Bd. 3539. London: Centre for Economic Policy Research.
- SVR 2007** Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 2007. *Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- SVR 2010** Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 2010. *Chancen für einen stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Schaefer 2012** Schaefer, Thilo. 2012. Staatsverschuldung - Der Berg wächst und wächst. <http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iw-nachrichten/beitrag/94102?highlight=Kommunen> (Stand: 17. Oktober 2012).
- Schäfer und Ketzler 2009** Schäfer, Dorothea und Rolf Ketzler. 2009. Nordische Banken Krisen der 90er Jahre. Gemischte Erfahrungen mit "Bad Banks". *Wochenbericht des DIW Berlin*, 87-96.
- Schiller 2002** Schiller, Theo, Hrsg. 2002. *Direkte Demokratie. Eine Einführung*. 1. Aufl. Frankfurt: Campus Verlag.
- Siemens und** Siemens, Dorothea und Thomas Vitzthum. 2012. Der Preis des Koalitionsfriedens.

- Vitzthum 2012** *Welt am Sonntag*.
- Der Spiegel 2010** Der Spiegel 2010. Steuerparadies Bayern. *Der Spiegel* 64, 17.
- Streeck und Mertens 2010** Streeck, Wolfgang und Daniel Mertens. 2010. *Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime*. MPIfG Discussion Paper 5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Stüer 1996** Stüer, Bernhard. 1996. Bericht zum 61. Deutscher Juristentag. <http://www.stueer.business.t-online.de/berichte/djt96.pdf> (Stand: 21. November 2012).
- Thöne 2004** Thöne, Michael. 2004. Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben. Kurzfassung. In *Monatsbericht des BMF März*, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, 73-79. Berlin.
- Tojner 2012** Tojner, Michael, Hrsg. 2012. *Staatsschuldenkrisen und Staatsinsolvenzen. Kapitalmarkt und Volkswirtschaft*. Wien: M. Tojner.
- vbw 2012** Vereinigung der bayerischen Wirtschaft 2012. *Die Soziale Marktwirtschaft. Erfolgsmodell für unsere Zukunft*. Position. München.
- VhU 2012** Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände 2012. *Generationengerechtigkeit braucht solide Staatsfinanzen. Positionspapier der VhU zur Finanzpolitik in Hessen*. Frankfurt am Main.
- Wagschal et al. 2006** Wagschal, Uwe, Sandra Detzer und Maximilian M. T. Grasl. 2006. *Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wegrich et al. 2005** Wegrich, Kai, Miriam Shergold, van Stolk Christian und Werner Jann. 2005. *Agenda Moderne Regulierung. Gutachten: Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2001** Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. 2001. *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte*. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 71. Bonn.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages 2008** Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages. 2008. Top-Down und Bottom-Up im Haushaltswesen. http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2008/top-down_und_bottom-up.pdf (Stand: 2. November 2012).
- Zipfel 2012** Zipfel, Frank. Verschuldungsstruktur der Bundesländer. Kapitalmarktverschuldung gewinnt an Bedeutung. *DB Research - Research Briefing* 01. Februar 2012.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung	1	Durchschnittliche Staatsverschuldung der OECD-Länder und der Bundesrepublik Deutschland in % des BIP
Abbildung	2	Der traditionelle Kanon ordnungspolitischer Prinzipien nach Walter Eucken
Abbildung	3	Bewertungsstufen zur ordnungspolitischen Analyse
Abbildung	4	Prognostizierte Staatsverschuldung ausgewählter OECD-Staaten für 2013 in % des BIP
Abbildung	5	Finanzierungssalden ausgewählter Staaten in % des BIP
Abbildung	6	Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte in Deutschland in Mio. EUR und in %
Abbildung	7	Nachhaltigkeitsbilanz der EURO12-Staaten 2010 in % des BIP
Abbildung	8	Tragfähigkeitsanalyse deutscher Haushaltspolitik: Explizite und implizite Staatsverschuldung in % des BIP
Abbildung	9	Anteil der Sozialleistungen und Investitionen an den Staatsausgaben in Deutschland in %
Abbildung	10	Länder auf Konsolidierungskurs: Staatsverschuldung ausgewählter skandinavischer Staaten in % des BIP
Abbildung	11	Staatsausgaben und –einnahmen in Schweden in % des BIP
Abbildung	12	Schuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden in % des BIP
Abbildung	13	Durchschnittliche Verschuldung der Bundesländer je Einwohner in EUR
Abbildung	14	Verschuldung der Bundesländer 2010 je Einwohner in EUR
Abbildung	15	Kreditmarktschulden der Bundesländer je Einwohner in EUR
Abbildung	16	Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände in Mrd. EUR (ohne Stadtstaaten)
Abbildung	17	Ausgaben für soziale Leistungen und Sachinvestitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Mrd. EUR (ohne Stadtstaaten)
Abbildung	18	Entwicklung der Staatsquote in der Bundesrepublik Deutschland seit 1950 in % des BIP
Abbildung	19	Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte in Deutschland in Mio. EUR
Abbildung	20	Entwicklung der durchschnittlichen Staatsquote der OECD-Länder in % des BIP
Abbildung	21	Leitzinsentwicklung in der Eurozone: Hauptrefinanzierungssatz der EZB in %
Abbildung	22	Ursachen und Folgen der Staatsverschuldung
Abbildung	23	Budgetprozess nach Bottom-Up- und Top-Down-Verfahren
Abbildung	24	Entwicklung der Ratings ausgewählter europäischer Staaten im Zeitverlauf
Abbildung	25	Funktionsweise einer Bad Bank
Abbildung	26	Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten seitens der Auftraggeber
Abbildung	27	Beiträge und erhaltene Zuschüsse der Länder durch den Länderfinanzausgleich 2011 in Mio. EUR
Abbildung	28	Steuerfahnder je eine Million Einwohner in ausgewählten Bundesländern 2010

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Der erweiterte Kanon ordnungspolitischer Prinzipien des Aktionsrats Marktwirtschaft
Tabelle 2	Schema ordnungspolitischer Bewertung
Tabelle 3	Finanzierungsdefizit der EURO12-Staaten in % des BIP
Tabelle 4	Staatsverschuldung der EURO12-Staaten in % des BIP
Tabelle 5	Risikogewichte für die Eigenkapitalunterlegung von Banken unter Basel II
Tabelle 6	Ordnungspolitische Bewertung ausgewählter Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Ansprechpartner

Beate Neubauer

Aktionsrat Marktwirtschaft

Telefon 089-551 78-534

Telefax 089-551 78-241

beate.neubauer@vbw-bayern.de

Autoren

Prof. Dr. Michael Hüther

Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln

V.-Prof. Dr. Dominik H. Enste

Leiter des Kompetenzfelds Institutionenökonomik
des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln

Dipl.-Volkswirtin Heide Haas

Junior Economist im Kompetenzfeld Institutionenökonomik
des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber:

vbw

Vereinigung der
Bayerischen Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw April 2013