

# **Zur Begrenzung der Staatsverschuldung im föderalen Staat**

Eine modelltheoretische und institutionenökonomische  
Untersuchung unter Berücksichtigung der Finanzverfassung  
der Bundesrepublik Deutschland

Inauguraldissertation  
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften  
der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Passau

Frank Augsten

Passau, Dezember 2002

Tag der letzten Fachprüfung im Rigorosum: 9. Februar 2004

1. Gutachter: Prof. Dr. Wolfgang J. Mückl

2. Gutachter: Prof. Dr. Reinar Lüdeke

# Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	i
Abkürzungs- und Symbolverzeichnis .....	v
Verzeichnis der Schaubilder und Abbildungen .....	xi
<b>Einführung .....</b>	<b>1</b>
<b>Kapitel 1: Die Grenzen der Staatsverschuldung aus ökonomischer Sicht .....</b>	<b>7</b>
I. Die Auswirkungen eines wachsenden Schuldenstandes	
auf die öffentlichen Haushalte .....	7
1. <i>Ein Modell zur Veranschaulichung der fiskalischen Probleme eines wachsenden Schuldenstandes</i> .....	9
a) Modelldarstellung .....	9
b) Alternative Entwicklungen der Schuldenstandsquote .....	14
c) Die fiskalischen Grenzen der Staatsverschuldung .....	17
2. <i>Die Ergebnisse des dargelegten Modells und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland</i> .....	19
II. Gesamtwirtschaftliches Wachstum und Schuldenstand .....	25
1. <i>Ein zeitkontinuierliches makroökonomisches Modell mit begrenztem Planungshorizont der Individuen – Das Modell ewiger Jugend</i> .....	28
a) Die Herleitung der gesamtwirtschaftliche Konsumfunktion .....	28
aa) Der begrenzte Planungshorizont eines Individuums .....	29
ab) Die Maximierung des Lebensnutzens – Der Versicherungsmarkt .....	30
ac) Die individuelle Konsumfunktion .....	30
ad) Die gesamtwirtschaftliche Konsumfunktion .....	35
b) Die gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion .....	38
c) Der Staat .....	41
d) Die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung .....	43
2. <i>Das Wachstumsgleichgewicht im Modell ewiger Jugend ohne Berücksichtigung des Staates</i> ....	43

3.	<i>Das Wachstumsgleichgewicht im Modell ewiger Jugend bei Berücksichtigung des Staates</i> .....	48
a)	Modelldarstellung .....	48
aa)	Differentialbetrachtung .....	53
ab)	Budgetbetrachtung .....	56
b)	Das Ricardianische Äquivalenztheorem .....	59
4.	<i>Die staatliche Kreditaufnahme in einer offenen Volkswirtschaft</i> .....	64
5.	<i>Das optimale Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates als relative Grenze der Staatsverschuldung</i> .....	69
6.	<i>Die Last des Schuldenstandes und die Grenzen der Staatsverschuldung</i> .....	76

## **Kapitel 2: Die Grenzen der Staatsverschuldung de constitutione lata** ..... 81

I.	Die Verfassungsnormen des Grundgesetzes zur Begrenzung der Staatsverschuldung .....	82
II.	Der Haushaltsausgleich nach Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG .....	84
1.	<i>Der formelle Haushaltsausgleich</i> .....	84
2.	<i>Die Kritik der Finanzwissenschaft am formellen Haushaltsausgleich</i> .....	86
3.	<i>Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG und das Demokratieprinzip – Die verfassungsrechtliche Kritik am formellen Haushaltsausgleich</i> .....	87
4.	<i>Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG und die Entscheidungsfähigkeit des Staates</i> .....	89
III.	Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und Haushaltsdefizit –	
	Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG .....	91
1.	<i>Das Regelverhältnis der Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG</i> .....	91
a)	Das Regelverhältnis in der verfassungsrechtlichen Diskussion .....	91
b)	Das Regelverhältnis nach <i>W. Höfling</i> .....	93
2.	<i>Der unbestimmte Rechtsbegriff „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“</i> .....	95
3.	<i>Der Regelinhalt des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG</i> .....	99
a)	Der Regelinhalt des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG .....	99
aa)	Das Junktum zwischen Einnahmen aus Krediten und Ausgaben für Investitionen .....	99
ab)	Der Begriff „Einnahmen aus Krediten“ .....	103
	(i) <i>Die Nettokreditaufnahme als Begrenzungsobjekt in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG</i> .....	103
	(ii) <i>Die Bruttokreditaufnahme als Begrenzungsobjekt in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG</i> .....	106
ac)	Der Begriff „Ausgaben für Investitionen“ .....	108

b)	Der Regelinhalt des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG .....	112
4.	<i>Der Regelinhalt des Art. 109 Abs. 2 GG</i> .....	116
a)	Der Begriff „Haushaltswirtschaft“ .....	116
b)	Ober- und Untergrenzen der Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 2 GG .....	118
aa)	Art. 109 Abs. 2 GG als Verpflichtung zur passiven Konjunkturpolitik .....	118
ab)	Aktive Konjunkturpolitik und Art. 109 Abs. 2 GG .....	119
ac)	Art. 109 Abs. 2 GG und die Nettokreditaufnahme in der Normallage .....	120
c)	Der Beurteilungsspielraum der Legislative .....	121
5.	<i>Fazit</i> .....	122

### **Kapitel 3: Die Anreize zur Staatsverschuldung in**

	<b>der Bundesrepublik Deutschland</b> .....	<b>127</b>
I.	Die grundlegenden Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie .....	128
II.	Die Erklärung einer wachsenden Staatsschuld im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie .....	132
1.	<i>Das Verhalten von Politikern und Wählern als Ursache einer vermehrten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben</i> .....	133
2.	<i>Die Aufteilung der Macht als Ursache einer vermehrten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben</i> .....	137
a)	Die Aufteilung der Macht in zeitlicher Hinsicht – Die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben als strategische Variable .....	137
b)	Die Aufteilung der Macht innerhalb einer Regierung – Koalitionen als Ursache einer vermehrten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben .....	139
III.	Die institutionellen Aufteilung der Macht durch die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland – Die Regelungen des Finanzausgleichs in Art. 106 und Art. 107 GG .....	141
1.	<i>Die Regelungen zum Finanzausgleich im Grundgesetz</i> .....	143
a)	Art. 106 GG – Der vertikale Finanzausgleich .....	146
b)	Art. 107 GG – Der horizontale Finanzausgleich .....	150
2.	<i>Die Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Kreditaufnahme der Länder</i> .....	160

<b>Kapitel 4: Ein Vorschlag zur Reform der Finanzverfassung .....</b>	<b>165</b>
I. Grundlegende Anforderungen an eine Verfassungsregel zur Begrenzung der Staatsverschuldung .....	166
II. Alternative Regelungen zur Begrenzung der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben .....	168
1. <i>Objekt- bzw. verwendungsbezogene Regelbindungen</i> .....	170
2. <i>Makroökonomische Regelbindungen</i> .....	172
3. <i>Formell-verfahrensbezogene Regelbindungen</i> .....	174
III. Die Bildung einer unabhängigen Institution zur Festlegung der jährlich zulässigen Nettokreditaufnahme des Staates .....	177
1. <i>Konzeptionelle Grundlagen</i> .....	177
2. <i>Die Aufteilung der zulässigen Nettokreditaufnahme auf die Gebietskörperschaften und parafiskalischen Einrichtungen</i> .....	179
a) Verschuldungszertifikate .....	181
b) Verhandlungen und Verteilungsschlüssel .....	183
3. <i>Die Autonomie von Bund und Ländern im Fall einer Reform der Finanzverfassung</i> .....	186
 Anhang I: Die Haushaltsdaten der öffentlichen Hand und das Bruttoinlandsprodukt von 1975 bis 2000 .....	 xiii
Anhang II: Mathematische Herleitung einzelner Gleichungen des Modells ewiger Jugend .....	 xv
Literaturverzeichnis .....	xxvii

# Abkürzungs- und Symbolverzeichnis

## Abkürzungen:

Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
Anm. d. V.	Anmerkung des Verfassers
Art.	Artikel
BGBL	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BuBa	Deutsche Bundesbank
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
c. p.	ceteris paribus
ders.	derselbe
dies.	dieselbe bzw. dieselben
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ESVG 1995	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995
Fn.	Fußnote
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
Hs.	Halbsatz
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinn
LFA	Länderfinanzausgleich

MaßstG	Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz)
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
Rdnr.	Randnummer
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

### Symbole:

$a$	Nettovermögen pro Kopf im Ausland
$\dot{a}$	Veränderung des Nettovermögens pro Kopf im Ausland
$c$	gesamtwirtschaftlicher Konsum pro Kopf
$c_p$	privater Konsum pro Kopf
$C_p(t)$	Gegenwartswert des gesamtwirtschaftlichen privaten Konsums
$\dot{C}_p(t)$	Veränderung des Gegenwartswerts des gesamtwirtschaftlichen privaten Konsums
$c_p(j,s)$	Konsum eines Individuums der Generation $j$ zum Zeitpunkt $s$
$c_p(j,t)$	Konsum eines Individuums der Generation $j$ in der Gegenwart $t$
$\dot{c}_p(j,s)$	Veränderung des Zeitwerts des Konsums eines Individuums der Generation $j$
$\dot{c}_p$	Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf
$D$	Schuldenstand des Staates
$\dot{D}$	Nettokreditaufnahme des Staates
$d$	Schuldenstandsquote (Kapitel 1, Abschnitt I) bzw. Schuldenstand pro Kopf (Kapitel 1, Abschnitt II)
$\dot{d}$	Veränderung der Schuldenstandsquote (Kapitel 1, Abschnitt I) bzw. Veränderung des Schuldenstandes pro Kopf (Kapitel 1, Abschnitt II)
$E(X)$	Lebenserwartung eines Individuums



G	Ausgaben des Staates für Sachgüter und Dienstleistungen
h	Periodenlänge
i	nominaler Zinssatz
K	(Produktiv-)Kapital
k	Kapitalausstattung pro Kopf (= Kapitalintensität)
$k_g$	Kapitalausstattung pro Kopf im „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht
$\dot{k}$	Veränderung der Kapitalausstattung pro Kopf
$K_g$	(Produktiv-)Kapital im Besitz des Staates
$k_g$	Kapitalausstattung pro Kopf mit öffentlichem (Produktiv-)Kapital
$\dot{k}_g$	Veränderung der Kapitalausstattung pro Kopf mit öffentlichem (Produktiv-)Kapital
$K_p$	(Produktiv-)Kapital im Besitz der Privaten
$k_p$	Kapitalausstattung pro Kopf mit privatem (Produktiv-)Kapital
$\dot{k}_p$	Veränderung der Kapitalausstattung pro Kopf mit privaten (Produktiv-)Kapital
N	Arbeitskräftepotential bzw. Bevölkerung
n	Wachstumsrate des Arbeitskräftepotentials bzw. der Bevölkerung
p	Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit
$p(h)$	Sterbewahrscheinlichkeit
$Q(t)$	Gegenwartswert des gesamtwirtschaftlichen Humanvermögens
$\dot{Q}(t)$	Veränderung des Gegenwartswerts des gesamtwirtschaftlichen Humanvermögens
$q(j,t)$	Humanvermögen eines Individuums (= Gegenwartswert der Einkommen aus Arbeit)
R	Zinszahlungen auf die Staatsschuld
r	realer Zinssatz
$r(s)$	realer Zinssatz zum Zeitpunkt s
$r^*$	realer Zinssatz auf dem Weltmarkt
t	Zeit(einheit) bzw. gegenwärtiger Zeitpunkt
$T_0$	Primärsteuern und sonstige Abgaben
U	Nutzen

$V$	gesamtwirtschaftliches Geld- und Sachvermögen
$v$	gesamtwirtschaftliches Geld- und Sachvermögen pro Kopf
$V(t)$	Gegenwartswert des gesamtwirtschaftlichen Geld- und Sachvermögens
$V(s)$	Gesamtwirtschaftliches Geld- und Sachvermögen zum Zeitpunkt $s$
$\dot{V}(t)$	Veränderung des Gegenwartswerts des gesamtwirtschaftlichen Geld- und Sachvermögens
$v(j,s)$	Geld- und Sachvermögen eines Individuums der Generation $j$ zum Zeitpunkt $s$
$\dot{v}(j,s)$	Veränderung des Zeitwerts des Vermögens eines Individuums der Generation $j$
$v(j,t)$	Gegenwartswert des Geld- und Sachvermögens eines Individuums der Generation $j$
$w$	Reallohnsatz
$w(j,s)$	Arbeitseinkommen eines Individuums der Generation $j$ zum Zeitpunkt $s$
$w_Y$	reale Wachstumsrate des Nationaleinkommens
$x$	Wahrscheinlichkeit
$Y$	Nationaleinkommen (Kapitel 1, Abschnitt I) bzw. gesamtwirtschaftlicher Output (Kapitel 1, Abschnitt II)
$y$	Produktion pro Kopf
$\beta$	Staatsausgaben pro Kopf
$\beta_0$	Anteil der Ausgaben des Staates für Sachgüter und Dienstleistungen am Nationaleinkommen (Primärstaatsausgabenquote)
$\beta_D$	Umfang einer Senkung der Primärstaatsausgabenquote infolge eines zu hohen Schuldenstandes
$\delta$	Abschreibungsrate
$\theta$	Zeitpräferenzrate
$\kappa$	Anteil der Staatsausgaben pro Kopf zum Kauf von Investitionsgütern
$\mu$	Maß für den Grad des intergenerativen Altruismus
$\pi$	Gewinn pro Kopf
$\pi(j,s)$	Gewinneinkommen eines Individuums der Generation $j$ zum Zeitpunkt $s$

$\tau$	Kopfsteuersatz
$\tau_0$	Primärsteuersatz
$\tau_D$	Zinssteuersatz
$\Omega^*$	Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates im Wachstumsgleichgewicht



## Verzeichnis der Schaubilder und Abbildungen

<i>Schaubild 1:</i>	<i>Nominale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts und durchschnittliche Verzinsung der Schulden der öffentlichen Haushalte von 1976 bis 2000 .....</i>	21
<i>Schaubild 2:</i>	<i>Schuldenstandsquote und Zinslastquote von 1975 bis 2000 .....</i>	22
<i>Schaubild 3:</i>	<i>Primärüberschuss- und Primärdefizitquoten von 1975 bis 2000 .....</i>	23
<i>Schaubild 4:</i>	<i>Schuldenstandsquote und fortgeschriebene Schuldenstandsquote der Haushaltsjahre 1976 bis 1999 für das Jahr 2000 .....</i>	24
<i>Abbildung 1:</i>	<i>Das gesamtwirtschaftliche Wachstumsgleichgewicht im Modell ewiger Jugend ohne Berücksichtigung des Staates .....</i>	45
<i>Abbildung 2:</i>	<i>Das gesamtwirtschaftliche Wachstumsgleichgewicht im Modell ewiger Jugend bei Berücksichtigung des Staates .....</i>	53
<i>Abbildung 3:</i>	<i>Auswirkungen einer Erhöhung des Staatsschuldenstandes pro Kopf im Ausland für den Fall <math>r^* &gt; n</math> .....</i>	67
<i>Abbildung 4:</i>	<i>Das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht im Bereich <math>\Omega^* &gt; 1</math> .....</i>	72
<i>Abbildung 5:</i>	<i>Das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht im Bereich <math>\Omega^* &lt; 1</math> .....</i>	74
<i>Abbildung 6:</i>	<i>Das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht für den Fall <math>\Omega^* = 1</math> .....</i>	75
<i>Abbildung 7:</i>	<i>Das Regelverhältnis zwischen Art. 115 Abs. 1 Satz 2 und Art. 109 Abs. 2 GG nach W. Höfling .....</i>	94
<i>Abbildung 8:</i>	<i>Der Finanzausgleich nach Art. 106 und Art. 107 GG .....</i>	143
<i>Abbildung 9:</i>	<i>Der vertikale primäre Finanzausgleich im Überblick .....</i>	149
<i>Abbildung 10:</i>	<i>Der horizontale Finanzausgleich nach Art. 107 GG und den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes in seiner derzeit gültigen Fassung .....</i>	159



*„Thus, by one great effort, we should get rid of one of the most terrible scourges which was ever invented to afflict a nation [national debt, Anm. d. V.]; and our commerce would be extended without being subject to all the vexations delays and interruptions which our present artificial system imposes upon us.“<sup>1</sup>*

*(David Ricardo)*

*„Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft oder fordert zu viel von seiner Gegenwart.“<sup>2</sup>*

*(Lorenz v. Stein)*

## Einführung

Seit geraumer Zeit wird den öffentlichen Haushalten in der Bundesrepublik Deutschland und hierbei insbesondere den Haushaltsdefiziten sowie dem Schuldenstand eine große Aufmerksamkeit zuteil. Dazu beigetragen hat nicht nur der enorme Anstieg der Schulden der öffentlichen Hand und die damit einhergehende Zinslast nach der Wiedervereinigung. Auch die Verpflichtung Deutschlands, als Mitglied der Europäischen Währungsunion „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden<sup>3</sup> und im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts in den kommenden Jahren sogar einen ausgeglichenen Staatshaushalt auszuweisen, lässt sich als Ursache für diese Entwicklung ausmachen.

Die Notwendigkeit eines ausgeglichenen Staatshaushalts wird im sonst so vielstimmigen Chor der Politiker fast einmütig mit den Belastungen begründet, die zukünftigen Generationen durch den Schuldendienst aufgebürdet werden, der eine Folge der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben und des damit einhergehenden Anstiegs des Schuldenstandes ist. Nun handelt es sich hierbei keineswegs um neue Erkenntnisse der ökonomischen Theorie, die Politiker zu diesem Bekenntnis veranlassen. Schon im 19. Jahrhundert hat *D. Ricardo* – wie

---

<sup>1</sup> Ricardo, D. (1966), S. 197.

<sup>2</sup> v. Stein, L. (1878), S. 347.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 104 Abs. 1 EGV.

dem vorangestellten Zitat zu entnehmen ist – die Staatsschulden als eine nationale Heimsuchung bezeichnet. Und auch von Seiten der Staatsrechtslehre wird die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben durchaus kritisch beurteilt. So wird in Haushaltsdefiziten eine Durchbrechung des Prinzips der Steuerstaatlichkeit gesehen<sup>4</sup>, die der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland immanent ist.<sup>5</sup> Durch die Kreditaufnahme ist es möglich, staatliche Leistungen zu gewähren, ohne den Bürger zeitgleich durch Steuern zu belasten.<sup>6</sup> Der damit verbundene Vorgriff auf zukünftige Steuererträge<sup>7</sup> gefährdet jedoch – so die Staatsrechtslehre – die Lastengleichheit der Bürger.<sup>8</sup>

Angesichts der wohlbekanntesten Wirkungen, die mit der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben verbunden sind, stellt sich die Frage, wie es überhaupt zu den hohen Staatsschulden kommen kann. Zunächst lässt sich festhalten, dass der hohe Schuldenstand des Staates langfristig weder auf konjunkturelle noch auf antizyklische Defizite zurückzuführen ist. Konjunkturelle Defizite haben ihre Ursache in einem Zurückbleiben der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben bei einem gleichzeitigen Anstieg der Ausgaben des Staates – beispielsweise zur Unterstützung der Arbeitslosen – im konjunkturellen Abschwung.<sup>9</sup> Konjunkturelle Defizite verhindern somit eine Parallelpolitik des Staates. Sie unterscheiden sich insofern von antizyklischen Defiziten, die eingegangen werden, um damit eine expansive Fiskalpolitik mit dem Ziel zu finanzieren, die Volkswirtschaft aus der Rezession zu führen.<sup>10</sup> Konjunkturelle und antizyklische Defizite haben jedoch gemeinsam, dass sie gemäß der keynesianischen Theorie im Konjunkturverlauf durch Überschüsse im Boom getilgt werden müssen. Ist dies – auch auf Grund eines asymmetrischen Konjunkturverlaufs – nicht der Fall, wird aus dem verbleibenden, auf konjunkturelle oder antizyklische Defizite

---

<sup>4</sup> Vgl. Isensee, J. (1996), S. 706.

<sup>5</sup> Vgl. Isensee, J. (1977), S. 409; Kirchhof, P. (1983), S. 10; Vogel, K. und Waldhoff, Ch. (2001), Rdnr. 15 und Rdnr. 327. Mit der Denkfigur „Steuerstaat“ (vgl. Isensee, J. (1977), S. 436) beschreibt die Staatsrechtslehre einen Staat, dessen einzige oder wesentliche Finanzierungsquelle Steuern darstellen. Vgl. ebenda, S. 410; Kirchhof, P. (1983), S. 10. So handelt es sich bei Gewinnerzielung und Eigenwirtschaft um systemfremde Finanzierungsinstrumente des Staates. Vgl. Isensee, J. (1977), S. 416. Jeder staatlichen Leistung, die zu Ausgaben führt, muss demnach die Erzielung von Einnahmen in Form von Steuern entgegenstehen. So auch Kirchhof, P. (1984), S. 274; Vogel, K. und Waldhoff, Ch. (2001), Rdnr. 330. Steuerstaat und Marktwirtschaft sind in diesem Sinn zwei Seiten einer Medaille. Vgl. Isensee, J. (1977), S. 417.

<sup>6</sup> Vgl. Kirchhof, P. (1983), S. 31; ders. (1984), S. 273 und S. 277. So auch Isensee, J. (1996), S. 707.

<sup>7</sup> Vgl. Kirchhof, P. (1983), S. 8. So auch bereits Dietzel, C. (1855), S. 147.

<sup>8</sup> Zum Prinzip der Lastengleichheit vgl. Friauf, K. H. (1974), S. 44-51, insbesondere S. 48.

<sup>9</sup> Vgl. Oberhauser, A. (1985), S. 340.

<sup>10</sup> Vgl. ebenda, S. 334.



zurückzuführenden Schuldenstand ein Schuldenstand, der auf strukturellen Defiziten beruht, d. h. auf Defiziten, die auf ein nicht konjunkturbedingtes Auseinanderfallen der Staatsausgaben und der Einnahmen des Staates aus Steuern und Sozialabgaben zurückzuführen sind.<sup>11</sup>

Für das Auftreten struktureller Defizite lassen sich im Wesentlichen zwei Ursachen festhalten, die letztlich jedoch nur in ihrem *Zusammenspiel* einen hohen Schuldenstand erklären können:

1. Die Belastungen, die von der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben und einem wachsenden Schuldenstand ausgehen, werden als notwendig erachtet, um eine Belastungsgleichheit zwischen gegenwärtig lebenden Generationen und in der Zukunft lebenden Generationen herzustellen. Strukturelle Defizite zur Finanzierung von Staatsausgaben dienen hier somit als Instrument der intergenerativen Redistribution. In pointierter Form hat dies *L. v. Stein* mit dem eingangs wiedergegebenen Zitat zum Ausdruck gebracht. Die Aussage *L. v. Steins* beruht dabei auf der Zielsetzung, zukünftige Generationen an der Finanzierung von Staatsausgaben zu beteiligen, die zwar in der Gegenwart getätigt wurden, deren Nutzen aber auch in die Zukunft ausstrahlt. *L. v. Stein* erachtet Schulden für einen Staat als unerlässlich, der nicht nur das Wohl der gegenwärtig lebenden Generationen berücksichtigt, sondern auch jenes der zukünftigen Generationen seinem Handeln zugrunde legt. Kredite sind demnach ein grundsätzlich zulässiges Instrument zur Finanzierung von Staatsausgaben.
2. Sieht man von den allgemeinen Willensbekundungen der Politiker ab, haben diese in der Vergangenheit nicht akzeptiert, dass strukturellen Defiziten und dem daraus resultierenden Schuldenstand langfristig Grenzen gesetzt sind. Diese (Ober-)Grenzen<sup>12</sup> ergeben sich aus den ökonomischen Wirkungen dieser strukturellen Defizite, die u. U.

---

<sup>11</sup> Zum Begriff des strukturellen Defizits und seiner unterschiedlichen Abgrenzung vgl. Ehrlicher, W. (1975), S. 449; Krause-Junk, G. (1982), S. 2 f.; Oberhauser, A. (1985), S. 342; SVR (2001/02), S. 347.

<sup>12</sup> Obwohl aus ökonomischer Sicht auch Untergrenzen der Staatsverschuldung denkbar sind (vgl. Stützel, W. (1978)), wird in der ökonomischen Literatur jedoch im Allgemeinen lediglich auf Obergrenzen abgestellt, wenn von den Grenzen der Staatsverschuldung gesprochen wird. Vgl. Berg, G. (1975); Ehrlicher, W. (1979); Gantner, M. (1979); Hansmeyer, K.-H. (1984), S. 160-168; Fischer, H. (1986); Hellner, U. (1996), S. 22-24. *S. Ziffzer* spricht zwar davon, dass die „Grenzen der Kreditfinanzierung [...] deutlich machen [müssen], wann und in welcher Höhe die Staatsverschuldung zur Einnahmebeschaffung höchstens eingesetzt werden darf oder mindestens eingesetzt werden muß“ (Ziffzer, S. (1980), S. 12), bezieht sich in seinen Ausführungen dann jedoch wiederum nur auf Obergrenzen. Vgl. Ziffzer, S. (1980), S. 91 f.

als unerwünscht angesehen werden.<sup>13</sup> Diese unerwünschten ökonomischen Wirkungen werden zum einen aus den Belastungen in der Zukunft abgeleitet, die sich für den Staat bzw. den Steuerzahler aus dem Schuldendienst ergeben. Zum anderen fallen darunter die Auswirkungen auf die Zinssätze am Kapitalmarkt und in diesem Zusammenhang auf die private Investitionstätigkeit.

Vor dem Hintergrund einer Legitimation struktureller Defizite als Instrument der intergenerativen Redistribution einerseits und einer fehlenden Akzeptanz der ökonomischen Grenzen der Staatsverschuldung andererseits sind Regelungen angezeigt, die – mit den Worten *L. v. Steins* ausgedrückt – vermeiden, dass nicht zu viel für die Zukunft getan oder zu wenig von der Gegenwart gefordert wird. Sind diese institutionellen Grenzen jedoch weiter gefasst als die ökonomischen, kann es zu einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben und hierdurch zu einem Schuldenstand kommen, der mit unerwünschten ökonomischen Wirkungen einhergeht. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass der verfassungsrechtliche Rahmen in einem Umfang in Anspruch genommen wird, der mit den ökonomischen Grenzen der Staatsverschuldung unvereinbar ist.

Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland enthält Regelungen, die einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben Grenzen setzen.<sup>14</sup> Diese institutionellen Grenzen der Staatsverschuldung des Grundgesetzes sind jedoch zum einen weiter gefasst, als dies aus ökonomischer Sicht sinnvoll ist. Zum anderen ergeben sich aus der Finanzverfassung für die Entscheidungsträger Anreize, den verfassungsrechtlichen Rahmen in einem Umfang in Anspruch zu nehmen, der zu einem Überschreiten der ökonomischen Grenzen der Staatsverschuldung führt.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, diese Thesen zu begründen. Darüber hinaus wird ein Vorschlag zur Reform der Finanzverfassung dargelegt, der den ökonomischen Anforderungen besser Rechnung trägt als die derzeitigen Regelungen und der gleichzeitig mit der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes vereinbar ist. Hierzu ist es zunächst erforderlich, die Diskrepanz zwischen den ökonomischen Grenzen der Staatsverschuldung ei-

---

<sup>13</sup> Vgl. Fischer, H. (1986), S. 61.

<sup>14</sup> Um Verstößen gegen das Prinzip der Lastengleichheit entgegenzuwirken, wurde mit Art. 115 GG die Kreditaufnahme unter verfassungsrechtliche Kautelen gestellt. Der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben und damit dem Vorgriff auf zukünftige Steuererträge wird somit eine erhöhte verfassungsrechtliche Rechtfertigung entgegengestellt. Vgl. Vogel, K. und Waldhoff, Ch. (2001), Rdnr. 334. Wie sich jedoch noch zeigen wird, stellt nicht nur Art. 115 GG die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben unter einen verfassungsrechtlichen Vorbehalt.

nerseits und den verfassungsrechtlichen Grenzen andererseits aufzuzeigen. Des Weiteren müssen jene Anreizmechanismen herausgearbeitet werden, die die jeweiligen Entscheidungsträger dazu veranlassen, den verfassungsrechtlichen Rahmen in einem Umfang zu beanspruchen, der aus ökonomischer Sicht zu unerwünschten Wirkungen führt. Auf der Grundlage der Ausführungen zu den ökonomischen und verfassungsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung einerseits und der Analyse der Anreize, die sich für die Entscheidungsträger hinsichtlich der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben ergeben, andererseits, ist es schließlich möglich, einen Vorschlag zur Reform der Finanzverfassung zu unterbreiten, der zu einer wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung führt.

Die vorliegende Arbeit besteht folglich aus drei Teilen. Im ersten Schritt wird zunächst bestimmt, was unter den Grenzen der Staatsverschuldung zu verstehen ist. Dabei ist zu beachten, dass der Begriff „Staatsverschuldung“ doppeldeutig ist. Zum einen kann man unter der Staatsverschuldung die Nettokreditaufnahme verstehen und damit auf eine Stromgröße abstellen. Zum anderen kann es sich bei der Staatsverschuldung um den Schuldenstand und damit eine Bestandsgröße handeln. Um Missverständnissen im weiteren Verlauf dieser Arbeit vorzubeugen, wird daher von Nettokreditaufnahme bzw. Kreditfinanzierung einerseits und Schuldenstand andererseits gesprochen. Lediglich dann, wenn sich Aussagen sowohl auf die Nettokreditaufnahme als auch auf den Schuldenstand beziehen, wird der Begriff „Staatsverschuldung“ im Sinne eines Oberbegriffs verwendet.

Um der ökonomischen und verfassungsrechtlichen Dimension der Frage nach den Grenzen der Staatsverschuldung gerecht zu werden, erfolgt die Bestimmung jener Grenzen jeweils aus einer anderen Perspektive. Zunächst wird in Kapitel 1 erläutert, welche Grenzen der Staatsverschuldung sich aus ökonomischer Sicht ergeben. Hierzu wird zuerst dargelegt, welche Auswirkungen ein wachsender Schuldenstand auf die öffentlichen Haushalte hat. Im Anschluss daran steht die Beeinflussung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsgleichgewichts durch einen wachsenden Schuldenstand im Mittelpunkt der Betrachtung.

Im darauf folgenden Kapitel 2 wird der Perspektivenwechsel vollzogen und die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland eingehend untersucht. Dabei beschränkt sich die Analyse auf jene Normen der Finanzverfassung, die zur Beurteilung der Staatsverschuldung von Bedeutung sind. Im Zentrum der Untersuchung stehen somit Regelungen des Grundgesetzes, welche die Einnahmen des Staates im Allgemeinen oder die Kreditaufnahme im Speziellen zu ihrem Gegenstand haben. Im Einzelnen handelt es sich um Art. 109 Abs. 2, Art. 110 Abs. 1 Satz 2 sowie Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Untersuchung hält sich dabei

strikt an die bei einer verfassungsrechtlichen Exegese anzuwendenden Auslegungsgrundsätze, wonach Wortlaut, Entstehungsgeschichte und das Verhältnis zu den übrigen Normen der Verfassung zur authentischen Interpretation herangezogen werden. Lediglich dann, wenn es die Rechtsnorm zulässt oder anordnet, wird auch auf ökonomische Kriterien zur Verfassungsinterpretation zurückgegriffen und notfalls das bisherige Normverständnis konkretisiert bzw. korrigiert.

Der zweite Teil dieser Arbeit beschäftigt sich sodann in Kapitel 3 mit einer Analyse der Anreize, die die Entscheidungsträger dazu veranlasst, auf das Finanzierungsinstrument „Kredit“ zurückzugreifen. In diesem Zusammenhang wird auch der Frage nachgegangen, inwieweit die Finanzverfassung einen Rückgriff auf das Finanzierungsinstrument „Kredit“ begünstigt und insofern zu einer Überschreitung der ökonomischen Grenzen der Staatsverschuldung beiträgt. Im Mittelpunkt der Betrachtung werden hierbei Art. 106 und Art. 107 GG stehen, welche die föderativen Finanzbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland in ihren Grundzügen determinieren.

Im abschließenden dritten Teil wird dann ein Vorschlag zur Reform der Finanzverfassung unterbreitet und näher erläutert (Kapitel 4). Hierzu werden die grundlegenden Anforderungen an eine Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung dargelegt und überblicksartig alternative Begrenzungsnormen vorgestellt. Im Anschluss daran werden die konzeptionellen Grundlagen des Vorschlags zur Neuregelung der Finanzverfassung dargestellt und einzelne Probleme diskutiert, die infolge dieses Vorschlags vor dem Hintergrund der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands entstehen.

## **Die Grenzen der Staatsverschuldung aus ökonomischer Sicht**

### **I. Die Auswirkungen eines wachsenden Schuldenstandes auf die öffentlichen Haushalte**

Die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben berührt sowohl die Einnahmenseite als auch die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte.<sup>15</sup> Im Zeitpunkt der Kreditaufnahme kommt es zu einer Erhöhung der Einnahmen im Umfang des Kreditvolumens. In den nachfolgenden Perioden steigen aufgrund der Kreditaufnahme die Ausgaben in Form von Zins- und u. U. Tilgungsleistungen. Der einmaligen Einnahmenerhöhung durch die Kreditfinanzierung stehen demnach langfristig anhaltende Ausgabenverpflichtungen entgegen, die, wie es *H. Kolms (1976)* formuliert, „[...] eine merkliche Unfreiheit der Budgetgestaltung zur Folge haben [mag].“<sup>16</sup> Sofern keine Änderungen im Steuersystem vorgenommen werden oder eine Erhöhung der Einnahmen aus Krediten unmöglich ist, manifestiert sich diese Unfreiheit in der Budgetgestaltung in einer Einschränkung des Ausgabenspielraums für Sachgüter, Dienste und Transfers bzw. in einem geringeren Anstieg dieser Ausgabemöglichkeiten im Vergleich zu den Steuern.<sup>17</sup>

Zur Darstellung der Folgen einer fortwährenden Kreditaufnahme bzw. jener Bedingungen, unter denen eine permanente Kreditfinanzierung von Staatsausgaben zu keinen fiskalischen Zwängen führt, wird für gewöhnlich auf ein Modell von *E. D. Domar (1944)* zurückgegriffen.<sup>18</sup> Im Modell von *E. D. Domar* ist die Wachstumsrate des Nationaleinkommens exogen gegeben. Trotz der Kritik, die dem Ansatz von *E. D. Domar* entgegengebracht wurde<sup>19</sup>, eignet sich dieses Modell aufgrund der Exogenität der Wachstumsrate des Nationaleinkommens für die Analyse der Probleme einer fortwährenden Kreditfinanzierung von

---

<sup>15</sup> Vgl. Rürup, B. (1982), S. 301.

<sup>16</sup> Kolms, H. (1976), S. 74.

<sup>17</sup> Vgl. Cansier, D. (1982), S. 92; Rürup, B. (1982), S. 302.

<sup>18</sup> Vgl. Ziffzer, S. (1980), S. 116; Gschwendtner, H. (1981), S. 306; Rürup, B. (1982), S. 303; Mückl, W. J. (1983), S. 519.

<sup>19</sup> Vgl. Gantner, M. (1979), S. 150-152; Gandenberger, O. (1980), S. 498; Rürup, B. (1982), S. 303.

Staatsausgaben, weil so von jenen Effekten auf das Niveau und das Wachstum des Nationaleinkommens abstrahiert wird, die von einer Kreditfinanzierung bzw. dem daraus resultierenden Schuldenstand ausgelöst werden<sup>20</sup> oder mit den Staatsausgaben einhergehen, die mit der Kreditfinanzierung verbunden sind.

In der jüngeren Vergangenheit sind darüber hinaus verschiedene Ansätze aufgekommen, welche die „Nachhaltigkeit“ der Fiskalpolitik zum Gegenstand haben. Diese Ansätze, die unter dem Begriff „Primary-Budget-Gap“-Konzept“ zusammengefasst werden<sup>21</sup>, gehen auf Arbeiten von O. J. Blanchard (1990) und O. J. Blanchard u. a. (1990) zurück.<sup>22</sup> Als „Vorläufer“ dieser Ansätze, die im deutschsprachigen Raum unter dem Begriff des „zukünftigen fiskalischen Handlungsspielraums“ bzw. des „verschuldungsbedingten Ausgabenspielraums“ firmieren, lassen sich exemplarisch Beiträge von W. Lerch (1981), H. Gschwendtner (1981), D. Cansier (1982) oder W. J. Mückel (1983) nennen. Letztlich handelt es sich jedoch bei allen Ansätzen zum „zukünftigen fiskalischen Handlungsspielraum“ oder zum „Primary-Budget-Gap“-Konzept um Weiterentwicklungen bzw. Präzisierungen des grundlegenden Modells von E. D. Domar (1944).

Auch hier soll auf den Ansatz von E. D. Domar zurückgegriffen werden. Im Mittelpunkt steht dabei der von E. D. Domar als „[...] the most important [...]“<sup>23</sup> bezeichnete Fall, bei dem er von einer konstanten Wachstumsrate des (nominalen) Nationaleinkommens ausgeht. Allerdings unterscheidet sich die nachfolgende Modelldarstellung in drei Punkten vom Ansatz E. D. Domars:

1. Ohne eine Begründung für seine Vorgehensweise zu geben, definiert E. D. Domar das (nominale) Nationaleinkommen „[...] as the sum of all wages, salaries, dividends, etc., paid out plus undistributed corporate profits, but excluding interest paid on the public debt.“<sup>24</sup> Diese Definition ist jedoch mit der heute durch das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 1995) festgelegten Definition des Begriffs „Nationaleinkommen“ nicht vereinbar. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht stellen die Zinszahlungen des Staates kein Einkommen dar und können somit nicht

---

<sup>20</sup> Vgl. Gandenberger, O. (1988), S. 174.

<sup>21</sup> Vgl. Arzbach, M. (1991), S. 632.

<sup>22</sup> Weitere Ansätze, welche die Beständigkeit der Fiskalpolitik zum Gegenstand haben, finden sich bereits bei Blanchard, O. J. (1984), S. 10-13; Chouraqui, J.-C. (1986); Blanchard, O. J. u. a. (1986), S. 128-131; Amann, E. und Jäger, A. (1989).

<sup>23</sup> Domar, E. D. (1944), S. 808.

<sup>24</sup> Ebenda, S. 802.

ohne weiteres ausgeschlossen werden. Vielmehr muss der Staat im Vorfeld der Zinszahlungen auf das Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte, d. h. auf ausgezahlte Löhne, Gehälter, Dividenden etc. oder auf einbehaltene Gewinne zurückgreifen. Die „Quelle“ der Zinszahlungen ist somit das Einkommen aller privaten Wirtschaftssubjekte und entspricht somit jener Größe, die nach ESVG 1995 als Nationaleinkommen bezeichnet wird. Die Zinszahlungen des Staates sind quasi in den einzelnen Komponenten des Nationaleinkommens enthalten und nicht eine eigenständige Komponente, die ausgeschlossen werden kann. Im anschließenden Modell wird das Nationaleinkommen daher – abweichend von der Definition *E. D. Domars* – gemäß ESVG 1995 definiert.

2. Im Unterschied zum Modell von *E. D. Domar* – sieht man vom „Kriegs-Modell“ ab – sind die Staatsausgaben nicht konstant. Mit dieser Variante, wie sie auch von *W. J. Mückl* gewählt wurde, ist es möglich, alle Finanzierungsalternativen für die Zinszahlungen des Staates zu analysieren.<sup>25</sup>
3. Darüber hinaus wird in dem nun folgenden Modellansatz auch der Zinssatz auf die Staatsschuld als in der Zeit variabel angenommen, ohne diese Variabilität durch das Modell zu erklären. Diese Vorgehensweise, wie sie in einer Darstellung von *O. J. Blanchard (1990)* bzw. *O. J. Blanchard u. a. (1990)* im Rahmen des „Primary-Budget-Gap“-Konzepts zur Anwendung kommt, hat lediglich formale Konsequenzen. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass so eine bessere Einbindung dieses Ansatzes in jenes Modell gewährleistet ist, auf dessen Grundlage etwas später die Auswirkungen des Schuldenstandes auf das gesamtwirtschaftliche Wachstumsgleichgewicht analysiert werden.

### 1. Ein Modell zur Veranschaulichung der fiskalischen Probleme eines wachsenden Schuldenstandes

#### a) Modelldarstellung

Ausgangspunkt der Überlegungen bildet die Budgetrestriktion des Staates, wie sie sich durch Gleichung (I.1) darstellen lässt.

$$(I.1) \quad T_0(t) + \dot{D}(t) = G(t) + R(t)$$

Auf der linken Seite von Gleichung (I.1) stehen die laufenden Einnahmen des Staates. Diese setzen sich aus den ordentlichen Einnahmen in Form von Steuern und sonstigen Abga-

---

<sup>25</sup> Vgl. Mückl, W. J. (1983) und ders. (1983a).

ben  $T_0(t)$  und der – auch als außerordentliche Einnahme bezeichneten – Nettokreditaufnahme des Staates  $\dot{D}(t)$  zusammen. Auf der rechten Seite von Gleichung (I.1) stehen die Ausgaben des Staates für Sachgüter und Dienstleistungen  $G(t)$ <sup>26</sup> sowie die Ausgaben für die Zinszahlungen auf die Staatsschuld  $R(t)$ , deren Empfänger private Wirtschaftssubjekte sind. Die Zinszahlungen  $R(t)$  ergeben sich als Produkt aus nominalem Zinssatz  $i(t)$  und Schuldenstand  $D(t)$ , wobei sich der nominale Zinssatz gemäß dem vereinfachten Fisher-Theorem aus dem realen Zinssatz  $r(t)$  und der Inflationsrate  $\hat{P}(t)$  zusammensetzt.<sup>27</sup> Diese Annahme impliziert, dass Kreditgeber und Kreditnehmer Preissteigerungen richtig antizipieren.<sup>28</sup>

Aus Gründen der Vereinfachung wird angenommen, dass die ordentlichen Einnahmen des Staates lediglich aus Steuern bestehen. Dabei wird von einer proportionalen, verteilungsneutralen Einkommensteuer mit dem Steuersatz  $\tau_0$  ausgegangen. Die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer entspricht – *E. D. Domar (1944)* folgend – dem „national income“ zuzüglich der Zinszahlungen des Staates an die privaten Wirtschaftssubjekte.<sup>29</sup> Die Summe aus dem „national income“ nach *E. D. Domar* und den Zinszahlungen des Staates an die Privaten kommt dem nominalen Nationaleinkommen nach ESGV 1995  $Y(t)$  gleich.<sup>30</sup> Das gesamte Aufkommen an Steuern entspricht dann

$$(I.2) \quad T_0(t) = \tau_0 Y(t).$$

Des Weiteren wird angenommen, dass der Staat Ausgaben für Sachgüter und Dienstleistungen in Höhe eines konstanten Anteils  $\beta_0$  am Nationaleinkommen tätigt. Die Ausgaben des Staates für Sachgüter und Dienstleistungen bestimmen sich folglich durch

---

<sup>26</sup> Die staatlichen Transferleistungen werden hier nicht explizit berücksichtigt. Diese Einschränkung ist insoweit unproblematisch, weil die Transferleistungen des Staates als negative Steuern aufgefasst werden können.

<sup>27</sup> Zum vereinfachten Fisher-Theorem vgl. Jarchow, H.-J. (1998), S. 245.

<sup>28</sup> Vgl. Gandenberger, O. (1980), S. 499; Mückl, W. J. (1984), S. 281; Jarchow, H.-J. (1998), S. 244.

<sup>29</sup> Vgl. Domar, E. D. (1944), S. 802. Vgl. hierzu auch Mückl, W. J. (1981), S. 258; Cansier, D. (1982), S. 98; Carlberg, M. (1988), S. 57. Die Zinszahlungen des Staates an die Privaten führen demnach zu Steuereinnahmen beim Staat. Dies bedeutet, dass ein Teil der Zinszahlungen des Staates – auch bei einem unverändertem Steuersatz – über Steuereinnahmen finanziert wird. Vgl. Mückl, W. J. (1981), S. 281. Die ausschließliche Finanzierung von Zinszahlungen des Staates durch eine Nettokreditaufnahme ist in diesem Modell daher ausgeschlossen.

<sup>30</sup> Vgl. Domar, E. D. (1944), S. 803, Fn. 15.



$$(I.3) \quad G(t) = \beta_0 Y(t).$$

Setzt man die Gleichungen (I.2) und (I.3) in Gleichung (I.1) ein, erhält man, aufgelöst nach der Nettokreditaufnahme  $\dot{D}(t)$ ,

$$(I.4) \quad \dot{D}(t) = (\beta_0 - \tau_0)Y(t) + i(t)D(t).$$

Die Differenz zwischen den Staatsausgaben und den Steuereinnahmen wird auch als Primärdefizit bezeichnet.<sup>31</sup> Aus Gleichung (I.4) wird ersichtlich, dass der Zinsendienst ebenfalls durch eine Kreditaufnahme finanziert wird. Dieser Teil des Defizits wird in Anlehnung an den Begriff Primärdefizit als Sekundärdefizit bezeichnet.

Das Eingehen eines so genannten Sekundärdefizits ist jedoch nur eine Möglichkeit, die anfallenden Zinszahlungen zu finanzieren. Denkbar ist auch, eine so genannte Zinssteuer zu erheben oder die Ausgaben des Staates für Sachgüter und Dienstleistungen entsprechend zu kürzen.<sup>32</sup> Wird zur Finanzierung der Zinszahlungen eine Steuer erhoben, die ebenso wie jene Steuer zur Finanzierung der Ausgaben des Staates für Sachgüter und Dienstleistungen ausgestaltet ist, muss der Zinssteuersatz für eine vollständige Deckung der Zinszahlungen den Wert

$$(I.5) \quad \tau_D = \frac{i(t)D(t)}{Y(t)}$$

annehmen. Werden hingegen Ausgabenkürzungen vorgenommen, müssen diese im Umfang der Zinszahlungen des Staates sinken. Die Primärstaatsausgabenquote  $\beta_0$  muss folglich um den Wert

$$(I.6) \quad \beta_D = \frac{i(t)D(t)}{Y(t)}$$

vermindert werden. Mit anderen Worten: Der Steuersatz muss um die Zinslastquote erhöht oder die Primärausgabenquote um die Zinslastquote vermindert werden. Erhöht man den Steuersatz  $\tau_0$  um  $\tau_D$  oder vermindert man die Staatsausgaben  $\beta_0$  um  $\beta_D$ , erhält man nunmehr für die Nettokreditaufnahme

$$(I.7) \quad \dot{D}(t) = (\beta_0 - \tau_0)Y(t).$$

---

<sup>31</sup> Vgl. Blanchard, O. J. u. a. (1990), S. 10.

<sup>32</sup> Vgl. Mückl, W. J. (1983), S. 521.

In Gleichung (I.7) entfällt damit das Sekundärdefizit, das in Gleichung (I.4) noch enthalten war.

Mit Hilfe der Gleichung (I.4) bzw. der Gleichung (I.7) ist es jedoch noch nicht möglich, die Folgen einer Kreditaufnahme des Staates auf dessen Haushalt zu beurteilen. Hierauf hat bereits *A. H. Hansen (1941)* aufmerksam gemacht.<sup>33</sup> *A. H. Hansen* zufolge geht ein Staat zwar eine Belastung in Form von Zinsverpflichtungen und u. U. Tilgungsleistungen in der Zukunft ein, wenn er sich für eine Kreditfinanzierung von Staatsausgaben entscheidet. Diese Zinsverpflichtungen bzw. Tilgungsleistungen – so *A. H. Hansen* – kann der Staat jedoch aus Steuereinnahmen bestreiten, die ihm aufgrund eines möglicherweise gestiegenen nominalen Nationaleinkommens zufließen, ohne zwingend auf eine Ausgabensenkung oder Einnahmenerhöhung zurückgreifen zu müssen.

Es ist an dieser Stelle von nachgeordneter Bedeutung, welche Ursachen eine Änderung des nominalen Nationaleinkommens bewirken. Entscheidend ist vielmehr die Tatsache, dass sich das nominale Nationaleinkommen im Zeitablauf ändert. Insofern unterliegen auch die Steuereinnahmen, aus denen die Zinsverpflichtungen und u. U. Tilgungsleistungen des Staates bestritten werden, Schwankungen. Die aus einem Schuldenstand resultierenden Verpflichtungen des Staates in Form von Zinsen und Tilgung sind daher umso leichter zu bestreiten, je höher die Bemessungsgrundlage für die Steuern ausfällt. Dies lässt sich an den Gleichungen (I.5) und (I.6) erkennen. Steigt infolge der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben der Schuldenstand, bedeutet dies nicht, dass auch der Zinssteuersatz fortlaufend steigen oder die Ausgabenquote fortlaufend sinken muss. Erst wenn die Zinszahlungen stärker steigen als das nominale Nationaleinkommen, erhöht sich auch der Zinssteuersatz  $\tau_D$  oder der Umfang  $\beta_D$ , um den die Ausgabenquote gesenkt werden muss. Infolgedessen erhöht sich auch die durchschnittliche Belastung der Wirtschaftssubjekte.

Dieser Zusammenhang liegt bereits den Vorstellungen *E. D. Domars* zugrunde. Letztlich wird dabei unterstellt, dass die eigentliche Last in den Zinsen auf die Staatsschuld zu sehen ist.<sup>34</sup> Demzufolge ist die Grenze der Staatsverschuldung dann erreicht, wenn die Belastbarkeit der Einkommensbezieher erreicht ist bzw. überschritten wird. Dabei ignoriert *E. D. Domar* ganz bewusst die Kritik, die an diesem Lastkonzept zur damaligen Zeit geäu-

---

<sup>33</sup> Vgl. hierzu Hansen, A. H. (1941), S. 135-185. Eine modelltheoretische Abhandlung des Zusammenhangs zwischen Staatsschulden, Nationaleinkommen und Zinsausgaben des Staates findet sich bei Cansier, D. (1982).

<sup>34</sup> Vgl. Domar, E. D. (1944), S. 800.

Bert wurde.<sup>35</sup> Ohne an dieser Stelle auf das Für und Wider dieser Lastkonzeption einzugehen, ist in diesem Lastkonzept der Grund für die Schlussfolgerung *E. D. Domars* zu sehen, dass das Problem der Last der Staatsschuld durch eine Ausweitung des nominalen Nationaleinkommens gelöst werden kann.<sup>36</sup>

Der Schuldenstand muss daher stets zu der Größe ins Verhältnis gesetzt werden, über die der Staat durch die Steuern an der Wirtschaftstätigkeit der privaten Wirtschaftssubjekte partizipiert.<sup>37</sup> Im hier vorliegenden Modell muss folglich der Schuldenstand auf das nominale Nationaleinkommen bezogen werden. Diese so genannte Schuldenstandsquote

$$(I.8) \quad d(t) = \frac{D(t)}{Y(t)}$$

stellt dann – neben dem Zinssatz auf die Staatsschuld – jene Größe dar, anhand deren man die Schuldensituation des Staates beurteilt. Steigt das nominale Nationaleinkommen schneller als der Schuldenstand, nimmt die Schuldenstandsquote ab. Damit verringern sich auch die Belastungen, die von einem Schuldenstand auf den Staatshaushalt bzw. die (Zins-)Steuerzahler in der Zukunft ausgehen. Auf dieser so genannten passiven Tilgung basiert letztlich auch die Aussage *E. D. Domars*, einer im Zeitablauf gegen einen bestimmten Wert konvergierenden Schuldenstandsquote.<sup>38</sup> Die passive Tilgung bewirkt somit über einen Anstieg des nominalen Nationaleinkommens eine Verringerung der Schuldenlast.<sup>39</sup> Es ist in diesem Zusammenhang daher völlig unerheblich, ob die passive Tilgung durch eine reale oder nominale Erhöhung des Nationaleinkommens zustande kommt.<sup>40</sup> Eine pas-

---

<sup>35</sup> Vgl. Domar, E. D. (1944), S. 800. Zur Kritik an diesem Lastkonzept vgl. Lerner, A. P. (1948), S. 257 f.

<sup>36</sup> Vgl. ebenda, S. 817. Darauf, dass es sich bei dieser Schlussfolgerung lediglich um eine notwendige, nicht jedoch hinreichende Bedingung zur Lösung des Staatsschuldenproblems handelt, weist *W. J. Mückl* hin. Vgl. Mückl, W. J. (1981), S. 256. In einem allgemein gehaltenen Modellansatz, welcher das Modell von *E. D. Domar* als Spezialfall enthält, zeigt *W. J. Mückl*, dass letztlich die Erhebung einer Zinssteuer zusammen mit einer konstanten Wachstumsrate des Nationaleinkommens zu einer konstanten Schuldenstandsquote im Modell von *E. D. Domar* führt.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu Domar, E. D. (1944), S. 799; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1968), S. 860; Ziffzer, S. (1980), S. 114 f.; Mückl, W. J. (1981), S. 259; Lerch, W. (1981), S. 23; Blanchard, O. J. u. a. (1990), S. 10.

<sup>38</sup> Vgl. Mückl, W. J. (1984), S. 280.

<sup>39</sup> Vgl. Andel, N. (1964), S. 14; Mückl, W. J. (1984), S. 279. *O. Gandenberger* sieht jedoch lediglich in der „[...] Reduktion des Realwerts der ausstehenden Staatsschuld infolge der Geldentwertung [...]“ (*Gandenberger*, O. (1980), S. 499) eine passive Tilgung.

<sup>40</sup> Vgl. Mückl, W. J. (1984), S. 280. Allerdings hängt die Nachhaltigkeit einer passiven Tilgung durch eine nominale Erhöhung des Nationaleinkommens vom Ausmaß der Geldillusion ab, der zukünftige Gläubi-

sive Schuldentilgung unterscheidet sich jedoch von einer aktiven Schuldentilgung, d. h. einer Verringerung des absoluten Schuldenbetrags, dahingehend, dass eine passive Schuldentilgung mit einer Nettokreditaufnahme vereinbar ist, während eine aktive Schuldentilgung zwingend mit Haushaltsüberschüssen einhergehen muss. Eine passive Schuldentilgung führt somit nur dann zu einer Verringerung der Zukunftsbelastung, wenn der Schuldenstand langsamer wächst als das nominale Nationaleinkommen. Eine aktive Schuldentilgung führt hingegen immer dann zu einer Reduzierung der Belastung zukünftiger Steuerzahler, wenn das nominale Nationaleinkommen nicht schneller zurückgeht als der Schuldenstand. Aktive und passive Staatsschuldentilgung sind somit im Hinblick auf die Vermeidung einer Zukunftsbelastung nicht äquivalent.

#### b) Alternative Entwicklungen der Schuldenstandsquote

Je nach Finanzierungsalternative für das Sekundärdefizit und je nach Parameterkonstellation ergeben sich aus dem vorliegenden Modell unterschiedliche Verläufe für die Schuldenstandsquote. Als Ausgangspunkt für eine Darstellung dieser unterschiedlichen Verläufe dient die Wachstumsrate der Schuldenstandsquote. Diese ergibt sich aus der Differenz zwischen der Wachstumsrate des Schuldenstandes und der Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens  $w_Y$ .<sup>41</sup> Formal lässt sich dies wie folgt darstellen:

$$(I.9) \quad \frac{\dot{d}(t)}{d(t)} = \frac{\dot{D}(t)}{D(t)} - w_Y.$$

Sowohl bei einer Finanzierung der Zinsausgaben durch eine Zinssteuer in Höhe von  $\tau_D$  als auch durch eine Einschränkung der Ausgabenquote  $\beta_0$  um  $\beta_D$  nimmt die Schuldenstands-

---

ger des Staates unterliegen. Vgl. hierzu Rürup, B. (1982), S. 305. Für eine differenzierte, die Bedeutung der Geldillusion relativierende Analyse vgl. Blanchard, O. J. u. a. (1986), S. 132-138.

<sup>41</sup> Die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens ist in diesem Modell exogen gegeben. In einer geschlossenen Volkswirtschaft können somit der Schuldenstand des Staates und die damit verbundenen Zinszahlungen langfristig ebenfalls nur mit der Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens wachsen. Eine Wachstumsrate des Schuldenstandes des Staates und der Zinszahlungen, die mit dem Schuldenstand verbundenen sind, die auch langfristig über der Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens liegt, setzt somit eine Verschuldung im Ausland voraus. *E. D. Domar (1944)* hat sich nicht explizit dazu geäußert, ob sich sein Modell auf eine geschlossene oder offene Volkswirtschaft bezieht. Die Notwendigkeit, dass sich der Staat u. U. im Ausland verschulden muss, spielt bei *E. D. Domar* jedoch keine Rolle, da er unterstellt hat, dass die Zinszahlungen des Staates über Steuern finanziert werden (vgl. *Domar, E. D. (1944)*, S. 802 f.) und somit der Schuldenstand des Staates und die damit verbundenen Zinszahlungen gegen feste Werte konvergieren. Vgl. Mückl, W. J. (1981), S. 256.

quote langfristig einen konstanten Wert an, sofern das nominale Nationaleinkommen mit der Rate  $w_Y$  zunimmt. Damit wächst auch die Zinslast nicht unbegrenzt. Dies lässt sich zeigen, wenn man Gleichung (I.7) in Gleichung (I.9) einsetzt. Für die Entwicklung der Schuldenstandsquote folgt dann

$$(I.10) \quad \dot{d}(t) = (\beta_0 - \tau_0) - w_Y d(t).$$

Löst man die Differentialgleichung (I.10), ergibt sich unmittelbar

$$(I.11) \quad d(t) = d(0)e^{-w_Y t} + \frac{\beta_0 - \tau_0}{w_Y}.$$

Für den Grenzwert der Schuldenstandsquote erhält man folglich

$$(I.12) \quad \lim_{t \rightarrow \infty} d(t) = \frac{\beta_0 - \tau_0}{w_Y}.$$

Die Schuldenstandsquote ist für den Fall einer Finanzierung der Zinsausgaben durch eine Zinssteuer oder eine adäquate Ausgabenkürzung langfristig eine Konstante. Die Höhe der Schuldenstandsquote ist dabei von der Höhe des Primärdefizits und der Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens abhängig.

Erfolgt die Finanzierung der Zinsausgaben hingegen durch eine Kreditaufnahme, erhält man nach Einsetzen der Gleichung (I.4) in Gleichung (I.9)

$$(I.13) \quad \dot{d}(t) = \beta_0 - \tau_0 + (i(t) - w_Y) d(t).$$

Liegt der Zinssatz  $i(t)$  über der Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens, trägt die Schuldenstandsquote selbst zu ihrer fortwährenden Erhöhung bei. Umgekehrt vermindert sich die Schuldenstandsquote, wenn die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens über dem Zinssatz liegt. Diese beiden Effekte sind um so größer, je weiter der Zinssatz  $i(t)$  und die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens  $w_Y$  auseinander fallen.

Löst man die Differentialgleichung (I.13), erhält man für die Entwicklung der Schuldenstandsquote nunmehr

$$(I.14) \quad d(t) = d(0)e^{(i(t)-w_Y)t} + \int_0^t (\beta_0 - \tau_0)e^{(i(\psi)-w_Y)(t-\psi)} d\psi.$$

Die Schuldenstandsquote zu einem bestimmten Zeitpunkt  $t$  setzt sich demnach aus der Schuldenstandsquote im Ausgangszeitpunkt  $t = 0$  und dem durch weitere Defizite hervor-

gerufenem Anstieg der Schuldenstandsquote zusammen. Sowohl die Schuldenstandsquote im Ausgangszeitpunkt als auch die anschließenden Defizite wachsen mit einer Rate, die sich aus der Differenz von Zinssatz und Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens zusammensetzt.

Ist die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens kleiner als der Zinssatz, folgt aus Gleichung (I.14) unmittelbar

$$(I.15) \quad \lim_{t \rightarrow \infty} d(t) = \infty.$$

Die Schuldenstandsquote steigt im Zeitablauf fortdauernd an, und damit wächst auch die Zinslastquote unbegrenzt. Die Kreditaufnahme des Staates wird in diesem Fall als „unsustainable“ bzw. nicht nachhaltig bezeichnet<sup>42</sup> und führt langfristig zu einer nicht beständigen Haushaltssituation. Die passive Tilgung über die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens ist in diesem Fall zu gering, um einen Anstieg der Schuldenstandsquote und damit der Zinslastquote zu verhindern.

Liegt die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens hingegen über dem Zinssatz, folgt aus Gleichung (I.14)

$$(I.16) \quad \lim_{t \rightarrow \infty} d(t) = \frac{\beta_0 - \tau_0}{w_Y - i(t)}.$$
<sup>43</sup>

Mit anderen Worten: Die Schuldenstandsquote konvergiert gegen einen festen Wert. Die mit dem Wachstum des nominalen Nationaleinkommens verbundene passive Tilgung der Staatsschulden ist in diesem Fall ausreichend, um einen Anstieg der Schuldenstandsquote zu verhindern. Damit steigt auch die Zinsbelastung, die sich aus den Staatsschulden ergibt, nicht unbegrenzt. Eine Verminderung des Defizits durch eine Zinssteuer oder Ausgabenkürzungen in Höhe der Zinsausgaben zur Vermeidung des Sekundärdefizits sind in diesem Fall nicht erforderlich.<sup>44</sup>

Der Wert, gegen den die Schuldenstandsquote konvergiert, ist jedoch nur konstant, wenn sich das Primärdefizit, der Zinssatz und die Wachstumsrate des nominalen Nationalein-

<sup>42</sup> Vgl. Arzbach, M. (1991), S. 632; Blanchard, O. J. u. a. (1990), S. 11 f. Eine dynamische Variante der Bedingung für eine „nachhaltige“ Kreditaufnahme des Staates findet sich bei Blanchard, O. J. u. a. (1990), S. 12; Arzbach, M. (1991), S. 634.

<sup>43</sup> Weil der Grenzwert der Schuldenstandsquote nur existiert, wenn die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens über dem Zinssatz liegt, ist der Grenzwert in Gleichung (I.16) positiv.

<sup>44</sup> Vgl. Lerch, W. (1981), S. 26.

kommens im Zeitablauf nicht ändern. Das Primärdefizit wird grundsätzlich vom Staat bestimmt und kann daher durchaus von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr unterschiedlich hoch ausfallen. Darüber hinaus sind auch ein konstanter Zinssatz und eine konstante Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens nicht zu erwarten. Dabei ist insbesondere die in diesem Modell unterstellte Unabhängigkeit dieser beiden Größen vom Schuldenstand in Frage zu stellen. Zum einen ist u. U. infolge eines wachsenden Schuldenstandes mit einem Anstieg des Zinssatzes zu rechnen.<sup>45</sup> Zum anderen ist aber auch eine Schwächung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums aufgrund eines wachsenden Schuldenstandes nicht auszuschließen. Insofern wird allgemein davon ausgegangen, dass der Zinssatz über der Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens liegt.<sup>46</sup>

Wenn der Zinssatz kleiner als die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens ist und folglich die Schuldenstandsquote gegen einen festen Wert konvergiert, fällt der Nenner in Gleichung (I.16) geringer aus als der Nenner in Gleichung (I.12). Infolgedessen ist der Grenzwert, gegen den die Schuldenstandsquote im Fall  $w_Y > i(t)$  bei einem Sekundärdefizit konvergiert, stets größer als der Grenzwert, der bei einer Vermeidung von Sekundärdefiziten durch die Erhebung einer Zinssteuer oder die Senkung der Staatsausgabenquote resultiert.

Vermeidet der Staat die Entstehung von Sekundärdefiziten, hat dies folglich zwei Vorteile. Erstens ist die Schuldenstandsquote und damit auch die Zinslastquote bei einer Finanzierung der Zinszahlungen des Staates durch die Erhebung einer Zinssteuer oder die Senkung der Staatsausgabenquote geringer als bei einer Kreditfinanzierung dieser Zinszahlungen. Zweitens konvergiert die Schuldenstandsquote in jedem Fall gegen einen festen Wert. Eine unbeständige Haushaltssituation kann selbst dann nicht eintreten, wenn ein ungünstiges Verhältnis der Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens und des Zinssatzes ( $w_Y < i(t)$ ) vorliegt.

### c) Die fiskalischen Grenzen der Staatsverschuldung

Je nachdem ob ein Sekundärdefizit eingegangen wird oder nicht und je nachdem wie hoch die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens im Vergleich zum Zinssatz ausfällt, konvergiert die Schuldenstandsquote gegen einen festen Wert oder steigt im Zeitab-

---

<sup>45</sup> Vgl. Masson, P. R. (1985), S. 588 f.; Chouraqui, J.-C. u. a. (1986), S. 129-131; Lehment, H. (1988), S. 100.

<sup>46</sup> Vgl. Posner, H. (1987), S. 397; Lehment, H. (1988), S. 111; Blanchard, O. J. u. a. (1990), S. 15; Richter, W. F. (1992), S. 180.

lauf an. Im Fall einer Kreditfinanzierung der Zinszahlungen des Staates ergibt sich eine Konvergenz der Schuldenstandsquote nur dann, wenn der Zinssatz kleiner als die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens ausfällt.

Konvergiert die Schuldenstandsquote gegen einen festen Wert, d. h. liegt eine beständige Haushaltssituation vor, bedeutet dies nicht zwangsläufig auch, dass es zu keinen Unfreiheiten in der Budgetgestaltung kommt. Und selbst wenn die Haushaltssituation unbeständig ist, d. h. die Schuldenstandsquote im Zeitablauf fortwährend ansteigt, lässt sich nicht auf Unfreiheiten in der Budgetgestaltung schließen. Unfreiheiten in der Budgetgestaltung treten erst dann auf, wenn die Einnahmen nicht ausreichen, die Zinsen auf die Staatsschuld zu tragen. Dann muss auf die dritte Möglichkeit der Finanzierung der Zinszahlungen, die Kürzung von Ausgaben, und damit eine Senkung der Ausgabenquote, zurückgegriffen werden. Nur in diesem Fall wird die freie Budgetgestaltung beeinträchtigt, d. h., nur dann treten fiskalische Zwänge auf und nur dann lässt sich sagen, dass die Staatsverschuldung aus fiskalischer Sicht an ihre Grenze gestoßen ist bzw. diese überschritten hat.

Insofern ist auch die Feststellung nicht richtig, dass die Staatsverschuldung dann an ihre Grenzen stößt, wenn die Nettokreditaufnahme den Zinsausgaben des Staates entspricht.<sup>47</sup> Entscheidend ist vielmehr, ob der Erzielung von zusätzlichen Einnahmen Grenzen gesetzt sind. So gesehen, stellen die Grenzen der Staatsverschuldung eigentlich Grenzen der Einnahmeerzielung des Staates dar. Diese Grenzen in der Erzielung von Einnahmen können verschiedene Ursachen haben.<sup>48</sup> Zu nennen sind hier haushaltsrechtliche und wirtschaftspolitische Grenzen.<sup>49</sup> Aber auch finanzwirtschaftliche Grenzen oder Limitierungen von Seiten des Kapitalmarktes können der Erzielung von Einnahmen und damit der Staatsverschuldung Grenzen setzen.<sup>50</sup> Insofern gibt es keine Grenze per se.<sup>51</sup> Vielmehr ergibt sich diese Grenze erst durch das Hinzuziehen eines Kriteriums, anhand dessen die Höhe des Staatsschuldenstandes beurteilt werden kann. So sieht *D. Cassel* in der Weigerung in- und ausländischer Wirtschaftssubjekte, dem Staat weiterhin Kredite zu gewähren, „[...] die ein-

---

<sup>47</sup> So SVR (1975/76), S. 107; Ziffzer, S. (1980), S. 129; Gschwendtner, H. (1981), S. 309; Rürup, B. (1982a), S. 617.

<sup>48</sup> Vgl. Gschwendtner, H. (1981), S. 310.

<sup>49</sup> Vgl. ebenda.

<sup>50</sup> Zu den Grenzen der Staatsverschuldung vgl. Berg, G. (1975); Stützel, W. (1978); Ehrlicher, W. (1979); Gandenberger, O. (1980); Hansmeyer, K.-H. (1984), S. 148-168; Fischer, H. (1986).

<sup>51</sup> In diesem Sinn auch Rürup, B. (1982), S. 301.



zige definitive Verschuldungsgrenze [...].<sup>52</sup> Im Modell von *E. D. Domar (1944)* hingegen stellt – wie bereits erwähnt – die Belastbarkeit der Steuerzahler dieses Kriterium dar.<sup>53</sup>

Je höher die Schuldenstandsquote und damit auch die Zinslastquote ausfallen, desto schwieriger wird es jedoch für den Staat zusätzliche Einnahmen – entweder über Steuern oder über Kredite – zu erzielen. Infolgedessen ist mit einer höheren Schuldenstandsquote auch die Wahrscheinlichkeit höher, dass die fiskalischen Grenzen der Staatsverschuldung überschritten werden. Finanziert der Staat die Zinszahlungen ausschließlich über Steuern, d. h. begrenzt er die Nettokreditaufnahme auf das so genannte Primärdefizit, konvergiert die Schuldenstandsquote im Gegensatz zur Kreditfinanzierung in jedem Fall gegen einen festen Wert. Zwar kann dieser Grenzwert der Schuldenstandsquote immer noch so hoch sein, dass es zu einer Unfreiheit in der Budgetgestaltung kommt. Der Grenzwert der Schuldenstandsquote, der sich bei Vermeidung eines Sekundärdefizits ergibt, ist jedoch stets kleiner als der Grenzwert der Schuldenstandsquote, der sich unter den dargelegten Voraussetzungen bei Eingehen eines Sekundärdefizits ergibt. Das Überschreiten der fiskalischen Grenze der Staatsverschuldung ist somit im Fall einer Steuerfinanzierung der Zinszahlungen unwahrscheinlicher. Insofern trägt eine Beschränkung der Nettokreditaufnahme auf Primärdefizite dazu bei, dass die Grenzen der Staatsverschuldung nicht überschritten werden.

## 2. *Die Ergebnisse des dargelegten Modells und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland*

Auf der Grundlage der modelltheoretischen Überlegungen des vorangegangenen Abschnitts ist es möglich, die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland so nachzuzeichnen, dass ein Eindruck darüber vermittelt werden kann, ob die Haushaltssituation in den einzelnen Haushaltsjahren als beständig oder nicht beständig zu bezeichnen ist, oder ob eine Unfreiheit in der Budgetgestaltung vorliegt und damit frühere Haushaltsdefizite zu einem Überschreiten der Grenze der Staatsverschuldung geführt haben. Vor diesem Hintergrund lässt sich dann auch die Bedeutung abschätzen, die einer Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf das so genannte Primärdefizit zukommt, wenn das Überschreiten der fiskalischen Grenzen der Staatsverschuldung vermieden werden soll.

---

<sup>52</sup> Cassel, D. (1982), S. 670.

<sup>53</sup> Vgl. Domar, E. D. (1944), S. 799.

Um die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nachzuzeichnen, wird auf Daten für den Zeitraum von 1975 bis 2000 zurückgegriffen. Die für die Beantwortung dieser Frage relevanten Größen sind zum einen die Schuldenstandsquote der öffentlichen Haushalte insgesamt sowie die hieraus resultierende Zinslastquote. Zum anderen ist der Zinssatz auf die Staatsschulden in die Betrachtung einzuschließen. Hierzu wird auf die durchschnittliche Verzinsung der Schulden der öffentlichen Haushalte zurückgegriffen. Im Gegensatz zur modelltheoretischen Betrachtung im vorangegangenen Abschnitt tritt als Bemessungsgrundlage für die Steuer nunmehr das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen an die Stelle des Nationaleinkommens. Dies hat drei Gründe:

1. In die Steuerbemessungsgrundlage müssen die Einkommen ausländischer Wirtschaftseinheiten, die im Inland erzielt werden, einbezogen werden. Die Einkommen inländischer Wirtschaftseinheiten, die im Ausland erzielt werden, sind hingegen aus der Besteuerungsgrundlage herauszurechnen.
2. Es werden vom Staat nicht nur direkte Steuern erhoben, sondern auch Nettoproduktionsabgaben und steuerähnliche Abgaben.
3. Es sind die kalkulatorischen Abschreibungen zu berücksichtigen, da diese über die Produktionswerte die Höhe der Nettoproduktionsabgaben beeinflussen.

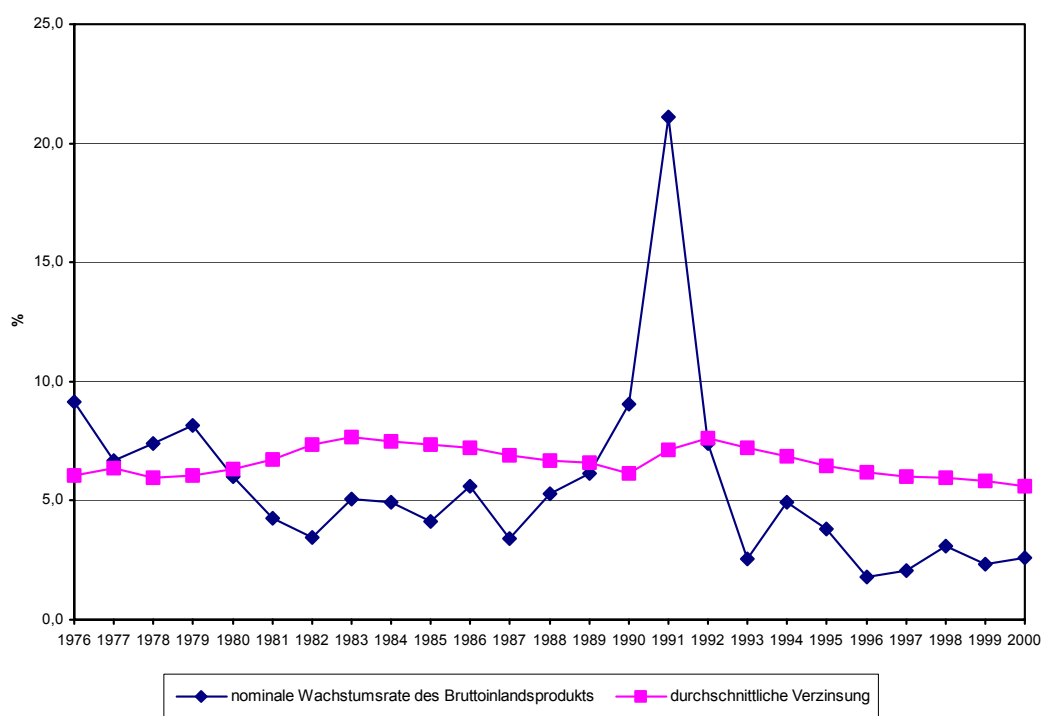
In Schaubild 1 ist die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts und die durchschnittliche Verzinsung der Schulden der öffentlichen Haushalte von 1976 bis 2000 dargestellt. Zunächst ist auffällig, dass im Jahr 1991 die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts einen außergewöhnlich hohen Wert aufweist. Dies ist vor allem auf einmalige statistische Effekte zurückzuführen. Zum einen wird das nominale Bruttoinlandsprodukt ab 1991 nach dem ESVG 1995 ermittelt. Durch die damit verbundenen konzeptionellen Änderungen kam es zu einem insgesamt höheren Ausweis des Bruttoinlandsprodukts.<sup>54</sup> Zum anderen handelt es sich ab 1991 um Daten für das gesamte Bundesgebiet, so dass durch die Aggregation der Zahlen des früheren Bundesgebiets und der neuen Bundesländer ein relativ starker Anstieg des Bruttoinlandsprodukts zu verzeichnen ist.

Während des gesamten Beobachtungszeitraums lag lediglich in der zweiten Hälfte der 70er Jahre sowie während des Booms infolge der Wiedervereinigung die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts über der durchschnittlichen Verzinsung der Schulden der öffentlichen Haushalte. Diese Beobachtungen bestätigen die Vermutung, dass mit einer

---

<sup>54</sup> Im Jahr 1991 stieg das Bruttoinlandsprodukt durch diese konzeptionellen Änderungen um 1,4 Prozent. Vgl. Essig, H. und Hartmann, N. (1999), S. 450.

den Zinssatz übersteigenden Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht zwangsläufig zu rechnen ist.<sup>55</sup> Des Weiteren lässt sich aus der Entwicklung der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts und der durchschnittlichen Verzinsung auf die Schulden der öffentlichen Haushalte erkennen, dass lediglich in den Jahren 1976 bis 1979 sowie 1990 und 1991 die Voraussetzungen für eine langfristig gegen einen bestimmten Wert konvergierende Schuldenstandsquote gegeben waren.



*Schaubild 1: Nominale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts und durchschnittliche Verzinsung der Schulden der öffentlichen Haushalte von 1976 bis 2000*<sup>56</sup>

Betrachtet man jedoch die Entwicklung der Schuldenstandsquote und Zinslastquote für den Beobachtungszeitraum, wie sie in Schaubild 2 dargestellt sind, stellt man fest, dass die Schuldenstandsquote fast kontinuierlich von 25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1975 auf 59,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2000 angestiegen ist. Dabei wird insbesondere deutlich, dass die Schuldenstandsquote gerade in jenen Jahren anstieg, in denen die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts über der durchschnittlichen Verzinsung der Schulden der öffentlichen Haushalte lag. Demgegenüber ist in den 80er Jahren, einem Zeitraum, in dem die durchschnittliche Verzinsung der Schulden der öffent-

<sup>55</sup> Vgl. S. 17, Fn. 46.

<sup>56</sup> Vgl. Tabelle im Anhang I, S. xiii.

lichen Haushalte über der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts lag, festzustellen, dass die Schuldenstandsquote zwar anstieg, die Zinslastquote jedoch weitgehend konstant blieb bzw. rückläufig war.

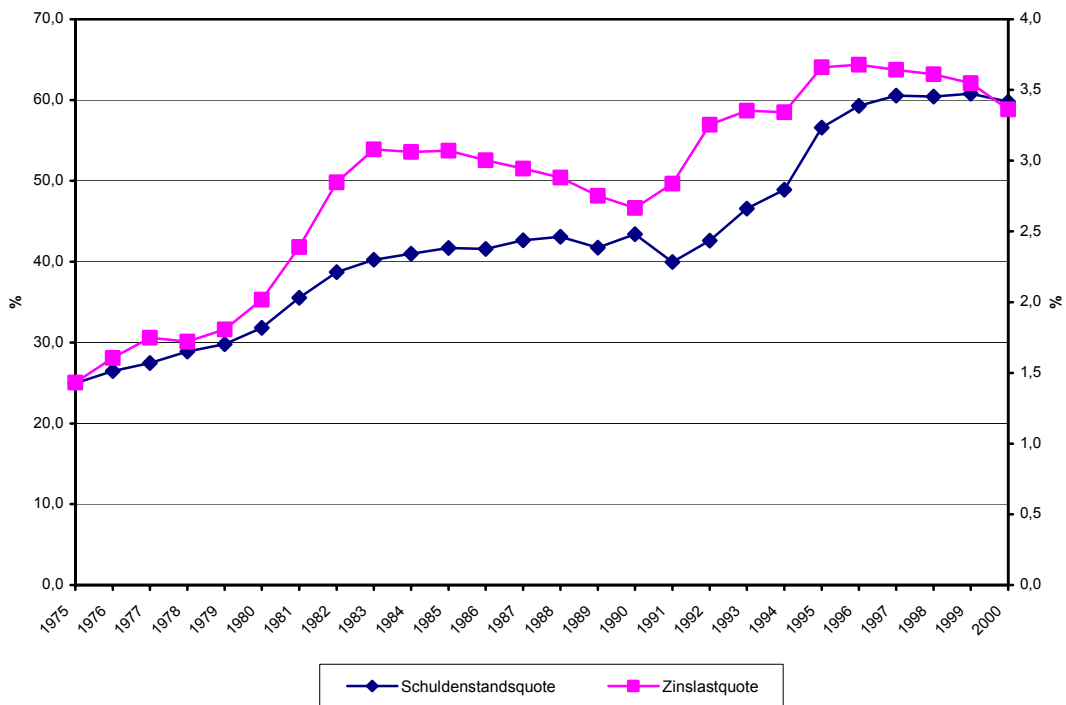


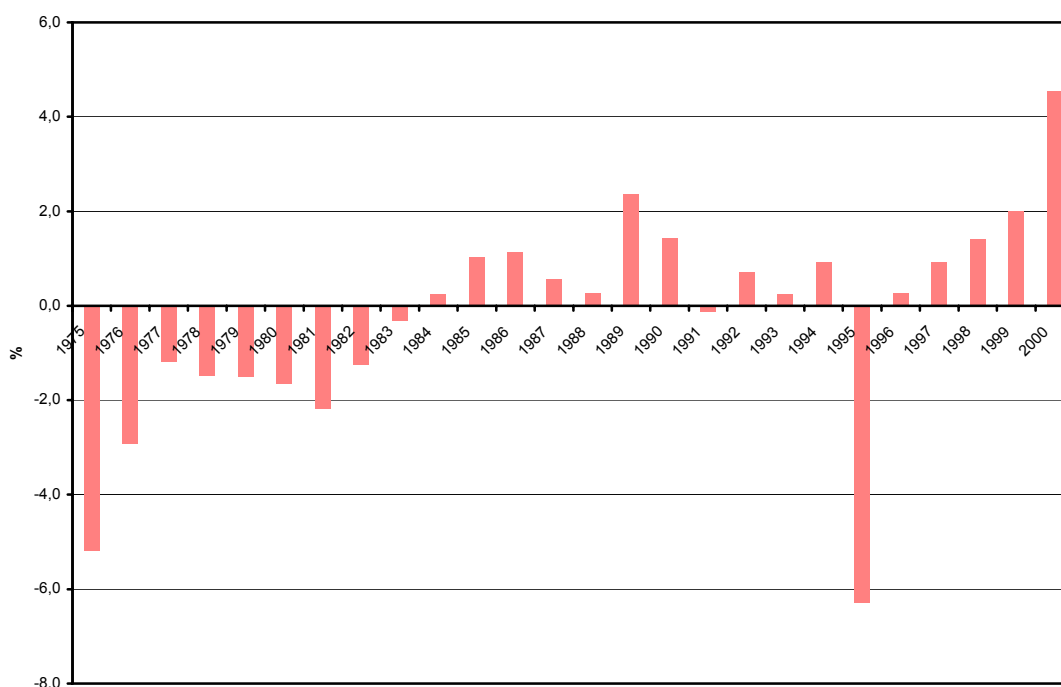
Schaubild 2: Schuldenstandsquote und Zinslastquote von 1975 bis 2000<sup>57</sup>

Diese Entwicklung hat mehrere Ursachen, die zusammengesetzt zur Zunahme der Schuldenstands- und Zinslastquote beitragen. Erstens konvergiert die Schuldenstandsquote im Fall einer die durchschnittliche Verzinsung übersteigenden Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts gegen einen bestimmten Wert, d. h., sie erreicht diesen erst nach theoretisch unendlich vielen Perioden. Die Konvergenz der Schuldenstandsquote gegen einen bestimmten Wert und der Anstieg der Schuldenstandsquote schließen sich daher nicht aus. Zweitens waren – wie sich Schaubild 1 entnehmen lässt – während des Beobachtungszeitraums die durchschnittliche Verzinsung und die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht konstant, so dass sich der Wert, gegen den die Schuldenstandsquote konvergiert, im Zeitablauf änderte. Und schließlich war auch das Primärdefizit nicht konstant.

Wie sich Schaubild 3 entnehmen lässt, kam es im Beobachtungszeitraum zu unterschiedlich hohen Primärüberschuss- bzw. defizitquoten. Es zeigt sich insbesondere, dass von 1976 bis

<sup>57</sup> Vgl. Tabelle im Anhang I, S. xiii.

1979 – einem Zeitraum, in dem die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts und die durchschnittliche Verzinsung der Schulden der öffentlichen Haushalte in einem günstigen Verhältnis zueinander standen – Primärdefizite vorlagen. Diese Primärdefizite waren so hoch, dass trotz einer die durchschnittliche Verzinsung übersteigenden Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts die Schuldenstandsquote anstieg. Des Weiteren lässt sich erkennen, dass in den 80er Jahren, in denen die Schuldenstandsquote weit weniger stark als von 1976 bis 1979 anstieg, Primärüberschüsse erzielt wurden. Allerdings waren diese Primärüberschüsse nicht ausreichend groß, um angesichts des ungünstigen Verhältnisses von Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts und durchschnittlicher Verzinsung auf die Schulden der öffentlichen Haushalte zu einer Verringerung der Schuldenstandsquote beizutragen.

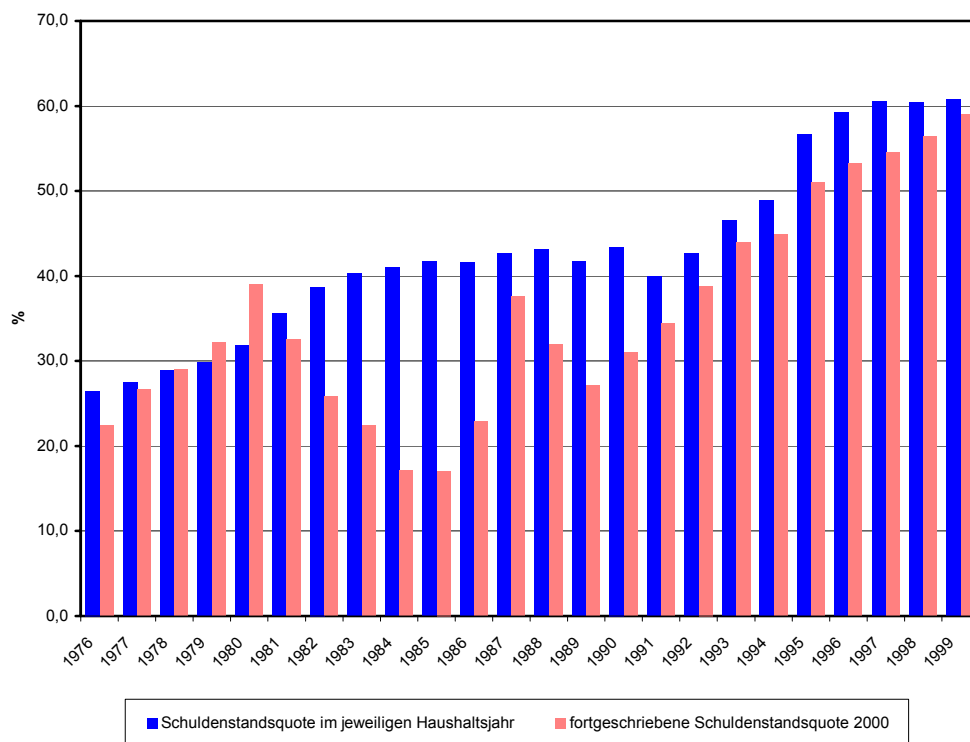


*Schaubild 3: Primärüberschuss- und Primärdefizitquoten von 1975 bis 2000*<sup>58</sup>

Die Beobachtung einer insgesamt wachsenden Schuldenstandsquote für die Bundesrepublik Deutschland ist somit durchaus mit den Feststellungen der Modellanalyse vereinbar. Aussagen darüber, ob die Kreditaufnahme des Staates als „sustainable“ oder „unsustain-

<sup>58</sup> Vgl. Tabelle im Anhang I, S. xiii. Die sehr hohe gesamtstaatliche Primärdefizitquote im Jahr 1995 ist eine Folge der Eingliederung der Schulden der Treuhandanstalt und eines Teils der Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in den öffentlichen Sektor. Vgl. SVR (2001/02), Fn. a, S. 408 f.

nable“ bezeichnet werden kann, lassen sich jedoch aus Schaubild 2 nicht ablesen. Hierzu ist eine Fortschreibung der Haushaltssituation eines Jahres in die Zukunft erforderlich.



*Schaubild 4: Schuldenstandsquote und fortgeschriebene Schuldenstandsquote der Haushaltsjahre 1976 bis 1999 für das Jahr 2000*

In Schaubild 4 wird die Schuldenstandsquote eines Haushaltsjahres jener Schuldenstandsquote gegenübergestellt, die sich aus der Fortschreibung der Schuldenstandsquote des entsprechenden Haushaltsjahres bis zum Jahr 2000 ergibt. Die Fortschreibung erfolgte dabei auf der Grundlage der vorhandenen Haushaltsdaten und der Wachstumsraten für das nominale Bruttoinlandsprodukt, die bis zum Jahr 2000 vorliegen. Hierzu wurden zum Schuldenstand des betreffenden Haushaltsjahres die Primär- und Sekundärdefizite der nachfolgenden Haushaltsjahre bis ins Jahr 2000 hinzugerechnet und der so ermittelte fortgeschriebene Schuldenstand durch das nominale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2000 dividiert. Dabei wurde jedoch die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts für das Jahr 1991 in Höhe von 21 Prozent durch den Durchschnitt der Wachstumsraten aus dem Jahr 1990 und 1992 ersetzt, um Verzerrungen durch die Eingliederung der neuen Länder in die gesamtdeutsche Statistik zu vermeiden.<sup>59</sup> Es zeigt sich, dass lediglich in den Jahren 1978 bis

<sup>59</sup> Diese Vorgehensweise ist insofern unproblematisch, als das Bruttoinlandsprodukt der neuen Länder im Vergleich zu dem der alten Länder sehr gering war.

1980 die Schuldenstandsquote durch Fortschreibung der Haushaltssituation der jeweiligen Haushaltsjahre bis zum Jahr 2000 über der Schuldenstandsquote des entsprechenden Haushaltsjahres lag. Nur in diesen drei Jahren kann von einer unbeständigen Haushaltssituation gesprochen werden. In allen Jahren davor oder danach lag stets eine beständige Haushaltssituation vor.

Ungeachtet dessen muss mit einer beständigen Haushaltssituation keine Freiheit in der Budgetgestaltung verbunden sein. So sind in den Jahren 1976, 1977, 1982 bis 1986, 1989 und 1997 bis 2000 die Ausgaben des Staates ohne die Zinsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt gesunken.<sup>60</sup> Dies waren gleichzeitig die Zeitpunkte bzw. Zeiträume, in denen die Primärdefizitquoten sanken oder die Primärüberschussquoten stiegen. D. h., die Beständigkeit der Haushaltssituation wurde nicht durch eine relative Erhöhung der ordentlichen Einnahmen erreicht, sondern durch eine relative Senkung der „primären“ Ausgaben. Zwar kann diese Senkung der Ausgabenquote auch darauf zurückzuführen sein, dass durch eine konjunkturelle Erholung konjunkturbedingte Ausgaben entfallen sind. In den Jahren 1977, 1982, 1984, 1985 und 1999 ist die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts jedoch rückläufig gewesen, so dass von einer konjunkturellen Erholung nicht gesprochen werden kann. Insofern kam es in diesen Jahren letztlich zu einer Unfreiheit in der Budgetgestaltung, d. h., in diesen Jahren wurde die fiskalische Grenze der Staatsverschuldung überschritten.

Inwieweit durch eine Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf Primärdefizite eine Unfreiheit in der Budgetgestaltung nicht aufgetreten wäre und damit ein Überschreiten der fiskalischen Grenze der Staatsverschuldung hätte vermieden werden können, lässt sich im Nachhinein nicht bestimmen. Die Schuldenstandsquote und die Zinslastquote wären jedoch in jedem Fall niedriger ausgefallen. Eine Senkung der Primärdefizitquote oder eine Erhöhung der Primärüberschussquote hätte dann geringer ausfallen oder gar vermieden werden können.

## **II. Gesamtwirtschaftliches Wachstum und Schuldenstand**

Die Begrenzung staatlicher Haushaltsdefizite auf Primärdefizite führt zu einer langfristig beständigen Haushaltssituation und verringert die Wahrscheinlichkeit, dass Unfreiheiten in der Budgetgestaltung auftreten. Nichtsdestotrotz können mit diesen Primärdefiziten Ver-

---

<sup>60</sup> Vgl. Tabelle im Anhang I, S. xiii.

drängungseffekte bei der privaten Kapitalbildung verbunden sein. Langfristig beeinträchtigen diese Primärdefizite und der sich hieraus ergebende Schuldenstand dann die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

Eine Volkswirtschaft befindet sich in diesem Fall auf einem niedrigeren Wachstumspfad. Zum einen wird dadurch das Nationaleinkommen langfristig geringer ausfallen. Infolgedessen sind dem Staat engere Grenzen bei der Erzielung von Einnahmen gesetzt, als dies ohne Primärdefizite der Fall gewesen wäre. Folglich ist auch das Überschreiten der fiskalischen Grenzen der Staatsverschuldung wahrscheinlicher. Zum anderen stellt sich die Frage, ob durch permanente Primärdefizite die Konsummöglichkeiten langfristig geringer ausfallen. Verfolgt der Staat das Ziel, den allgemeinen Wohlstand zu steigern und zu sichern<sup>61</sup>, und misst man den Wohlstand an den Konsummöglichkeiten, gefährden Primärdefizite dieses Ziel. Das sich mit Primärdefiziten ergebende Wirtschaftswachstum kann dann nicht mehr als angemessen bezeichnet werden.

*K. H. Hansmeyer (1984)* spricht in diesem Zusammenhang ebenfalls von einer Grenze der Staatsverschuldung.<sup>62</sup> Allerdings steht hierbei nicht ein – ex ante nicht bestimmbarer – numerischer Wert im Mittelpunkt, wie dies im vorangegangenen Abschnitt I der Fall ist. Vielmehr handelt es sich um Restriktionen, die sich immer dann ergeben, wenn fortgesetzte strukturelle Defizite und der daraus resultierende Schuldenstand zu einer Beeinträchtigung gesamtwirtschaftlicher Ziele führt.<sup>63</sup> In diesem Kontext ist die Grenze der Staatsverschuldung folglich dann erreicht, wenn ein durch die Kreditfinanzierung bedingter Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Investitionen langfristig eine Verringerung der Konsummöglichkeiten zur Folge hat. Diese Grenze der Staatsverschuldung ergibt sich dabei völlig unabhängig von den fiskalischen Grenzen der Staatsverschuldung, d. h. sie besteht auch dann, wenn der Staat Maßnahmen ergreift, die ein Überschreiten der fiskalischen Grenzen der Staatsverschuldung vermeiden.

Zur Beantwortung der Frage, inwieweit der Staat durch seine Entscheidung über sein Finanzierungsverhalten den gesamtwirtschaftlichen Wachstumspfad beeinflusst, bietet sich die neoklassische Wachstumstheorie an, da diese Vollbeschäftigung unterstellt und so kon-

---

<sup>61</sup> Mit der Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht verfolgt der Gesetzgeber in der Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich dieses Ziel. Vgl. BT-Drucksache 5/890, S. 8.

<sup>62</sup> Vgl. Hansmeyer, K. H. (1984), S. 161.

<sup>63</sup> Vgl. ebenda.



junktuelle Aspekte qua Annahme ausgeschlossen sind.<sup>64</sup> Ferner ermöglicht erst ein auf die lange Frist ausgerichtetes neoklassisches Modell die Analyse von Effekten, die von Bestandsgrößen, wie beispielsweise dem Schuldenstand, hervorgerufen werden.

Die Festlegung auf einen neoklassischen Modellansatz dient allerdings lediglich analytischen Zwecken. Damit soll keine Vorwegnahme einer Antwort auf die Frage erfolgen, ob der Staat durch sein Finanzierungsverhalten das gesamtwirtschaftliche Wachstumsgleichgewicht beeinflusst. Vielmehr muss im Rahmen der nun folgenden Analyse auch Klarheit darüber geschaffen werden, ob das Verhalten des Staates hierzu überhaupt führen kann. Mit der Entscheidung für ein neoklassisches Modell ist darüber hinaus keine Negierung der keynesianischen Sicht und damit einer konjunkturell motivierten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben verbunden. Wie jedoch bereits eingangs erwähnt wurde, kann sich langfristig ein Anstieg des Schuldenstandes lediglich aus strukturellen Defiziten ergeben.

Eine modellmäßige Erfassung der intertemporalen Konsumaufteilung macht eine Endogenisierung des Konsums und infolgedessen der Sparquote erforderlich.<sup>65</sup> Ein hierfür grundsätzlich geeignetes Modell ist jenes von *F. Ramsey (1928)*, das von *D. Cass (1965)* und *T. C. Koopmans (1965)* weiterentwickelt wurde, wobei es sich bei den beiden zuletzt genannten Ansätzen letztlich um eine Erweiterung des grundlegenden neoklassischen Wachstumsmodells von *R. M. Solow (1956)* handelt. Bei diesen Modellansätzen wird von nutzenmaximierenden Individuen ausgegangen, wobei der Nutzen ausschließlich vom Konsum abhängig ist. Der Nutzen soll dabei über die gesamte Lebensdauer maximiert werden, so dass eine Aufteilung des Konsums auf die Gegenwart und Zukunft erforderlich ist. Ferner wird unterstellt, dass jedes Individuum unendlich lange lebt. Die unendlich lange Lebensdauer wird dabei meistens über ein Vererbungsmotiv begründet<sup>66</sup>, wobei die gegenwärtig lebende Generation dem Nutzen der zukünftigen Generationen den gleichen Wert wie dem eigenen Nutzen beimessen muss.

Wenngleich so die intertemporale Konsumaufteilung in das neoklassische Wachstumsmodell Eingang findet, lässt sich die Beeinflussung der intertemporalen Konsumaufteilung durch den Staat mit Hilfe dieser Ansätze nicht darstellen. Dies hat seine Ursache in der Annahme einer unendlichen Lebensdauer der Individuen, die dazu führt, dass das Ricardi-

---

<sup>64</sup> Vgl. Ganderberger, O. (1971/72), S. 370; Mückl, W. J. (1981), S. 203.

<sup>65</sup> Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 115; Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 74.

<sup>66</sup> Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 116; Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 75.

anische Äquivalenztheorem gilt.<sup>67</sup> Somit ist es mit diesen Modellen nicht möglich, die Frage zu beantworten, inwieweit die Entscheidung des Staates bezüglich seiner Einnahmen das gesamtwirtschaftliche Wachstumsgleichgewicht beeinflusst. Es ist daher erforderlich, auf ein Modell zurückzugreifen, das eine begrenzte Lebensdauer berücksichtigt. *O. J. Blanchard (1985)* hat hierzu ein Modell entworfen<sup>68</sup>, das nicht nur die geforderte Eigenschaft besitzt, sondern im Vergleich zu einem ebenfalls grundsätzlich geeigneten Overlapping-Generation-Modell<sup>69</sup> den Vorteil besitzt, analytisch einfacher handhabbar zu sein.<sup>70</sup>

Im Folgenden wird das Modell von *O. J. Blanchard (1985)* in einer Variante dargestellt, die ein Schenkungsmotiv der Individuen beinhaltet. Diese Variante findet sich bei *A. Maußner und R. Klump (1996)* und hat den Vorteil, selbst bei einer begrenzten Lebenserwartung die Auswirkungen eines vollkommenen intergenerativen Altruismus zu analysieren. Zunächst werden das Modell, seine Eigenschaften und Ergebnisse in einer Welt ohne staatliche Aktivität dargestellt, um in einem zweiten Schritt den Staat in das Modell einzuführen. Die Betrachtung wird in beiden Fällen auf eine geschlossene Volkswirtschaft beschränkt. Wie sich die Ergebnisse verändern, wenn zusätzlich das Ausland in die Betrachtung einbezogen wird, soll anschließend ebenfalls kurz diskutiert werden. Abschließend werden die Ergebnisse der Modellanalyse in den Kontext der Lastkontroverse eingeordnet und darauf aufbauend Aussagen zu den Grenzen der Staatsverschuldung abgeleitet.

### 1. *Ein zeitkontinuierliches makroökonomisches Modell mit begrenztem Planungshorizont der Individuen – Das Modell ewiger Jugend*

#### a) Die Herleitung der gesamtwirtschaftlichen Konsumfunktion

Bei der Herleitung der gesamtwirtschaftlichen Konsumfunktion ist man im Gegensatz zu Modellen, bei denen ein unbeschränkter Planungshorizont unterstellt wird, mit zwei Problemen konfrontiert. Zum einen muss zunächst der begrenzte Planungshorizont modelliert

---

<sup>67</sup> Hierauf machte *R. J. Barro (1974)* aufmerksam, der auf der Grundlage eines Overlapping-Generation-Modells die Bedeutung eines unendlichen Planungshorizonts der Individuen für die Gültigkeit des Ricardianischen Äquivalenztheorems herausarbeitete.

<sup>68</sup> Eine Weiterentwicklung dieses Modells findet sich bei *Weil, Ph. (1989)*.

<sup>69</sup> Das wohl prominenteste Modell überlappender Generationen stammt von *P. Diamond (1965)*, welches eine Erweiterung des Modells von *P. Samuelson (1958)* darstellt. Das Prinzip sich überlappender Generationen findet sich aber bereits schon in einem Aufsatz von *M. Allais (1947)*.

<sup>70</sup> Vgl. *Barro, R. J. (1989a)*, S. 206; *Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995)*, S. 109; *Maußner, A. und Klump, R. (1996)*, S. 140.

werden. Zum anderen stellt sich die Frage, wie es den Individuen – bei begrenztem Planungshorizont – möglich ist, ihren Lebensnutzen zu maximieren. Zur Lösung beider Probleme greift *O. J. Blanchard (1985)* auf einen Ansatz von *M. E. Yaari (1964)* zurück, der das Konsumentenverhalten bei Unsicherheit über die individuelle Lebenszeit modelltheoretisch erfasst.

aa) Der begrenzte Planungshorizont eines Individuums

Der Modellierung des begrenzten Planungshorizonts liegen zwei Annahmen zugrunde, wovon eine dieser beiden Annahmen letztlich dem Modell seinen verheißungsvollen Namen eingebracht hat. Zum einen wird unterstellt, dass die Sterbewahrscheinlichkeit für alle Individuen gleich ist.<sup>71</sup> Zum anderen geht man davon aus, dass diese sich mit zunehmendem Alter der Individuen nicht ändert und insofern jeder Einzelne ewig jung ist.<sup>72</sup> Für die Lebenserwartung eines Individuums gilt demnach

$$(II.1) \quad E(X) = \int_j^{\infty} (t - j) p e^{-p(t-j)} dt = \frac{1}{p} \quad \text{mit} \quad 0 \leq p \leq \infty.^{73}$$

Die individuelle Lebenserwartung kann als Index für den Planungshorizont verstanden werden.<sup>74</sup> Geht die Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit  $p$  gegen null, so geht die Lebenserwartung gegen unendlich, d. h., die Individuen haben einen unbegrenzten Planungshorizont. Geht  $p$  jedoch gegen unendlich, so hat die Lebenserwartung einen Grenzwert von null, d. h., die Individuen haben keinen Planungshorizont.

---

<sup>71</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1984), S. 14; Blanchard, O. J. (1985), S. 225.

<sup>72</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1984), S. 14; Blanchard, O. J. (1985), S. 224 und S. 225. Alternativ lässt sich diese Annahme auch auf Familien beziehen. Dann stellt die Sterbewahrscheinlichkeit jene Wahrscheinlichkeit dar, mit der eine Familie ausstirbt, d. h. Mitglieder einer Familie keine Nachkommen bzw. kein Vererbungsmotiv besitzen. Vgl. hierzu Blanchard, O. J. (1985), S. 225; Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 110. Mit dieser Annahme wird das Aggregationsproblem gelöst, das sich aus dem Vermögensbestand, dessen Zusammensetzung und der Konsumneigung bei langfristigen Konsumfunktionen ergibt. Vgl. Modigliani, F. (1966), S. 223-234; Blanchard, O. J. (1984), S. 14; Blanchard, O. J. (1985), S. 223.

<sup>73</sup> Die Wahrscheinlichkeit für ein bestimmtes Ereignis muss stets zwischen null und eins liegen. Vgl. Freund, E. (1992), S. 43. Hier handelt es sich jedoch um die Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit. Geht die Zeiteinheit gegen null, hat eine Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit, die größer als null ist, einen Grenzwert von unendlich. Zur Herleitung der individuellen Lebenserwartung vgl. Anhang II, S. xv f.

<sup>74</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 225.

#### ab) Die Maximierung des Lebensnutzens – Der Versicherungsmarkt

Für jedes Individuum ist der Zeitpunkt seines Ablebens ungewiss. Dadurch kann der Fall eintreten, dass ein Individuum am Ende seines Lebens sein Vermögen nicht vollständig aufgebraucht hat. Schließt man sowohl die Möglichkeit aus, seinen Nachkommen Vermögen zu vererben, als auch die Option, sich bei seinen Nachkommen zu verschulden, ist es nicht möglich, seinen Lebensnutzen zu maximieren.<sup>75</sup> Um dennoch zu gewährleisten, dass jeder seinen Lebensnutzen maximieren kann, wird ein Versicherungsmarkt in das Modell eingeführt. Ein Individuum überlässt das bei seinem Ableben noch vorhandene Vermögen einem Versicherungsunternehmen und erhält hierfür bis zu seinem Ableben eine Rente von der Versicherung. Die Einnahmen der Versicherungsunternehmen in jedem Zeitpunkt  $s$  betragen demnach  $pV(s)$ .<sup>76</sup> Auf dem Versicherungsmarkt soll vollkommene Konkurrenz herrschen. Somit entstehen keine Gewinne bei den Versicherungsunternehmen. Unterstellt man darüber hinaus, dass bei den Versicherungsunternehmen keine Kosten anfallen, betragen deren Ausgaben  $pV(s)$ . Das Vermögen eines Versicherungsnehmers hat folglich eine zusätzliche Rendite in Höhe der Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit  $p$ , so dass die „individuelle“ Nettorendite des Vermögens  $r(s) + p$  beträgt<sup>77</sup>, wobei das private Vermögen im Zeitpunkt  $s$  mit dem realen Zinssatz  $r(s)$  verzinst wird.

#### ac) Die individuelle Konsumfunktion

Der Nutzen eines Individuums soll ausschließlich vom privaten Konsum  $c_p$  abhängen.<sup>78</sup> Jedes Individuum versucht seinen Lebensnutzen zu maximieren, d. h. ein intertemporales Haushaltsoptimum zu realisieren. Eine Nutzenfunktion, die geeignet ist, ein intertemporales Haushaltsoptimum darzustellen, muss die intertemporale Substitutionselastizität und die

---

<sup>75</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 226. Diese Annahme vereinfacht lediglich die Darstellung des Versicherungsmarktes. Das Ausschließen eines Vererbungsmotivs hat keinen Einfluss auf die Aussagen des Modells.

<sup>76</sup> Vgl. ebenda.

<sup>77</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1984), S. 14; Blanchard, O. J. (1985), S. 226.

<sup>78</sup> Mit dieser Annahme wird die Wahl zwischen Arbeit und Freizeit als weiterer Nutzen stiftender Aspekt ausgeschlossen. Das Arbeitsangebot ist somit exogen, d. h. vom Verhalten der Individuen unabhängig. Veränderungen des Arbeitskräftepotentials ergeben sich daher nur aus dem Anstieg der Anzahl der Arbeitskräfte in einer Volkswirtschaft oder aufgrund arbeitssparenden technischen Fortschritts. Insbesondere kann mit Hilfe fiskalpolitischer Maßnahmen, die auf eine Beeinflussung der Zeitallokation der Individuen abzielen, die gesamtwirtschaftliche Produktion nicht beeinflusst werden. Vgl. Aschauer, D. A. (1990), S. 77.

Zeitpräferenzrate enthalten.<sup>79</sup> Als Ausgangspunkt zur Ableitung einer intertemporalen Nutzenfunktion, die diese Voraussetzungen erfüllt, wird im Modell ewiger Jugend auf eine logarithmische Funktion für den Periodennutzen eines Individuums der Gestalt

$$(II.2) \quad U(j, s) = \ln c_p(j, s)$$

zurückgegriffen.<sup>80</sup> Der Periodennutzen eines Individuums der Generation  $j$  zum Zeitpunkt  $s$  entspricht demnach dem natürlichen Logarithmus<sup>81</sup> des Konsums dieses Individuums in der Periode  $s$ , wobei die neoklassischen Bedingungen

$$\partial u_i / \partial c_i > 0 \quad \text{und} \quad \partial^2 u_i / \partial c_i^2 < 0$$

erfüllt sind.

Der logarithmischen Nutzenfunktion liegt die Annahme einer intertemporalen Substitutionselastizität von eins zugrunde.<sup>82</sup> Die intertemporale Substitutionselastizität beeinflusst die Bereitschaft der Individuen, auf Konsum in der Gegenwart zu Gunsten zukünftigen Konsums zu verzichten. Wie *O. J. Blanchard (1985)* zeigt, ist die Kapitalausstattung pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht umso geringer, je geringer die intertemporale Substitutionselastizität ist.<sup>83</sup> Die Darstellung dieses Aspekts wird durch die Annahme einer intertemporalen Substitutionselastizität von eins ausgeschlossen, wodurch die Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Konsumfunktion vereinfacht wird.<sup>84</sup>

Bei einer additiven Nutzenfunktion entspricht der Gegenwartswert des Lebensnutzens der Summe der mit der Zeitpräferenzrate  $\theta$  auf die Gegenwart  $t$  diskontierten Periodennutzen.<sup>85</sup> Diese Vorgehensweise setzt allerdings voraus, dass der Lebensnutzen deterministisch

<sup>79</sup> Vgl. Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 94.

<sup>80</sup> Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 142.

<sup>81</sup> Im Grundmodell von *O. J. Blanchard (1985)* und in vielen Lehrbüchern zur Wachstumstheorie wird jedoch auf die Festlegung einer speziellen Logarithmusfunktion verzichtet. Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 226; Blanchard, O. J. und Fischer, S. (1989), S. 117; Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 111; Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 94.

<sup>82</sup> Vgl. Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 111; Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 98.

<sup>83</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 234.

<sup>84</sup> Vgl. Blanchard, O. J. und Fischer, S. (1989), S. 117.

<sup>85</sup> Vgl. ebenda, S. 39; Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 61; Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 75. Die Zeitpräferenzrate im hier verwendeten Sinn weicht somit von jener Zeitpräferenzrate ab, wie sie *I. Fisher (1977)* bzw. bereits davor *E. v. Böhm-Bawerk (1921)* definierte und welche die Lebenserwartung als Bestimmungsfaktor mit einschließt. Vgl. v. Böhm-Bawerk, E. (1921), S. 334; Fisher, I. (1977), S. 79-81 sowie S. 84.

ist. Aufgrund der Ungewissheit über den Todeszeitpunkt wird der Lebensnutzen eines Individuums zu einer Zufallsgröße.<sup>86</sup> In diesem Fall ergibt sich nach dem Bernoulli-Prinzip der Gegenwartswert des erwarteten Lebensnutzens aus der Summe der diskontierten erwarteten Periodennutzen.<sup>87</sup> Der Lebensnutzen folgt somit der Gleichung

$$(II.3) \quad E\left(U(j, t)\right) = \int_t^{\infty} \ln c_p(j, s) e^{-(\theta+p)(s-t)} ds.$$

Der Konsum eines Individuums wird infolge der Ungewissheit über den Zeitpunkt seines Ablebens somit nicht mit der Zeitpräferenzrate  $\theta$ , sondern mit der Rate  $\theta + p$  diskontiert.<sup>88</sup> Die Summe aus Zeitpräferenzrate und Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit wird auch als „effektive Zeitpräferenzrate“ bezeichnet.<sup>89</sup>

Ein Individuum, das zum Zeitpunkt  $j$  geboren wird, erhält zu jedem Zeitpunkt  $s$  Arbeits-einkommen in Höhe von  $w(j, s)$ , Gewinneinkommen in Höhe von  $\pi(j, s)$  und Vermögenseinkommen in Höhe von  $(r(s) + p)v(j, s)$ .<sup>90</sup> Das Vermögen eines Individuums kann grundsätzlich aus Sachvermögen oder Geldvermögen bestehen. In einer geschlossenen Volkswirtschaft besteht das Geldvermögen eines Individuums ausschließlich aus Nettoforderungen gegenüber anderen privaten Wirtschaftssubjekten oder dem Staat. In einer offenen Volkswirtschaft können zusätzlich Nettoforderungen gegenüber dem Ausland bestehen. Ferner ist es möglich, dass die Individuen Direktinvestitionen im Ausland tätigen, d. h. eine Sachvermögensbildung auch im Ausland erfolgen kann.

---

<sup>86</sup> Vgl. Blanchard, O. J. und Fischer, S. (1989), S. 117; Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 142. Von weiteren stochastischen Elementen, welche aus Unsicherheiten herrühren, mit denen ein Konsument normalerweise konfrontiert ist (z. B. über die Höhe des Einkommens in der Zukunft), wird hier abgesehen. Vgl. Yaari, M. E. (1965), S. 137.

<sup>87</sup> Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 142.

<sup>88</sup> Vgl. Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 112.

<sup>89</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 227. Insofern wird hier mit dem Begriff der „effektiven Zeitpräferenzrate“ auf die Zeitpräferenzrate im Sinne von *I. Fisher* und *E. v. Böhm-Bawerk* abgestellt. Durch  $\theta$  werden somit jene Faktoren erfasst, welche die Neigung für den Konsum in der Gegenwart beeinflussen, jedoch nicht auf die Lebenserwartung zurückzuführen sind. Hierzu zählen beispielsweise die Höhe und die erwartete Verteilung des Einkommens, aber auch die Fähigkeiten des Einzelnen, vorausschauend zu handeln. Eine umfassende Darstellung der Bestimmungsfaktoren der Zeitpräferenzrate findet sich bei *v. Böhm-Bawerk*, E. (1921), S. 319-362; *Fisher*, I. (1977), S. 61-98.

<sup>90</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 227.

Unabhängig davon, ob die Sachvermögensbildung im In- oder Ausland erfolgt, wird angenommen, dass es ausschließlich im Produktionsprozess eingesetzt wird. Das Sachvermögen eines Individuums entspricht somit der Kapitalausstattung pro Kopf der Privaten  $k_p$ . Im weiteren Verlauf wird unterstellt, dass das Produktivvermögen mit der Rate  $\delta$  abgeschrieben wird.

In Abhängigkeit von der Höhe seines Altruismus überlässt ein Individuum seinen Kindern bei deren Geburt einen Teil des Vermögens in Höhe von  $(p+n)\mu v(j,s)$ .<sup>91</sup> Die Bevölkerung soll mit der Rate  $n$  wachsen.<sup>92</sup> Da die individuelle Lebenserwartung für alle Individuen in der Gesellschaft annahmegemäß gleich ist, sterben zu jedem Zeitpunkt  $pN(t)$  Personen. Somit müssen zu jedem Zeitpunkt  $(p+n)N(t)$  Personen geboren werden. Der Parameter  $\mu$  kann Werte zwischen null und eins annehmen und misst den Grad des intergenerativen Altruismus. Liegt kein intergenerativer Altruismus vor ( $\mu = 0$ ), statten die Individuen ihre Nachkommen nicht mit Vermögen aus. Herrscht jedoch ein vollkommener intergenerativer Altruismus ( $\mu = 1$ ), werden die Individuen ihr Vermögen so auf sich selbst und ihre Nachkommen aufteilen, dass zu jedem Zeitpunkt jedes Individuum in gleichem Umfang mit Vermögen ausgestattet ist. An dieser Gleichverteilung des gesamtwirtschaftlichen Vermögens ändert sich bei unverändertem (vollkommenen) intergenerativen Altruismus im Zeitablauf nichts, da jedes Individuum im gleichen Umfang Vermögen bildet.

Jedes Individuum zahlt Steuern in Höhe von  $\tau(j,s)$  und konsumiert in Höhe von  $c_p(j,s)$ . Für die Budgetrestriktion eines Individuums ergibt sich demnach

$$(II.4) \quad \dot{v}(j,s) = w(j,s) + \pi(j,s) + \left( r(s) - \delta + p - (p+n)\mu \right) v(j,s) - \tau(j,s) - c_p(j,s).$$

Um die individuelle Konsumfunktion zu ermitteln, muss der Erwartungswert des Lebensnutzens unter der Nebenbedingung der Budgetrestriktion eines Individuums maximiert werden. Die zugehörige Gegenwartswert-Hamiltonfunktion lautet

$$(II.5) \quad H(c_p, v, \lambda, s) = \ln c_p(j,s) e^{-(\theta+p)(s-t)} + \lambda(j,s) \cdot \dot{v}(j,s).$$

Als Lösung dieses Maximierungsproblems ergibt sich

---

<sup>91</sup> Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 144.

<sup>92</sup> O. J. Blanchard (1985) unterstellt vereinfachend, dass die Bevölkerung nicht wächst. Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 225, Fn. 2.

$$(II.6) \quad \frac{\dot{c}_p(j, s)}{c_p(j, s)} = r(s) - \delta - (p + n)\mu - \theta. \text{ } ^{93}$$

Spätestens seit *E. Phelps* „Fable for Growthmen“ ist bekannt, dass ein Anstieg des Konsums in der Zeit nur möglich ist, wenn die Individuen in der Gegenwart ihren Konsum einschränken.<sup>94</sup> Bei Gleichung (II.6) handelt es sich um die allgemeine Form der Keynes-Ramsey-Regel, welche jene Bedingung darstellt, unter der die Individuen bereit sind, in der Gegenwart auf Konsum zu verzichten.<sup>95</sup> Auf der linken Seite der Gleichung (II.6) steht die Wachstumsrate des Gegenwartskonsums eines Individuums. Auf der rechten Seite steht zum einen die „persönliche“ Nettorendite  $r(s) - \delta - (p + n)\mu$  und zum anderen die Zeitpräferenzrate  $\theta$ . Die Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit entfällt in Gleichung (II.6), da sie sich sowohl auf die „individuelle“ Nettorendite als auch auf die „effektive Zeitpräferenzrate“ gleichermaßen auswirkt.<sup>96</sup>

Die „persönliche“ Nettorendite misst den Ertrag pro Konsumeinheit, auf die in der Gegenwart verzichtet wird. Dabei ist die „persönliche“ Nettorendite von der Höhe des intergenerativen Altruismus abhängig. Steigt der intergenerative Altruismus, so sinkt die „persönliche“ Nettorendite. Der Grund hierfür ist in einem höheren Anteil des Vermögens zu sehen, der den Nachkommen überlassen wird, so dass sich ein Individuum einen geringeren Nutzen pro Einheit Konsum, aneignen kann.<sup>97</sup> Die Zeitpräferenzrate misst hingegen die Kosten einer Einheit des Gegenwartskonsums, auf die verzichtet wird. Ist die „persönliche“ Nettorendite größer als die Zeitpräferenzrate, sind die Kosten des Verzichts auf Gegenwartskonsum höher als der zugehörige Ertrag. Zur Maximierung des Lebensnutzens muss ein Individuum gemäß dem Zweiten Gossen'schen Gesetz den Gegenwartskonsum ausweiten; d. h., die Wachstumsrate des Gegenwartskonsums ist positiv.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> Vgl. Anhang II, S. xvii.

<sup>94</sup> Vgl. Phelps, E. (1961), S. 642.

<sup>95</sup> Vgl. Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 81.

<sup>96</sup> Vgl. Klump, R. und Preißler, H. (1998), S. 449.

<sup>97</sup> Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 145.

<sup>98</sup> Vgl. Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 96.



Aus Gleichung (II.6) folgt dann für die Konsumfunktion eines Individuums in der Gegenwart  $t$

$$(II.7) \quad c_p(j, t) = (\theta + p) \left( v(j, t) + q(j, t) \right)$$

mit

$$(II.8) \quad q(j, t) = \int_t^{\infty} e^{-(r-\delta+p-(p+n)\mu)(s-t)} \left( w(j, s) + \pi(j, s) - \tau(j, s) \right) ds. \quad ^{99}$$

Der Gegenwartswert der Einkommen aus Arbeit  $q(j, t)$  entspricht dem Humanvermögen eines Individuums.<sup>100</sup> Demnach ist der individuelle Konsum ausschließlich vom Vermögen abhängig. Die marginale Konsumquote stimmt mit der „effektiven Zeitpräferenzrate“  $\theta + p$  überein.<sup>101</sup> Eine Zunahme der Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit führt wie eine Zunahme der Zeitpräferenzrate zu einer Erhöhung des Konsums in der Gegenwart.

ad) Die gesamtwirtschaftliche Konsumfunktion

Die gesamtwirtschaftliche Konsumfunktion ergibt sich aus der Aggregation der individuellen Konsumfunktionen aller in der Gegenwart  $t$  lebenden Individuen. Zu jedem Zeitpunkt werden  $(p + n)N(t)$  Personen geboren. Legt man den Anfangswert der Bevölkerung auf eins fest, folgt der Entwicklungspfad der Bevölkerung der Funktion

$$(II.9) \quad N(t) = \int_{-\infty}^t \left( (p + n)e^{nj} \right) e^{-p(t-j)} dj = e^{nt}.$$

Der Ausdruck  $(p + n)e^{nj}$  gibt an, wie viele Personen zu einem Zeitpunkt geboren werden. Der Ausdruck  $e^{-p(t-j)}$  misst den Anteil dieser Personen, der in der Gegenwart  $t$  noch lebt.<sup>102</sup>

Ist  $m(j, t)$  eine Verhaltensgleichung der Individuen der Generation  $j$ , so ergibt sich die zugehörige gesamtwirtschaftliche Verhaltensgleichung aus der Summe der mit der jeweiligen Anzahl der Individuen einer Generation multiplizierten Verhaltensgleichungen aller in der Gegenwart existierenden Generationen. Im stetigen Fall gilt demnach als allgemeine Aggregationsvorschrift

<sup>99</sup> Vgl. Anhang II, S. xviii-xx.

<sup>100</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1984), S. 15; ders. (1985), S. 228.

<sup>101</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1984), S. 15; ders. (1985), S. 227.

<sup>102</sup> Vgl. Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 110; Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 142.

$$(II.10) \quad M(t) = \int_{-\infty}^t m(j, t) (p + n) e^{nj - p(t-j)} dj. \quad 103$$

Aus dieser Aggregationsvorschrift folgt für den Gegenwartswert des gesamtwirtschaftlichen privaten Konsums

$$(II.11) \quad C_p(t) = (\theta + p) \left( V(t) + Q(t) \right)$$

mit

$$(II.12) \quad V(t) = \int_{-\infty}^t v(j, t) (p + n) e^{nj - p(t-j)} dj$$

und

$$(II.13) \quad Q(t) = \int_{-\infty}^t q(j, t) (p + n) e^{nj - p(t-j)} dj.$$

$V(t)$  stellt das auf die Gegenwart diskontierte gesamtwirtschaftliche Sach- und Geldvermögen und  $Q(t)$  den Gegenwartswert des gesamtwirtschaftlichen Humanvermögens dar. Bei der Herleitung des gesamtwirtschaftlichen Humanvermögens wurde davon ausgegangen, dass jede Einheit Arbeit die gleiche Produktivität besitzt und damit mit dem gleichen Reallohnsatz entlohnt wird.<sup>104</sup> Bei Berücksichtigung des Staates besteht das Geldvermögen hier nur aus den Nettoforderungen gegenüber dem Staat  $D(t)$  und bei einer Berücksichtigung des Auslands aus den Nettoforderungen gegenüber dem Staat und dem Ausland. Die Nettoforderungen der privaten inländischen Wirtschaftssubjekte heben sich gegenseitig auf.

Um die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen privaten Konsums pro Kopf herleiten zu können, müssen zunächst die aggregierten Größen  $V(t)$  und  $Q(t)$  unter Verwendung der Leibnitz-Regel der Differential- und Integralrechnung nach der Zeit differenziert werden. Als Ergebnis erhält man

$$(II.14) \quad \dot{V}(t) = (r - \delta)V(t) + \left( w(t) + \pi(j, t) - \tau(j, t) \right) N(t) - C_p(t) \quad 105$$

und

---

<sup>103</sup> Die Untergrenze des Integrals liegt bei  $-\infty$ , da theoretisch nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch sehr alte Menschen in der Gegenwart leben. Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 148.

<sup>104</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 228.

<sup>105</sup> Vgl. Anhang II, S. xx f.

$$(II.15) \quad \dot{Q}(t) = \left( r - \delta + (p+n)(1-\mu) \right) Q(t) - \left( w(t) + \pi(j,t) - \tau(j,t) \right) N(t).^{106}$$

Für die Veränderung des Konsums der privaten Haushalte ergibt sich dann aus Gleichung (II.11)

$$(II.16) \quad \dot{C}_p(t) = (\theta + p) \left( V(t) + Q(t) \right).$$

Während in Gleichung (II.4) die Entwicklung des individuellen Vermögens auch von der Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit  $p$  und den Transfers an die Nachkommen zum Zeitpunkt deren Geburt abhängt, ist die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Vermögens von den intergenerativen Transfers unabhängig.<sup>107</sup> Dies liegt daran, dass es sich im ersten Fall um einen über eine Versicherung abgewickelten Transfer von Verstorbenen zu noch lebenden Generationen handelt und im zweiten Fall um einen Transfer von den Eltern zu deren direkten Nachkommen. Auf das gesamtwirtschaftliche Vermögen wirken sich diese intergenerativen Transfers nicht aus. Ferner ist bei einem Vergleich der Gleichungen (II.14) und (II.15) festzustellen, dass das Sach- und Geldvermögen mit einer geringeren Rate diskontiert wird als das Humanvermögen. Nur bei einem vollkommenen intergenerativen Altruismus stimmen die beiden Diskontraten überein.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Vgl. Anhang II, S. xxi f.

<sup>107</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 229.

<sup>108</sup> Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt *O. J. Blanchard (1984)* unter den von ihm gewählten und gegenüber dem hier vorliegenden Modell geringfügig abweichenden Modellannahmen. Vgl. Blanchard, O. J. (1984), S. 15. Das Auseinanderfallen der beiden Diskontraten führt dazu, dass eine Besteuerung von Humanvermögen in der Zukunft infolge einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben in der Gegenwart zu einer Reduzierung des Humanvermögens in der Gegenwart führt, die geringer ist als der Gegenwartswert der Staatsschuldtitel. Dies bewirkt einen Anstieg des Vermögens, wodurch es zu einer Erhöhung des Konsums zulasten der Investitionen in der Gegenwart und damit des Konsums in der Zukunft kommt. Vgl. hierzu Pesek, B. P. und Saving, Th. R. (1967), S. 282. Aufgrund der unterschiedlich hohen Diskontraten schließt *O. J. Blanchard* dann auf das Vorliegen einer Staatsschuldenillusion. Vgl. Blanchard, O. J. (1984), S. 15.

Aus den Gleichungen (II.14) bis (II.16) ergibt sich dann für die Entwicklung des privaten gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf

$$(II.17) \quad \dot{c}_p = \left( r - \delta - (p+n)\mu - \theta \right) c_p - (\theta + p)(p+n)(1-\mu)v. \text{ }^{109}$$

Im Gegensatz zur Entwicklung des individuellen privaten Konsums in Gleichung (II.6) ist die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen privaten Konsums pro Kopf nicht nur vom Verhältnis der „persönlichen“ Nettoendite und der Zeitpräferenzrate abhängig, sondern auch vom gesamtwirtschaftlichen Sach- und Geldvermögen pro Kopf  $v$ . Der Grund hierfür ist, dass zu jedem Zeitpunkt  $(p+n)N(t)$  Personen geboren werden, die zunächst nicht mit Vermögen ausgestattet sind. Hierdurch sinkt das Vermögen pro Kopf und damit auch der Konsum pro Kopf entsprechend der marginalen Konsumquote  $\theta + p$ . Da nun die Eltern ihre Nachkommen nach Maßgabe ihres intergenerativen Altruismus mit Vermögen ausstatten, wird diese Verringerung des Konsums pro Kopf gemildert. Nimmt der Grad des intergenerativen Altruismus den Wert eins an, kommt es zu einer Gleichverteilung des Vermögens über alle Generationen, wodurch die Konsumminderung durch eine Verringerung des Vermögens pro Kopf entfällt. Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen privaten Konsums pro Kopf entspricht dann der Entwicklung des individuellen privaten Konsums pro Kopf, wie er in Gleichung (II.6) zum Ausdruck kommt.

#### b) Die gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion

Wie in neoklassischen Modellen üblich, wird auch hier von einer linear homogenen Produktionsfunktion

$$(II.18) \quad Y = F(K, N)$$

ausgegangen.  $Y$  stellt abweichend vom Modell in Abschnitt I nicht das nominale National-einkommen dar. Vielmehr handelt es sich bei  $Y$  nunmehr um das reale, in Gütereinheiten eines homogenen Gutes ausgedrückte Nationaleinkommen. Demnach lässt sich  $Y$  auch als Output eines homogenen Gutes bezeichnen. Dieser Output  $Y$  wird mit den beiden substituierbaren Produktionsfaktoren Kapital  $K$  und Arbeit  $N$  produziert. Von technischem Fortschritt wird aus Gründen der Vereinfachung abgesehen. Der Produktionsfaktor Kapital kann sowohl Eigentum der Privaten  $K_p$  als auch Eigentum des Staates  $K_g$  sein. Der Staat überlässt jedoch den privaten Wirtschaftssubjekten den öffentlichen Kapitalstock unent-

---

<sup>109</sup> Vgl. Anhang II, S. xxiii.

geltlich, d. h., eine Erhebung von Gebühren und Beiträgen für die Nutzung des öffentlichen Kapitalstocks ist hier ausgeschlossen. Insofern handelt es sich bei den Erträgen aus dem öffentlichen Kapitalstock um einen Realtransfer des Staates an die Privaten.

Das Produktivkapital im Besitz des Staates und jenes im Besitz der Privaten werden hier als perfekte Substitute angesehen.<sup>110</sup> Infolgedessen lässt sich der private und öffentliche Kapitalstock zum gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock einfach aggregieren. Wie sich an anderer Stelle noch zeigen wird, ermöglicht es diese Annahme, die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung pro Kopf sowie die Entwicklung des privaten Konsums pro Kopf in Abhängigkeit von der *gesamtwirtschaftlichen* Kapitalausstattung pro Kopf auszudrücken und damit auch die Auswirkungen des Schuldenstandes des Staates auf den gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock bzw. das gesamtwirtschaftliche Wachstumsgleichgewicht darzustellen. Allerdings sind mit dieser Annahme zwei Konsequenzen verbunden. Zum einen ist es im vorliegenden Modell ewiger Jugend nicht möglich, die Auswirkungen staatlicher Bildungsinvestitionen auf das Humankapital einer Volkswirtschaft und damit das Wirtschaftswachstum zu analysieren. Zum anderen wird mit dieser Annahme implizit unterstellt, dass das staatliche Produktivkapital die gleiche Produktivität besitzt wie das private. Produktivitätsunterschiede, die zwischen privatem und öffentlichem Produktivkapital bestehen können, werden folglich hier nicht abgebildet.

Aufgrund der linearen Homogenität lässt sich die Produktionsfunktion auch in intensiver Schreibweise

$$(II.19) \quad y = f(k)$$

darstellen, wobei die Kapitalintensität mit  $k$  bezeichnet wird. Im Modell ewiger Jugend tritt jedes Individuum über seine gesamte Lebenszeit hinweg als Anbieter von Arbeit auf, d. h., jedes Individuum stellt zu jedem Zeitpunkt eine Arbeitskraft dar. Normiert man die Arbeitsleistung dieser Arbeitskraft auf eins<sup>111</sup> und unterstellt gleichzeitig – wie in neoklassischen Modellen üblich – Vollbeschäftigung, entspricht das Arbeitskräftepotential der Be-

---

<sup>110</sup> Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 162. Einen Überblick über die Alternativen der Einbindung des öffentlichen Kapitalstocks in ein neoklassisches Wachstumsmodell und die damit verbundenen Konsequenzen für das Wachstumsgleichgewicht findet sich bei Carlberg, M. (1988), S. 17-30.

<sup>111</sup> Es ist in der Wachstumstheorie üblich, die Arbeitsleistung auf eins zu normieren. Vgl. hierzu Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 16; Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 117; Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 29.

völkerung. Gleichung (II.19) stellt somit eine Pro-Kopf-Produktionsfunktion dar<sup>112</sup>, wobei  $k$  nun auch als gesamtwirtschaftliche Kapitalausstattung pro Kopf bezeichnet werden kann. Aus den Annahmen, die einer neoklassischen Produktionsfunktion zugrunde liegen<sup>113</sup>, ergeben sich für die Pro-Kopf-Produktionsfunktion die nachfolgenden Eigenschaften:

$$f'(k) > 0, f''(k) < 0, \lim_{k \rightarrow 0} f'(k) = \infty \text{ und } \lim_{k \rightarrow \infty} f'(k) = 0.$$

Geht man von vollkommener Konkurrenz auf dem Gütermarkt und den Faktormärkten sowie gewinnmaximierenden Unternehmen aus, erfolgt die Entlohnung der Produktionsfaktoren entsprechend ihrer Grenzprodukte. Für den Zinssatz  $r$  folgt daraus

$$(II.20) \quad r = f'(k).$$

Da bei linear-homogenen Produktionsfunktionen das Euler'sche Theorem gilt, entspricht der Lohnsatz  $w$  der Differenz aus Pro-Kopf-Produktion und der Entlohnung des Kapitals pro Kopf

$$(II.21) \quad w = f(k) - f'(k)k.$$

Berücksichtigt man, dass sich die gesamtwirtschaftliche Kapitalausstattung pro Kopf in Analogie zum Produktivkapital in eine private und eine öffentliche Kapitalausstattung pro Kopf aufspalten lässt, erhält man für  $k$

$$(II.22) \quad k = k_p + k_o.$$

Aufgrund der vollkommenen Substituierbarkeit von privatem und öffentlichem Produktivkapital sind die jeweiligen Grenzprodukte gleich groß. Somit wird das private und das öffentliche Produktivkapital gleich entlohnt. Aus Gleichung (II.21) und Gleichung (II.22) folgt dann unmittelbar

$$(II.23) \quad w = f(k) - f'(k)k_p - f'(k)k_o.$$

Die unentgeltliche Nutzung des öffentlichen Kapitalstocks und der damit verbundene Realtransfer an die privaten Wirtschaftssubjekte schlägt sich in Form von Gewinnen bei den Unternehmen nieder. Diese Gewinne werden vollständig an die privaten Haushalte ausgeschüttet. Lohn-, Kapital- und Gewinneinkommen pro Kopf schöpfen die Produktion pro Kopf vollständig aus. Bezeichnet man den Gewinn pro Kopf mit  $\pi = f'(k)k_o$ , lässt sich Gleichung (II.23) folglich in der Form

---

<sup>112</sup> Vgl. Frenkel, M. und Hemmer, R.-H. (1999), S. 29.

<sup>113</sup> Vgl. Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 16.

$$(II.24) \quad f(k) = w + f'(k)k_p + \pi$$

schreiben.

c) Der Staat

Die Budgetrestriktion des Staates ist schon aus Abschnitt I bekannt. Es wird angenommen, dass der Staat das Entstehen von Sekundärdefiziten durch die Erhebung einer Zinssteuer vermeidet. Wie in Abschnitt I dieses Kapitels gezeigt wurde, konvergiert die Schuldenstandsquote somit in jedem Fall gegen einen festen Wert. Folglich kann zum einen eine unbeständige Haushaltssituation nicht eintreten. Zum anderen ist die Schuldenstandsquote in diesem Fall geringer als bei einer Kreditfinanzierung der Zinszahlungen des Staates. Betrachten die Wirtschaftssubjekte das private Sachvermögen und Staatsschuldtitel als perfekte Substitute, muss der Staat auf seine Schulden einen Zinssatz in Höhe der gesamtwirtschaftlichen Nettorendite des Sachvermögens  $r(t) - \delta$  entrichten. Der Zinssteuersatz zur Vermeidung eines Sekundärdefizits muss demnach  $(r(t) - \delta)d$  betragen.

Ferner wird angenommen, dass die Staatsausgaben für Sachgüter und Dienstleistungen unabhängig von der Höhe des Nationaleinkommens sind. Der Staat hält die Staatsausgaben *pro Kopf*  $\beta$  konstant. Darüber hinaus sollen die ordentlichen Einnahmen des Staates nunmehr lediglich aus einer Kopfsteuer mit einem Steuersatz von  $\tau$  bestehen, wobei in dieser Kopfsteuer die Zinssteuer pro Kopf nicht enthalten ist. Die vom Staat insgesamt erhobene Steuer pro Kopf beträgt daher  $\tau + (r(t) - \delta)d$ .<sup>114</sup>

Anstelle von Gleichung (I.4) bzw. (I.7) in Abschnitt I erhält man folglich

$$(II.25) \quad \dot{D}(t) = (\beta - \tau)N(t).$$

Um den Niveaueffekt einer wachsenden Bevölkerung zu eliminieren, empfiehlt es sich, wie bei der Produktions- und Konsumfunktion, auf eine Pro-Kopf-Betrachtung überzugehen. Die Wachstumsrate des Schuldenstandes pro Kopf ergibt sich aus der Differenz zwischen der Wachstumsrate des Schuldenstandes und der Wachstumsrate der Bevölkerung  $n$ . Formal lässt sich dies wie folgt darstellen:

$$(II.26) \quad \frac{\dot{d}(t)}{d(t)} = \frac{\dot{D}(t)}{D(t)} - n.$$

Unter Berücksichtigung von Gleichung (II.25) folgt aus Gleichung (II.26) dann unmittelbar

$$(II.27) \quad \dot{d}(t) = \beta - \tau - nd(t).$$

Die Gleichung (II.27) unterscheidet sich von Gleichung (I.13) in Abschnitt I zunächst dadurch, dass Gleichung (II.27) die Entwicklung der Staatsschulden pro Kopf beschreibt. Darüber hinaus ist die Entwicklung des Schuldenstandes pro Kopf aufgrund der Zinssteuer lediglich vom Primärdefizit pro Kopf ( $\beta - \tau$ ) sowie der Verringerung des Schuldenstandes pro Kopf infolge des Bevölkerungswachstums abhängig. Im Vergleich zu Gleichung (I.13) sind somit die Staatsausgaben, der Schuldenstand und dessen Entwicklung sowie die Steuern nicht mehr auf das Nationaleinkommen bezogen, sondern auf die Bevölkerung. Dies ist jedoch immer dann unproblematisch, wenn – wie in der vorliegenden Arbeit – stets auf ein Wachstumsgleichgewicht abgestellt wird und folglich das Nationaleinkommen und die Bevölkerung mit der gleichen Rate wachsen.

Will man die Auswirkungen der Staatsausgaben pro Kopf  $\beta$  auf die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung und damit auf das gesamtwirtschaftliche Wachstumsgleichgewicht ableiten, ist es sinnvoll, die Staatsausgaben in Ausgaben für Konsum und Ausgaben zur Bildung von Sachvermögen zu unterteilen. Dieses Sachvermögen wird, wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, ausschließlich im Produktionsprozess eingesetzt. Es wird nun angenommen, dass ein Bruchteil  $\kappa$  der Staatsausgaben pro Kopf zum Kauf von Investitionsgütern verwendet wird, die das Produktivvermögen erhöhen. Das staatliche Produktivvermögen wird mit der gleichen Rate  $\delta$  wie das private Produktivvermögen abgeschrieben.<sup>115</sup> Für die Pro-Kopf-Sachvermögensbildung des Staates ergibt sich somit

$$(II.28) \quad \dot{k}_g = \kappa\beta - (\delta + n)k_g \quad \text{mit} \quad 0 \leq \kappa \leq 1.$$

Die Bildung von öffentlichem Produktivkapital pro Kopf entspricht somit der Bruttosachvermögensbildung des Staates pro Kopf, vermindert um die Abschreibungen und den Rückgang der Ausstattung pro Kopf mit öffentlichem Produktivkapital durch das Wachstum der Bevölkerung.

---

<sup>114</sup> Der Übergang auf eine „pro-Kopf“-Betrachtung ist erforderlich, um den Staat in das hier dargelegte Modell ewiger Jugend einzubinden.

<sup>115</sup> Wie bereits im Produktionsprozess Unterschiede zwischen privatem und öffentlichem Produktivkapital per Annahme ausgeschlossen sind, wird durch die Festlegung einer einheitlichen Abschreibungsrate diese Unterschiedslosigkeit somit noch weiter gefasst.



d) Die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung

Die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung setzt sich aus der privaten und öffentlichen Kapitalbildung zusammen. In Pro-Kopf-Größen ausgedrückt stellt sich die private Kapitalbildung entsprechend Gleichung (II.29) dar.

$$(II.29) \quad \dot{k}_p = f(k) - (\delta + n)k_p - c_p - \beta^{116}$$

Die Kapitalbildung pro Kopf der Privaten entspricht somit der Pro-Kopf-Produktion, vermindert um die Abschreibungen und den Rückgang der privaten Kapitalausstattung pro Kopf durch das Wachstum der Bevölkerung, abzüglich des Konsums der Privaten pro Kopf und der Staatsausgaben pro Kopf.

Fasst man die Gleichungen (II.28) und (II.29) zur Gleichung für die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung pro Kopf zusammen, erhält man

$$(II.30) \quad \dot{k} = f(k) - (\delta + n)k - c.$$

Die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung pro Kopf ergibt sich folglich aus der gesamtwirtschaftlichen Produktion pro Kopf, vermindert um den gesamtwirtschaftlichen Konsum pro Kopf, sowie der Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Kapitalausstattung pro Kopf durch die Abschreibungen und das Bevölkerungswachstum.

## 2. Das Wachstumsgleichgewicht im Modell ewiger Jugend ohne Berücksichtigung des Staates

Eine Beurteilung der Beeinflussung des Wachstumsgleichgewichts durch den Schuldenstand des Staates pro Kopf macht es erforderlich, jene Wirkungszusammenhänge zu identifizieren, die *nicht* auf den Schuldenstand des Staates pro Kopf zurückzuführen sind. Aus diesem Grund wird zunächst der Staat aus der Betrachtung ausgeschlossen.

Klammert man also den Staat zunächst aus der Betrachtung aus, entspricht die private Kapitalbildung pro Kopf der gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung pro Kopf. Die Kapitalbildung pro Kopf folgt somit Gleichung (II.29), wobei berücksichtigt werden muss, dass die Staatsausgaben pro Kopf  $\beta$  gleich null sind. Für die Entwicklung des Konsums pro Kopf gilt der in Abschnitt II.1.a).ad) hergeleitete und in Gleichung (II.17) dargelegte Zu-

---

<sup>116</sup> Vgl. Anhang II, S. xxiv.

sammenhang.<sup>117</sup> In einer geschlossenen Volkswirtschaft ohne ökonomische Aktivität des Staates ist das private Geldvermögen gleich null. Weil das Sachvermögen ausschließlich im Produktionsprozess eingesetzt wird, lässt sich das Vermögen  $v$  durch die Kapitalausstattung pro Kopf  $k_p$  ersetzen.<sup>118</sup>

Im langfristigen Wachstumsgleichgewicht verändern sich weder der Konsum pro Kopf noch die Kapitalausstattung. Es muss somit  $\dot{c}_p = 0$  und  $\dot{k}_p = 0$  gelten. Aus Gleichung (II.29) folgt dann unmittelbar

$$(II.31) \quad c_p = f(k) - (\delta + n)k_p,$$

und aus Gleichung (II.17) ergibt sich

$$(II.32) \quad c_p = \frac{(\theta + p)(p + n)(1 - \mu)}{r - \delta - \theta - (p + n)\mu} k_p.$$

Die Gleichungen (II.31) und (II.32) lassen sich nun in einem Phasendiagramm mit  $k_p$  auf der Abszisse und  $c_p$  auf der Ordinate darstellen. Gemäß Gleichung (II.31) ergibt sich der Konsum der Privaten pro Kopf bei einem unveränderten Kapitalstock der Privaten pro Kopf als Differenz aus der Produktion pro Kopf und den Nettoinvestitionen pro Kopf  $(n + \delta)k_p$ , die zum Erhalt der Kapitalausstattung erforderlich sind. Mit steigender Kapitalausstattung pro Kopf der Privaten steigt somit der Konsum pro Kopf der Privaten, solange der Zuwachs der Produktion pro Kopf größer ist als die erforderlichen Nettoinvestitionen pro Kopf. Die  $\dot{k}_p = 0$ -Kurve hat ihr Maximum folglich dann erreicht, wenn der Produktionszuwachs pro Kopf den erforderlichen Nettoinvestitionen pro Kopf entspricht. An dieser Stelle hat auch der gesamtwirtschaftliche Konsum pro Kopf der Privaten sein Maximum.

---

<sup>117</sup> Das Modell ewiger Jugend unterscheidet sich vom *Ramsey*-Modell nur hinsichtlich der Gleichung (II.17). Bei einem unendlichen Planungshorizont der Individuen ( $\mu = 1$ ;  $p = 0$ ) entspricht Gleichung (II.17) der Entwicklungsgleichung für den gesamtwirtschaftlichen Konsum pro Kopf im Modell von *F. Ramsey (1928)*, sofern auch im *Ramsey*-Modell die intertemporale Substitutionselastizität eins beträgt. Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 123.

<sup>118</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 232.

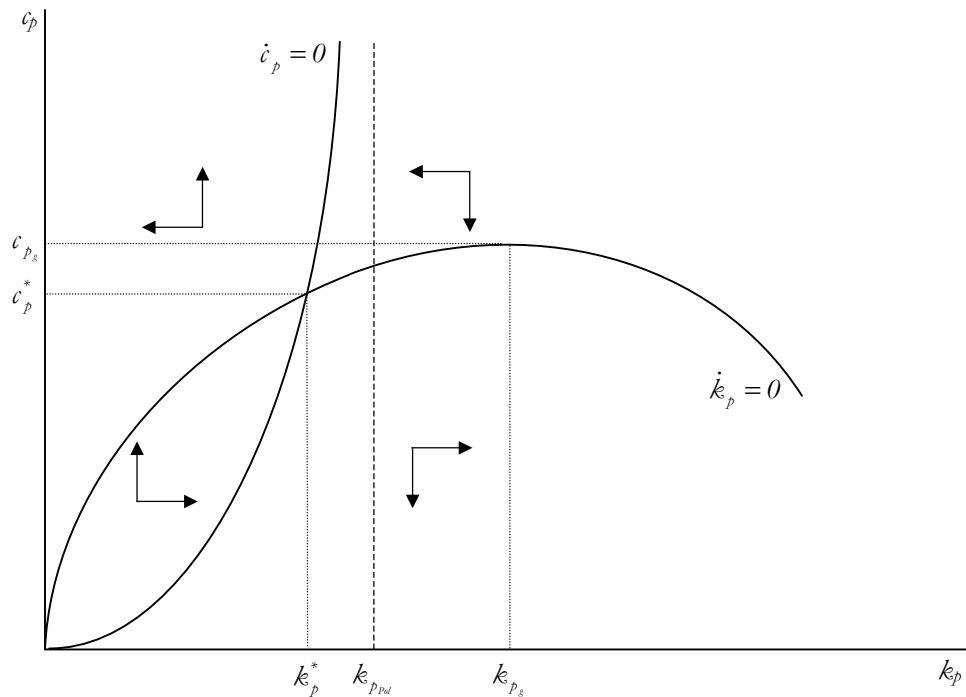


Abbildung 1: Das gesamtwirtschaftliche Wachstumsgleichgewicht im Modell ewiger Jugend ohne Berücksichtigung des Staates

Im Schnittpunkt der  $\dot{k}_p = 0$ -Kurve und der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve liegt das gesamtwirtschaftliche Wachstumsgleichgewicht. Für jeden Punkt unterhalb der  $\dot{k}_p = 0$ -Kurve ist charakteristisch, dass der Konsum pro Kopf geringer ist als derjenige Konsum pro Kopf, der zu einer konstanten Kapitalausstattung führt. Dies bedeutet, dass das Sparen pro Kopf größer ist als für den Erhalt der Kapitalausstattung pro Kopf erforderlich, so dass die Kapitalausstattung pro Kopf steigt. Bei Punkten oberhalb der  $\dot{k}_p = 0$ -Kurve ist umgekehrt das Sparen pro Kopf geringer als für den Erhalt der herrschenden Kapitalausstattung pro Kopf notwendig, so dass die Kapitalausstattung pro Kopf zurückgeht. Punkten links von der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve ist zu eigen, dass die Kapitalausstattung pro Kopf geringer ist als bei jener, bei der der Konsum pro Kopf konstant ist. Da das Grenzprodukt des Kapitals bei einer niedrigeren Kapitalausstattung pro Kopf höher ist, gilt c. p.  $\dot{c}_p > 0$ , d. h., der Konsum pro Kopf steigt. Für Punkte rechts der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve gilt umgekehrt  $\dot{c}_p < 0$ , d. h., der Konsum pro Kopf sinkt. Es gibt daher einen Wachstumspfad, der zu einem stabilen Wachstumsgleichgewicht führt. Das Wachstumsgleichgewicht ist mithin sattelpunktstabil.<sup>119</sup>

<sup>119</sup> Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 147.

Setzt man die erste Ableitung der Gleichung (II.31) nach der Kapitalausstattung pro Kopf  $k_p$  gleich null, erhält man unter Berücksichtigung von Gleichung (II.20) als notwendige Bedingung für das Maximum des Konsums pro Kopf

$$(II.33) \quad r - \delta = n. \quad ^{120}$$

Diese Bedingung für ein gleichgewichtiges Wachstum, das zu einem Konsummaximum pro Kopf führt und seit *E. Phelps (1961)* als goldene Regel der Kapitalakkumulation bekannt ist, ist dabei völlig unabhängig von der zugrunde liegenden Sparfunktion. Auch bei einer exogenen Sparfunktion, wie sie im Wachstumsmodell von *R. M. Solow (1956)* zugrunde gelegt ist, resultiert die gleiche Bedingung für ein Konsummaximum.<sup>121</sup> Steigt der Kapitalstock pro Kopf der Privaten über den Kapitalstock pro Kopf im „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht an, ist der Produktionszuwachs pro Kopf kleiner als die erforderlichen Nettoinvestitionen pro Kopf, so dass der private Konsum pro Kopf wieder sinkt.

Betrachtet man hingegen die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve, also die Kurve eines konstanten privaten Konsums pro Kopf, ist der private Konsum pro Kopf umso größer, je höher die Ausstattung mit privatem Kapital pro Kopf ausfällt. Die Steigung der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve nimmt dabei mit einer höheren Ausstattung mit privatem Kapital pro Kopf zu, weil der Zinssatz  $r$  und damit der Nenner auf der rechten Seite von Gleichung (II.32) zurückgeht. Die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve hat folglich einen Pol an der Stelle

$$(II.34) \quad r = \delta + \theta + (p + n)\mu.$$

Für den Fall eines vollkommenen intergenerativen Altruismus nimmt  $\mu$  den Wert eins an und Gleichung (II.34) reduziert sich auf

$$(II.35) \quad r - \delta = \theta + p + n.$$

---

<sup>120</sup> Die zweite Ableitung der Gleichung (II.31) nach  $k_p$  ist aufgrund der neoklassischen Annahmen bezüglich der Produktionsfunktion kleiner als null, so dass auch die hinreichende Bedingung für ein absolutes Konsummaximum erfüllt ist.

<sup>121</sup> Vgl. Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 20; Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 50; Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 69. Ob, wie im *Ramsey*-Modell, die Kapitalausstattung im Wachstumsgleichgewicht und damit auch im „golden age“ geringer ausfällt als im Modell von *R. M. Solow (1956)* (vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 127; Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 87), ist nicht eindeutig zu beantworten, sondern hängt in der vorliegenden Variante des Modells ewiger Jugend von der Höhe des intergenerativen Altruismus ab.

Dies bedeutet jedoch, dass  $r - \delta$  einem Wert entspricht, der um die „effektive Zeitpräferenzrate“  $\theta + p$  über der Wachstumsrate der Bevölkerung  $n$  liegt. Je höher diese „effektive Zeitpräferenzrate“ ist, d. h. je kürzer der Zeithorizont der Individuen ausfällt, desto geringer ist die Kapitalausstattung pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht.<sup>122</sup> Bei einem intergenerativen Altruismus von eins schneidet somit die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve die  $\dot{k}_p = 0$ -Kurve links vom „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht, so dass sowohl das Erreichen des „golden-age“-Wachstumsgleichgewichts als auch eine Überakkumulation des Kapitals ausgeschlossen ist.<sup>123</sup>

Liegt hingegen kein intergenerativer Altruismus vor, folgt aus Gleichung (II.34)

$$(II.36) \quad r - \delta = \theta .$$

Ist die Zeitpräferenzrate nun geringer als die Wachstumsrate der Bevölkerung, erhält man aus Gleichung (II.36)

$$(II.37) \quad r - \delta < n ,$$

d. h., es kann eine Überakkumulation des Kapitals nicht mehr ausgeschlossen werden.

In der modernen Wachstumstheorie wird stets unterstellt, dass die Zeitpräferenzrate über der Wachstumsrate der Bevölkerung liegt.<sup>124</sup> Diese Annahme gewährleistet, dass bei Modellen mit einer unbegrenzten Lebensdauer der Individuen der Lebensnutzen ein Maximum besitzt.<sup>125</sup> Auch wenn sich dieses Problem bei der hier zugrunde liegenden Nutzenfunktion nicht ergibt, gehen *R. J. Barro und X. Sala-i-Martin (1995)* weiterhin von einer über der Wachstumsrate der Bevölkerung liegenden Zeitpräferenzrate aus.<sup>126</sup>

Mit dieser Annahme ist der Fall einer Überakkumulation des Kapitals jedoch nicht völlig ausgeschlossen. Selbst bei einem intergenerativen Altruismus von eins und einer Zeitpräferenzrate, die über der Wachstumsrate der Bevölkerung liegt, kann es zu einer Überakkumulation des Kapitals kommen. Wird nicht, wie im Modell ewiger Jugend, ein gleich bleibendes Arbeitseinkommen unterstellt, sondern ein Absinken des Arbeitseinkommens im Alter berücksichtigt, kann die damit verbundene verstärkte Spartätigkeit der Individuen zu einer

---

<sup>122</sup> Zu diesem Ergebnis kommt auch *O. J. Blanchard (1985)* unter den von ihm getroffenen Modellannahmen. Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 223.

<sup>123</sup> Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 147.

<sup>124</sup> Vgl. Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 75.

<sup>125</sup> Vgl. Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 61; Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999), S. 75.

<sup>126</sup> Vgl. Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 115, Fn. 15.

Überakkumulation des Kapitals führen. Dabei wird eine Überakkumulation umso eher eintreten, je stärker das Arbeitseinkommen im Alter zurückgeht und damit die Notwendigkeit eines verstärkten Sparens zunimmt.<sup>127</sup> Im Extremfall eines Zwei-Perioden-Modells mit einer Periode des Erwerbslebens und einer Periode des Ruhestands, wie dies im Modell überlappender Generationen bei *P. Diamond (1965)* der Fall ist, kann es somit zu einer Überakkumulation kommen.<sup>128</sup>

*O. J. Blanchard u. a. (1990)* sprechen von einer „allgemeinen Übereinkunft“, dass der Fall einer dynamischen Ineffizienz langfristig auszuschließen ist.<sup>129</sup> Einer empirischen Untersuchung von *A. B. Abel u. a. (1989)* zufolge kann in den USA und den wichtigsten OECD-Staaten eine dynamische Ineffizienz nicht festgestellt werden. In einer anderen empirischen Untersuchung kommen *K. M. Murphy und F. Welch (1990)* zum Ergebnis, dass die Arbeitseinkommen im Lebensablauf nicht steil genug abfallen, wodurch sich die Existenz einer dynamischen Ineffizienz wiederum nicht bestätigt.<sup>130</sup> Die Annahme eines über die Lebenszeit der Individuen konstanten Arbeitseinkommens im Modell ewiger Jugend und der damit einhergehende Ausschluss von Situationen, in denen eine dynamische Ineffizienz vorliegt, stellt vor dem Hintergrund dieser empirischen Ergebnisse eine vertretbare Einschränkung dar.

### 3. Das Wachstumsgleichgewicht im Modell ewiger Jugend bei Berücksichtigung des Staates

#### a) Modelldarstellung

Bezieht man nunmehr den Staat in die Betrachtung ein, folgt die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung der Gleichung (II.30). Der gesamtwirtschaftliche Konsum pro Kopf  $c$  setzt sich nunmehr aus dem privaten Konsum pro Kopf  $c_p$  und dem öffentlichen Konsum pro Kopf  $c_o$  zusammen. Für den öffentlichen Konsum pro Kopf lässt sich auch  $(1-\kappa)\beta$  schreiben, so dass sich für die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung pro Kopf

$$(II.38) \quad \dot{k} = f(k) - (\delta + n)k - c_p - (1-\kappa)\beta$$

---

<sup>127</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 238; Blanchard, O. J. und Fischer, S. (1989), S. 125 f.; Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 115; Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 147 f.

<sup>128</sup> Vgl. Blanchard, O. J. (1985), S. 238; Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 115.

<sup>129</sup> Vgl. Blanchard, O. J. u. a. (1990), S. 15.

<sup>130</sup> Vgl. Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995), S. 116.

ergibt. Setzt man nun die Gleichung (II.38) gleich null, folgt unmittelbar für die  $\dot{k} = 0$ -Kurve

$$(II.39) \quad c_p = f(k) - (\delta + n)k - (1 - \alpha)\beta.$$

Addiert man auf beiden Seiten der Gleichung (II.39) den öffentlichen Konsum pro Kopf, erhält man die Gleichung für den gesamtwirtschaftlichen Konsum pro Kopf

$$(II.40) \quad c = f(k) - (\delta + n)k.$$

Die Entwicklung des privaten Konsums pro Kopf folgt der Gleichung (II.17), wobei das Vermögen pro Kopf sich nunmehr aus dem Kapital im Besitz der Privaten und den Staats-schuldtiteln zusammensetzt. Für die Entwicklung des privaten Konsums pro Kopf gilt somit

$$(II.41) \quad \dot{c}_p = \left( r - \delta - (p + n)\mu - \theta \right) c_p - (\theta + p)(p + n)(1 - \mu)(k_p + d).$$

Liegt kein vollkommener intergenerativer Altruismus vor ( $0 \leq \mu < 1$ ), beeinflusst der Schuldenstand des Staates pro Kopf die Entwicklung des privaten Konsums pro Kopf. Je höher der Schuldenstand des Staates pro Kopf ausfällt, desto geringer ist die Veränderung des privaten Konsums pro Kopf ( $\partial \dot{c}_p / \partial d < 0$ ). Würde entgegen der eingangs des Abschnitts II.1.c) dieses Kapitels getroffenen Annahme der Staat auch Sekundärdefizite eingehen, hätte dies zur Folge, dass die Schuldenstandsquote ( $D/Y$ ) gegen unendlich geht, wenn die Wachstumsrate des Nationaleinkommens kleiner als der Zinssatz ist. Im Wachstumsgleichgewicht ( $w_Y = n$ ) würde folglich auch der Schuldenstand pro Kopf gegen unendlich gehen. Langfristig würde der private Konsum pro Kopf sinken ( $\dot{c}_p < 0$ ). Dies ist jedoch mit einem Wachstumsgleichgewicht ( $\dot{c}_p = 0$ ) unvereinbar.

Der Unvereinbarkeit eines fortlaufend wachsenden Schuldenstandes des Staates pro Kopf mit einem langfristigen Wachstumsgleichgewicht kann durch eine Abnahme der Kapitalausstattung pro Kopf im Besitz der Privaten ( $k_p$ ) entgegengewirkt werden, wie Gleichung (II.41) ebenfalls zu entnehmen ist. Aus Gleichung (II.22) folgt, dass bei einer konstanten Kapitalausstattung pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht ( $\dot{k} = 0$ ) ein Rückgang der Kapitalausstattung pro Kopf im Besitz der Privaten nur möglich ist, wenn die Kapitalausstattung pro Kopf im Besitz des Staates ( $k_s$ ) steigt. Unter Berücksichtigung der Gleichung (II.22) folgt aus Gleichung (II.41)

$$(II.42) \quad \dot{c}_p = \left( r - \delta - (p+n)\mu - \theta \right) c_p - (\theta + p)(p+n)(1-\mu)(k - k_o + d).$$

An Gleichung (II.42) ist erkennbar, dass die Auswirkungen von  $k_o$  und  $d$  auf die Entwicklung des privaten Konsums pro Kopf entgegengesetzt sind. C. p., d. h. bei unveränderten Werten für die Parameter  $\theta$ ,  $p$ ,  $n$  und  $\mu$ , ist die Veränderung des privaten Konsums pro Kopf  $\dot{c}_p$  umso kleiner, je höher  $d$  im Vergleich zu  $k_o$  ausfällt, und vice versa. Entsprechen sich  $d$  und  $k_o$ , ist die Entwicklung des privaten Konsums pro Kopf wie im Modell ohne Staat lediglich von  $c_p$ ,  $k$  und den Parametern des Modells abhängig.

Die Kapitalausstattung pro Kopf im Besitz des Staates kann jedoch nur solange ansteigen, bis diese genauso groß ist wie die gesamtwirtschaftliche Kapitalausstattung pro Kopf, d. h.  $k = k_o$  und damit  $k_p = 0$  gilt. Anderenfalls würde ein weiterer Anstieg von  $k_o$  mit einem Anstieg von  $k$  einhergehen, so dass  $\dot{k} > 0$  ist und folglich kein Wachstumsgleichgewicht vorliegen kann.

Die beiden Bedingungen für ein Wachstumsgleichgewicht  $\dot{k} = 0$  und  $\dot{c}_p = 0$  sind daher nur erfüllt, wenn auch der Schuldenstand des Staates pro Kopf konstant ist ( $\dot{d} = 0$ ) und sich der öffentliche Kapitalstock pro Kopf im Zeitablauf nicht ändert ( $\dot{k}_o = 0$ ). Ein konstanter Schuldenstand des Staates pro Kopf setzt daher voraus, dass das Primärdefizit konstant ist. Würde der Staat entgegen der Eingangs des Abschnitts II.1.c) dieses Kapitels getroffenen Annahme auch Sekundärdefizite eingehen, würde die Schuldenstandsquote des Staates ( $D/Y$ ) nur dann gegen einen festen Wert konvergieren, wenn die Primärdefizitquote konstant ist *und* die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens größer als der Zinssatz ausfällt. Nur in diesem Fall wäre auch im Wachstumsgleichgewicht ( $w_Y = n$ ) der Schuldenstand des Staates pro Kopf konstant. Das Vermeiden von Sekundärdefiziten bringt somit nicht nur Vorteile aus fiskalischer Sicht mit sich. Die Existenz eines Wachstumsgleichgewichts und das damit zu vereinbarende Niveau des gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf beim Ausbleiben von Sekundärdefiziten hängt darüber hinaus nicht mehr vom Verhältnis der Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens und des Zinssatzes ab. Der Staat beeinflusst das langfristige Wachstumsgleichgewicht und damit auch den langfristig möglichen gesamtwirtschaftlichen Konsum pro Kopf lediglich durch die Höhe seines Primärdefizits. Eine Gefährdung des langfristigen Wachstumsgleichgewichts durch ein ungünstiges Verhältnis der Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens und des Zinssatzes ( $w_Y < i(t)$ ) kann nicht eintreten.



Liegt ein Wachstumsgleichgewicht vor, folgt aus Gleichung (II.42)

$$(II.43) \quad c_p = \frac{(\theta + p)(p + n)(1 - \mu)}{r - \delta - (p + n)\mu - \theta} (k - k_{\dot{c}} + d).$$

Definiert man nun das Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates wie folgt

$$(II.44) \quad \Omega = \frac{K_{\dot{c}}}{D} = \frac{k_{\dot{c}}}{d} \geq 0,$$

ergibt sich aus Gleichung (II.43) unmittelbar

$$(II.45) \quad c_p = \frac{(\theta + p)(p + n)(1 - \mu)}{r - \delta - (p + n)\mu - \theta} (k + (1 - \Omega)d).$$

Der Wert von  $\Omega$  kann sich im Zeitablauf ändern, je nachdem wie sich der öffentliche Kapitalstock im Verhältnis zum Schuldenstand des Staates entwickelt. Im langfristigen Wachstumsgleichgewicht gilt jedoch  $\dot{d} = 0$  und  $\dot{k}_{\dot{c}} = 0$ . Aus Gleichung (II.27) bzw. Gleichung (II.28) ergibt sich folglich

$$(II.46) \quad d^* = \frac{\beta - \tau}{n}$$

bzw.

$$(II.47) \quad k_{\dot{c}}^* = \frac{\kappa\beta}{\delta + n}.$$

Für das Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates folgt dann gemäß Gleichung (II.44)

$$(II.48) \quad \Omega^* = \frac{\kappa\beta}{\beta - \tau} \cdot \frac{n}{n + \delta}$$

und für die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve kann man nunmehr auch

$$(II.49) \quad c_p = \frac{(\theta + p)(p + n)(1 - \mu)}{r - \delta - (p + n)\mu - \theta} (k^* + (1 - \Omega^*)d^*)$$

schreiben.

Der Ausdruck  $(1 - \Omega^*)d$  stellt jenen Teil des Schuldenstandes des Staates pro Kopf dar, dem kein öffentlicher Kapitalstock pro Kopf gegenübersteht. Ist  $\kappa$  gleich null, besteht

langfristig kein öffentliches Produktivkapital und  $\Omega^*$  nimmt den Wert null an.<sup>131</sup> Der Staat hat folglich die Kreditaufnahme ausschließlich für konsumtive Zwecke genutzt. Der private Konsum pro Kopf fällt geringer aus als im Modell ohne Staat, wobei der Einfluss des Schuldenstandes des Staates pro Kopf in diesem Fall am stärksten ist. Infolge des höheren privaten Konsums pro Kopf ist das private Sparen pro Kopf geringer als im Modell ohne Staat. Die gesamtwirtschaftliche Bildung von Produktivkapital fällt dementsprechend geringer aus, als dies von den privaten Wirtschaftssubjekten vorgesehen wurde und durch ihre Sparentscheidung zum Ausdruck kommt. Je geringer der Teil der aufgenommenen staatlichen Kredite ist, der zur Finanzierung von öffentlichem Konsum verwendet wurde, desto größer ist  $\Omega^*$ . Die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung liegt hierdurch näher an jener Kapitalbildung, die von den privaten Wirtschaftssubjekten vorgesehen ist. Steht dem Schuldenstand öffentliches Produktivkapital in gleicher Höhe gegenüber, beträgt der Wert von  $\Omega^*$  eins. In diesem Fall entspricht die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung jener Kapitalbildung, die von den privaten Wirtschaftssubjekten vorgesehen ist. Die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve ist dann vom Schuldenstand des Staates pro Kopf unabhängig und entspricht jener  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve, wie sie sich im Modell ohne Staat ergibt. Wurde ein Teil des öffentlichen Kapitalstocks durch Steuern finanziert, liegt der Wert von  $\Omega^*$  über eins. Die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung ist dann größer als von den privaten Wirtschaftssubjekten vorgesehen.

Das Wachstumsgleichgewicht lässt sich nun wieder in einem Phasendiagramm mit  $k$  auf der Abszisse sowie  $c$  und  $c_p$  auf der Ordinate darstellen. In Abbildung 2 befindet sich das Wachstumsgleichgewicht im Schnittpunkt der  $\dot{k} = 0$ -Kurve mit der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve. Der gesamtwirtschaftliche Konsum pro Kopf, der diesem Wachstumsgleichgewicht zugeordnet ist, ergibt sich entsprechend der Kurve für den gesamtwirtschaftlichen Konsum pro Kopf, die unmittelbar aus Gleichung (II.40) folgt.

---

<sup>131</sup> Auch für den Fall  $\beta = 0$  nimmt  $\Omega^*$  den Wert null an. Allerdings sind dann auch die Staatsausgaben gleich null und folglich muss auch keine Entscheidung darüber getroffen werden, wie die Staatsausgaben zu finanzieren sind. Für die hier zugrunde liegende Fragestellung, wie der Staat über sein Finanzierungsverhalten das langfristige Wachstumsgleichgewicht beeinflusst, ist der Fall  $\beta = 0$  somit nicht relevant.

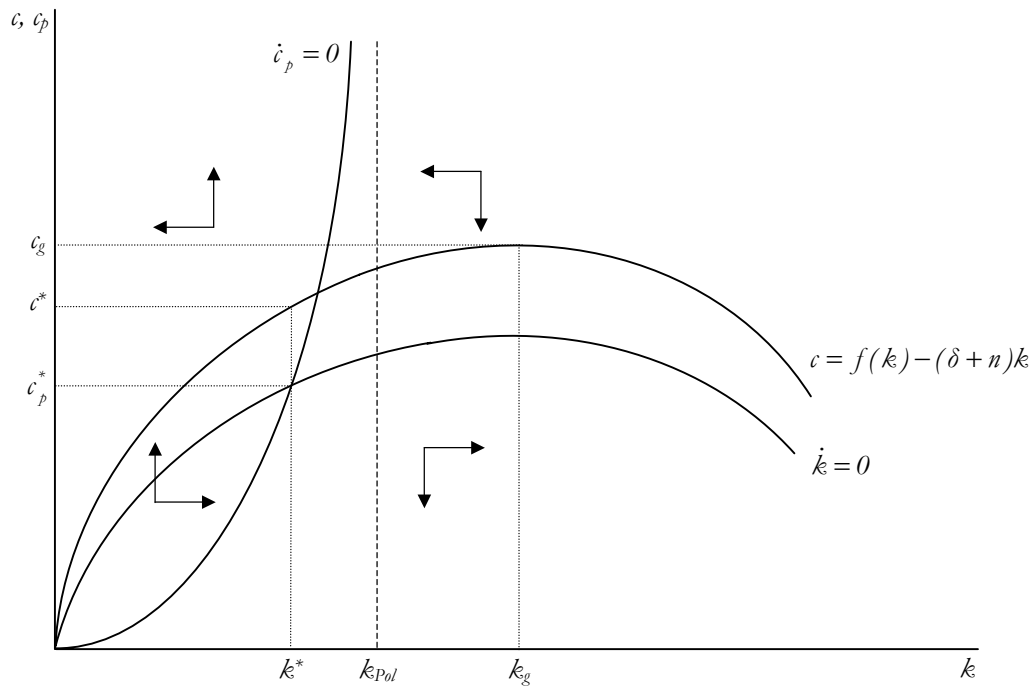


Abbildung 2: Das gesamtwirtschaftliche Wachstumsgleichgewicht im Modell eniger Jugend bei Berücksichtigung des Staates

An den Gleichungen (II.39) und (II.49) ist erkennbar, dass der Staat das Wachstumsgleichgewicht und damit auch die Höhe des langfristig möglichen Konsums pro Kopf beeinflusst. Der Einfluss des Staates auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird in der ökonomischen Literatur zu meist aus zwei unterschiedlichen Betrachtungswinkeln dargestellt. Zum einen wird analysiert, wie sich eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme bzw. der Steuern bei Konstanz der Staatsausgaben auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auswirken. Zum anderen wird dargelegt, wie die beiden Finanzierungsinstrumente Kredit bzw. Steuern die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflussen, wenn die Staatsausgaben erhöht werden. In Anlehnung an die von *R. A. Musgrave* geprägten Begriffe der Differential- bzw. Budgetinzidenz kann man hier im ersten Fall von einer Differentialbetrachtung und im zweiten Fall von einer Budgetbetrachtung sprechen.

aa) Differentialbetrachtung

Geht man zunächst von einer Differentialbetrachtung aus und hält die Staatsausgaben pro Kopf  $\beta$  konstant, beeinflusst der Staat über seine Finanzierungsentscheidung und die Festlegung der Höhe seiner Investitionsquote das Wachstumsgleichgewicht. Eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme pro Kopf führt zu einem geringeren Steuersatz. Eine Senkung

der Nettokreditaufnahme pro Kopf hat hingegen eine Erhöhung des Steuersatzes zur Folge. Im ersten Fall steigt somit das Primärdefizit, während im zweiten Fall das Primärdefizit sinkt. Folglich fällt bei einem höheren Primärdefizit – entsprechend Gleichung (II.46) – der Wert des Schuldenstandes des Staates pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht höher und – entsprechend Gleichung (II.48) – das Verhältnis zwischen öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates im Wachstumsgleichgewicht  $\Omega^*$  geringer aus. Sofern  $\Omega^*$  nach der Erhöhung des Primärdefizits zwischen null und eins liegt, führt der mit der Erhöhung des Primärdefizits einhergehende Anstieg des Schuldenstandes pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht  $d^*$  zu einer Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Produktivkapitals. Ein konstanter privater Konsum pro Kopf ist folglich mit einer geringeren gesamtwirtschaftlichen Kapitalausstattung pro Kopf verbunden. Die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve dreht sich um den Koordinatenursprung als Angelpunkt nach links, mit der Konsequenz eines Rückgangs der Kapitalausstattung pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht. Mit dem Rückgang der Kapitalausstattung pro Kopf ist gleichzeitig ein Rückgang des privaten sowie gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht verbunden, sofern keine dynamische Ineffizienz besteht.<sup>132</sup> Liegt der Wert von  $\Omega^*$  hingegen nach der Erhöhung des Primärdefizits über eins, hat der Schuldenstand des Staates pro Kopf eine entgegengesetzte Wirkung. Ein Anstieg des Schuldenstandes des Staates pro Kopf führt dann zu einer Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Kapitalausstattung pro Kopf. Die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve dreht sich nach rechts um den Koordinatenursprung als Angelpunkt. Das Wachstumsgleichgewicht ist somit durch eine höhere gleichgewichtige Kapitalausstattung pro Kopf sowie einen höheren privaten und gesamtwirtschaftlichen Konsum pro Kopf gekennzeichnet, sofern keine dynamische Ineffizienz vorliegt. Dieser Schuldenstandeffekt tritt nur dann nicht auf, wenn  $\Omega^*$  gleich eins ist, d. h. dem Schuldenstand des Staates im Wachstumsgleichgewicht ein öffentlicher Kapitalstock im Wachstumsgleichgewicht in gleicher Höhe gegenübersteht.

Ein Anstieg des Primärdefizits führt somit langfristig immer dann zu einem Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf, wenn keine dynamische Ineffizienz vorliegt und das Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates im Wachstumsgleichgewicht  $\Omega^*$  kleiner als eins ist. Aber auch ein Rückgang des Primärdefizits kann langfristig zu einem Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf

---

<sup>132</sup> Der Fall einer dynamischen Ineffizienz kann jedoch zumindest für westliche Industriestaaten nicht nachgewiesen werden. Vgl. hierzu S. 48.

führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn keine dynamische Ineffizienz vorliegt und das Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates größer als eins ist.

Der Wert, den  $\Omega^*$  annimmt, ist abhängig von der Höhe der Investitionsquote des Staates  $\kappa$ . Je höher  $\kappa$  ausfällt, desto höher ist der öffentliche Kapitalstock im Wachstumsgleichgewicht  $K_{\ddot{o}}^*$  und desto höher ist folglich auch  $\Omega^*$ . Der Staat kann somit bei konstanten Staatsausgaben pro Kopf  $\beta$  und bei einer Erhöhung des Primärdefizits einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Kapitalausstattung pro Kopf sowie des gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf nur begegnen, wenn es ihm über eine dauerhafte Erhöhung seiner Investitionsquote gelingt, dem höheren Schuldenstand des Staates im Wachstumsgleichgewicht einen höheren öffentlichen Kapitalstock im Wachstumsgleichgewicht gegenüber zu stellen, so dass sich ein Wert von  $\Omega^*$  einstellt, welcher der Erhöhung des Schuldenstandes des Staates pro Kopf entgegenwirkt.

Kommt es hingegen zu einem Rückgang des Primärdefizits, fällt der Wert des Schuldenstandes pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht geringer und das Verhältnis zwischen öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates im Wachstumsgleichgewicht höher aus. Sofern sich nach der Verringerung des Primärdefizits ein Wert von  $\Omega^*$  einstellt, der zwischen null und eins liegt, führt diese Verringerung des Schuldenstandes pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht zu einer Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Produktivkapitals. Ein konstanter privater Konsum pro Kopf ist folglich mit einer höheren gesamtwirtschaftlichen Kapitalausstattung verbunden. Die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve dreht sich um den Koordinatenursprung als Angelpunkt nach rechts. Die Kapitalausstattung pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht nimmt zu. Mit dieser Zunahme der Kapitalausstattung pro Kopf ist gleichzeitig ein Anstieg des privaten sowie des gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht verbunden, sofern keine dynamische Ineffizienz besteht. Stellt sich hingegen ein Wert von  $\Omega^*$  ein, der über eins liegt, hat der Schuldenstand des Staates eine entgegengesetzte Wirkung. Ein Rückgang des Schuldenstandes des Staates pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht führt dann zu einer Verminderung der gesamtwirtschaftlichen Kapitalausstattung pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht. Die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve dreht sich nach links um den Koordinatenursprung als Angelpunkt. Das Wachstumsgleichgewicht ist dann durch eine niedrigere gleichgewichtige Kapitalausstattung pro Kopf sowie einen höheren privaten und gesamtwirtschaftlichen Konsum pro Kopf gekennzeichnet, sofern keine dynamische Ineffizienz vorliegt.

Ein Rückgang des Primärdefizits führt somit langfristig immer dann zu einem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Kapitalausstattung pro Kopf, wenn keine dynamische Ineffizienz vorliegt und das Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates im Wachstumsgleichgewicht  $\Omega^*$  größer als eins ist. Der Staat kann somit bei konstanten Staatsausgaben pro Kopf einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Kapitalausstattung pro Kopf nur verhindern, wenn es ihm über eine dauerhafte Senkung seiner Investitionsquote gelingt, dem niedrigeren Schuldenstand des Staates pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht einen öffentlichen Kapitalstock im Wachstumsgleichgewicht gegenüber zu stellen, welcher der Verringerung des Schuldenstandes des Staates pro Kopf entgegenwirkt.

#### ab) Budgetbetrachtung

Lässt man nunmehr auch eine Veränderung der Staatsausgaben pro Kopf zu, wird das Wachstumsgleichgewicht nicht nur von Entscheidungen des Staates beeinflusst, wie die Staatsausgaben finanziert werden und wie hoch die Investitionsquote des Staates ausfällt. Vielmehr hängt das sich langfristig ergebende Wachstumsgleichgewicht auch von der Veränderung der Staatsausgaben pro Kopf ab, wie Gleichung (II.39) zu entnehmen ist. Kommt es zu einer Erhöhung der Staatsausgaben pro Kopf, nimmt auch der öffentliche Konsum pro Kopf zu, sofern die Investitionsquote kleiner als eins ist. Diese Ausweitung des öffentlichen Konsums pro Kopf ist mit einer unveränderten Kapitalausstattung pro Kopf nur vereinbar, wenn der private Konsum pro Kopf zurückgeht. Die  $\dot{k} = 0$ -Kurve dreht sich um den Koordinatenursprung als Angelpunkt nach unten, d. h. der Abstand zwischen der Kurve für den gesamtwirtschaftlichen Konsum pro Kopf und der Kurve für den privaten Konsum pro Kopf in Abbildung 2 (S. 53) wird größer. Das hieraus resultierende langfristige Wachstumsgleichgewicht kommt bei einer geringeren Kapitalausstattung pro Kopf und einem geringeren gesamtwirtschaftlichen und privaten Konsum pro Kopf zustande.

Wird die Erhöhung der Staatsausgaben pro Kopf durch eine Erhöhung des Steuersatzes  $\tau$  finanziert, ändert sich das Primärdefizit pro Kopf und damit auch der Schuldenstand des Staates pro Kopf im langfristigen Wachstumsgleichgewicht nicht. Somit bleiben jene Effekte aus, die im Rahmen der Differentialbetrachtung bei einer Erhöhung des Primärdefizits beschrieben wurden. Allerdings kommt es entsprechend Gleichung (II.48) infolge der Erhöhung der Staatsausgaben pro Kopf bei unveränderter Investitionsquote des Staates zu einer Erhöhung von  $\Omega^*$ . Hierdurch sinkt der Teil des Schuldenstandes des Staates, dem kein öffentlicher Kapitalstock gegenüber steht. Der Einfluss des Schuldenstandes des Staa-

tes in der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve geht zurück. Jedem denkbaren Wert der gesamtwirtschaftlichen Kapitalausstattung pro Kopf ist folglich ein geringerer Wert des privaten Konsums pro Kopf zugeordnet. Die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve dreht sich um den Koordinatenursprung als Angelpunkt nach rechts. Das hieraus resultierende langfristige Wachstumsgleichgewicht kommt bei einer höheren Kapitalausstattung pro Kopf und einem höheren gesamtwirtschaftlichen und privaten Konsum pro Kopf zustande. Der gesamtwirtschaftliche und der private Konsum pro Kopf steigt jedoch nur, wenn keine dynamische Ineffizienz vorliegt.

Die Erhöhung der Staatsausgaben hat somit zwei gegenläufige Effekte zur Folge. Ein Effekt wirkt über eine Erhöhung des öffentlichen Konsums pro Kopf und führt zu einer geringeren Kapitalausstattung pro Kopf und einem geringeren privaten Konsum pro Kopf im langfristigen Wachstumsgleichgewicht. Der andere Effekt bewirkt über eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen eine Zunahme des öffentlichen Kapitalstocks pro Kopf im langfristigen Wachstumsgleichgewicht und führt dadurch zu einem höheren privaten Konsum pro Kopf im langfristigen Wachstumsgleichgewicht.

Beide Effekte können sich somit kompensieren, wobei je nach Stärke dieser beiden Effekte auch ein vollständiger Ausgleich zwischen diesen beiden Effekten möglich ist. Die Stärke dieser Effekte wird maßgeblich von der Höhe der Investitionsquote des Staates bestimmt. Je höher die Investitionsquote ausfällt, desto geringer ist der Effekt, der über den öffentlichen Konsum wirkt, und desto stärker ist der Effekt, der über die öffentlichen Investitionen wirkt. Ist die Investitionsquote des Staates gleich null, kommt es durch die Staatsausgabenerhöhung lediglich zu einer Erhöhung des öffentlichen Konsums pro Kopf. Infolgedessen ist der Effekt, der über die öffentlichen Investitionen wirkt, gleich null und die Staatsausgabenerhöhung führt zwangsläufig zu einer geringeren Kapitalausstattung pro Kopf und einem geringeren privaten Konsum pro Kopf im langfristigen Wachstumsgleichgewicht. Nimmt die Investitionsquote hingegen den Wert eins an, kommt es infolge der Staatsausgabenerhöhung lediglich zu einer Erhöhung der öffentlichen Investitionen. In diesem Fall ist der Effekt, der über den öffentlichen Konsum wirkt, gleich null und die Staatsausgabenerhöhung führt zwangsläufig zu einer höheren Kapitalausstattung pro Kopf und einem höheren privaten Konsum pro Kopf im langfristigen Wachstumsgleichgewicht.

Wird die Erhöhung der Staatsausgaben hingegen nicht durch eine Erhöhung des Steuersatzes  $\tau$ , sondern durch eine Nettokreditaufnahme finanziert, erhöht sich das Primärdefizit und damit auch der Schuldenstand des Staates pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht. Sofern keine dynamische Ineffizienz vorliegt und sofern  $\Omega^* < 1$  ist, hat dies – wie bereits im

Rahmen der Differentialbetrachtung beschrieben – einen Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf zur Folge. Diesen Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf kann der Staat nur vermeiden, wenn es ihm gelingt, dem höheren Schuldenstand des Staates einen höheren öffentlichen Kapitalstock gegenüberzustellen, so dass der Wert von  $\Omega^* \geq 1$  ist. Allerdings ergibt sich im Gegensatz zur Differentialbetrachtung eine Erhöhung des öffentlichen Kapitalstocks pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht bereits durch die Erhöhung der Staatsausgaben pro Kopf, so dass die Anpassung der Investitionsquote entweder gar nicht notwendig ist oder geringer ausfallen kann, als dies bei konstanten Staatsausgaben pro Kopf der Fall ist.

Die Effekte, die sich aus einer Erhöhung der Staatsausgaben pro Kopf ergeben und im weiteren Verlauf als Ausgabeneffekte bezeichnet werden, sind jedoch unabhängig von der Entscheidung des Staates, wie die Staatsausgaben finanziert werden. Sie treten sowohl bei einer Steuerfinanzierung als auch bei einer Kreditfinanzierung der Staatsausgaben auf. Für die Frage, inwieweit der Staat über sein Finanzierungsverhalten das langfristige Wachstumsgleichgewicht und damit die Höhe des langfristig möglichen Konsums pro Kopf beeinflusst, sind diese Ausgabeneffekte somit nicht relevant.

Von Bedeutung für die Beurteilung des Einflusses der Staatsverschuldung auf das langfristige Wachstumsgleichgewicht ist lediglich jener Effekt, der im Rahmen der Differentialbetrachtung dargelegt wurde und sich über die Veränderung des Primärdefizits im Schuldenstand des Staates pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht niederschlägt. Gleichung (II.49) folgend ist dieser Effekt, der im weiteren Verlauf als Schuldenstandseffekt bezeichnet wird, in entscheidender Weise von der Höhe des intergenerativen Altruismus  $\mu$  abhängig.

Die Höhe des intergenerativen Altruismus  $\mu$  beeinflusst dabei die Höhe der Kapitalausstattung pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht. Ist der intergenerative Altruismus nicht vollkommen ( $0 \leq \mu < 1$ ), berücksichtigen die Individuen die Konsequenzen eines höheren Schuldenstandes pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht, i. e. zukünftige Belastungen in Form von Steuerzahlungen, nicht vollständig bei ihrer Entscheidung hinsichtlich der intertemporalen Konsumaufteilung. Damit fällt die Bereitschaft, auf Konsum zu verzichten, im Vergleich zum Fall eines vollkommenen intergenerativen Altruismus zu gering aus. *D. Ricardo* hat dieses Verhalten der Individuen mit dem Begriff der „Staatsschuldenillusion“ charakterisiert. Ist hingegen der intergenerative Altruismus vollkommen ( $\mu = 1$ ), wird die Entscheidung der Individuen hinsichtlich der intergenerativen Konsumaufteilung nicht



beeinflusst. Eine Erhöhung des Schuldenstandes des Staates pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht hat dann keine Auswirkungen auf die Kapitalausstattung im Wachstumsgleichgewicht, d. h., es gilt das so genannte Ricardianische Äquivalenztheorem.

Ob eine „Staatsschuldenillusion“, wie sie *D. Ricardo* postulierte, vorliegt oder das Ricardianische Äquivalenztheorem die tatsächlichen Verhältnisse besser beschreibt, ist bis dato umstritten. Damit existiert jedoch auch keine einheitliche Auffassung innerhalb der Wirtschaftswissenschaft darüber, inwieweit der Staat das Wachstumsgleichgewicht beeinflusst. Aufgrund seiner Bedeutung für die Beantwortung der Frage, ob der Staat über sein Finanzierungsverhalten das Wachstumsgleichgewicht beeinflusst, ist es erforderlich, sich mit dem Ricardianischen Äquivalenztheorem näher auseinander zu setzen.

#### b) Das Ricardianische Äquivalenztheorem

Seit *R. J. Barro*s viel zitiertem Artikel mit dem Titel „Are Government Bonds Net Wealth?“ aus dem Jahr 1974 hat die Diskussion um das Ricardianische Äquivalenztheorem eine neue Dynamik erfahren. *R. J. Barro* zeigte in einem Modell überlappender Generationen mit begrenzter Lebenserwartung der Individuen, dass das Finanzierungsverhalten des Staates nur dann die intertemporale Allokation nicht beeinflusst, wenn die Individuen der einzelnen Generationen über ein wirksames Vererbungsmotiv miteinander verbunden sind.<sup>133</sup> Nur in diesem Fall handelt es sich bei der Kreditfinanzierung und der Steuerfinanzierung um äquivalente Finanzierungsinstrumente.

In der Folgezeit erschien eine Fülle von Aufsätzen, die sich entweder mit den Annahmen des Ricardianischen Äquivalenztheorems kritisch auseinandersetzen<sup>134</sup> oder versuchten, das Ricardianische Äquivalenztheorem empirisch zu widerlegen<sup>135</sup>, wobei das Theorem

---

<sup>133</sup> Vgl. Barro, R. J. (1974), S. 1097. Ebenso Barro, R. J. (1989a), S. 207.

<sup>134</sup> Vgl. hierzu Gandenberger, O. (1971/72); Buchanan, J. M. (1976); Brennan, G. und Buchanan, J. M. (1980); McCallum, B. T. (1984); Abel, A. B. (1986); Kitterer, W. (1986); Bernheim, B. D. (1987), S. 264-273; Bernheim, B. D. und Bagwell, K. (1988); Barro, R. J. (1989), S. 39-48; Barro, R. J. (1989a), S. 202-220; Aschauer, D. A. (1990); Wildasin, D. E. (1990); Abel, A. B. und Bernheim, B. D. (1991); Seater, J. J. (1993), S. 143-156.

<sup>135</sup> Eine Übersicht und kritische Darstellung der empirischen Studien zum Ricardianischen Äquivalenztheorem finden sich bei Buiter, W. H. und Tobin, J. (1979), S. 45-58; Barro, R. J. (1989), S. 48-51; Barro, R. J. (1989a), S. 220-223; Seater, J. J. (1993), S. 156-180. Eine kritische Darstellung lediglich jener empirischer Studien, die sich mit dem direkten Zusammenhang zwischen dem Finanzierungsverhalten des Staates und

sowohl verworfen wurde als auch Bestätigung fand. Aus theoretischer Sicht ist die intertemporale Allokation immer dann von der Wahl des Finanzierungsinstruments des Staates unabhängig, wenn die folgenden Annahmen ausnahmslos erfüllt sind:<sup>136</sup>

1. Die Entscheidung des Staates hinsichtlich seiner Ausgaben für Sachgüter, Dienste und Transfers ist zu jedem Zeitpunkt unabhängig von der Wahl des Finanzierungsinstruments des Staates.
2. Die Kreditfinanzierung zieht eine Steuerfinanzierung für den Kapitaldienst in späteren Perioden nach sich.
3. Der Kapitalmarkt ist vollkommen. Die privaten Wirtschaftssubjekte können sich zum gleichen Zinssatz wie der Staat verschulden bzw. ihr Vermögen anderen Wirtschaftssubjekten oder dem Staat zum gleichen Zinssatz zur Verfügung stellen.
4. Die Individuen haben Gewissheit über ihre gegenwärtigen und zukünftigen Einkommensströme.
5. Die Individuen verhalten sich so, als würden sie ewig leben.
6. Die Individuen antizipieren die zukünftig anfallenden Steuerzahlungen aufgrund der Kreditfinanzierung.
7. Alle Steuern werden so erhoben, dass die Individuen durch Verhaltensänderungen die Höhe der Steuerschuld nicht beeinflussen können („lump-sum“-Steuer).

Eine fehlende Neutralität des Finanzierungsverhaltens des Staates hinsichtlich der intertemporalen Allokation kann somit unterschiedliche Ursachen haben. Ohne auf die Annahmen im Einzelnen eingehen zu müssen, lässt sich erkennen, dass im vorliegenden Modell ewiger Jugend die Annahmen eins bis vier sowie sechs und sieben erfüllt sind. Die fünfte Annahme ist jedoch nur dann erfüllt, wenn der Grad des intergenerativen Altruismus den Wert eins annimmt. Nur in diesem Fall verhalten sich die Individuen so, als ob sie ewig leben würden. Liegt der Grad des intergenerativen Altruismus jedoch bei null oder zwischen null und eins, beeinflusst eine Veränderung des Schuldenstandes pro Kopf das Wachstumsgleichgewicht. Wenn somit alle anderen Annahmen erfüllt sind, misst der Grad

---

gesamtwirtschaftlichen Größen beschäftigt, findet sich zudem bei Bernheim, B. D. (1987), S. 273-299 sowie Bernheim, B. D. (1989), S. 67 f.

<sup>136</sup> Zu den Annahmen, die dem Ricardianischen Äquivalenztheorem zugrunde liegen müssen, vgl. Brennan, G. und Buchanan, J. M. (1980), S. 5 bzw. Barro, R. J. (1989a), S. 204. Eine andere Aufzählung der Annahmen, wenn auch in ihrer Gesamtheit mit jenen Annahmen gleichbedeutend, wie sie R. J. Barro sowie G. Brennan und J. M. Buchanan nennen, findet sich bei Bernheim, B. D. (1987), S. 264 f. bzw. Bernheim, B. D. (1989), S. 63.

des intergenerativen Altruismus gleichzeitig auch den Grad der Ricardianischen Äquivalenz.

Das heißt jedoch nicht, dass die Individuen einer Staatsschuldenillusion unterliegen.<sup>137</sup> Eine Illusion setzt voraus, dass sich die Individuen täuschen. Ein unvollkommener intergenerativer Altruismus ist jedoch nicht die Folge einer Täuschung der Individuen über mögliche zukünftige Belastungen. Vielmehr ist ein unvollkommener intergenerativer Altruismus darauf zurückzuführen, dass die Individuen dem Nutzen ihrer Nachkommen einen geringeren Wert als ihrem eigenen Nutzen beimessen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einem unwirksamen Vererbungsmotiv. Ein Vererbungsmotiv gilt dann als unwirksam, wenn in einer Situation ohne Staatsschulden das Verhalten der Individuen zu einem dynamisch ineffizienten Wachstumsgleichgewicht führt.<sup>138</sup> Die Unwirksamkeit des Vererbungsmotivs muss sich dabei nicht aus dem Wunsch der Individuen ergeben, ihren Nachkommen kein Erbe zu hinterlassen. Als Ursache kann vielmehr auch gelten, dass die Individuen ihren Nachkommen Schulden hinterlassen wollen, dem Einzelnen es jedoch nicht möglich ist, sich wissentlich über den Zeitpunkt des Ablebens hinaus zu verschulden.

Die Annahmen, die für die Gültigkeit des Ricardianischen Äquivalenztheorems erfüllt sein müssen, werden in ihrer Gesamtheit nicht erfüllt sein. Das Ricardianische Äquivalenztheorem in seiner „reinen“ Form kann daher aus theoretischer Sicht keinen Anspruch auf Gültigkeit erheben.<sup>139</sup> *P. A. Samuelson* brachte dies mit den Worten „[...] I could not believe that respected economists took this argument (Ricardian Equivalence) seriously“<sup>140</sup> unmissverständlich zum Ausdruck. Ein theoretisches Modell ist jedoch von vornherein nie in der Lage, die Realität vollkommen, sozusagen im Maßstab 1:1, abzubilden. Vielmehr dienen sie als Referenzmodelle. So steht das Ricardianische Äquivalenztheorem auf einer Stufe mit dem Modell der vollkommenen Konkurrenz oder dem Say'schen Theorem<sup>141</sup>, die realiter ebenfalls keinen Anspruch auf Gültigkeit erheben können. Insofern haben die empirischen Untersuchungen zum Ricardianischen Äquivalenztheorem weniger dessen Falsifizierung bzw. Nichtfalsifizierung zum Gegenstand. Vielmehr wird getestet, ob die These von der

---

<sup>137</sup> Zur Problematik des Begriffs der Staatsschuldillusion vgl. ausführlich Cavaco-Silva, A. A. (1977), S. 34-40.

<sup>138</sup> Vgl. Weil, Ph. (1987), S. 378. In diesem Sinn auch Barro, R. J. (1989a), S. 207; Seater, J. J. (1993), S. 158.

<sup>139</sup> Vgl. Bernheim, B. D. (1987), S. 291; Feldstein, M. und Elmendorf, D. W. (1990), S. 589; Seater, J. J. (1993), S. 143 und S. 156.

<sup>140</sup> Zitiert nach Heri, E. W. und Theurillat, M. J. (1989), S. 187.

<sup>141</sup> Das Ricardianische Äquivalenztheorem hat in der Literatur sogar den Beinamen „Say'sches Gesetz des Staatsdefizits“ verliehen bekommen. Vgl. Bernheim, B. D. (1987), S. 263; Stiglitz, J. E. (1988), S. 44.

Neutralität des Finanzierungsverhaltens des Staates die tatsächlichen Verhältnisse näherungsweise, gut oder schlecht, wiedergibt.<sup>142</sup>

Die zahlreichen empirischen Untersuchungen zum Ricardianischen Äquivalenztheorem lassen sich zunächst in zwei Gruppen unterteilen. Zum einen wurden die Annahmen empirisch überprüft, die dem Theorem zugrunde liegen. So wird z. B. versucht den Nachweis zu erbringen, dass ein wirksames Vererbungsmotiv nicht vorliegt oder die Individuen Liquiditätsbeschränkungen unterliegen.<sup>143</sup> Zum anderen wird das Ricardianische Äquivalenztheorem überprüft, indem der Einfluss des Finanzierungsverhaltens des Staates auf den Konsum, die Zinssätze, die Leistungsbilanz oder die Wachstumsrate untersucht wird.<sup>144</sup>

Eine eindeutige Antwort, in welchem Ausmaß das Finanzierungsverhalten des Staates das Wachstumsgleichgewicht beeinflusst, und damit, inwieweit das Ricardianische Äquivalenztheorem eine gute oder schlechte Annäherung an die tatsächlichen Gegebenheiten darstellt, konnte trotz der zahlreichen empirischen Untersuchungen nicht gegeben werden. Es ist hier allerdings von nachrangiger Bedeutung, ob das Ricardianische Äquivalenztheorem eine Signifikanz besitzt oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, dass ein – wenn auch u. U. sehr kleiner – Einfluss des Schuldenstandes pro Kopf auf das Wachstumsgleichgewicht besteht.

Damit rückt aber der Schuldenstand pro Kopf wieder in das Zentrum des Interesses. *Ceteris paribus*, d. h. bei unverändertem Grad des intergenerativen Altruismus und damit unverändertem Grad der Ricardianischen Äquivalenz, führt entsprechend Gleichung (II.49) ein höherer Schuldenstand des Staates pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht zu einer stärkeren Ausweitung des privaten Konsums pro Kopf und vice versa. Ist der Schuldenstand des Staates pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht hingegen konstant, kommt es auch zu keiner Beeinflussung des Wachstumsgleichgewichts. Mit anderen Worten: Wächst der

---

<sup>142</sup> Vgl. Flavin, M. (1987), S. 304 f.; Evans, P. (1988), S. 983 f.; Evans, P. (1989), S. 39; Haug, A. A. (1990), S. 306.

<sup>143</sup> Vgl. hierzu Seater, J. J. (1993), S. 156-160.

<sup>144</sup> Hierzu zählen z. B. die empirischen Untersuchungen von Modigliani, F. und Sterling, A. (1986), Poterba, J. M. und Summers, L. H. (1987), Feldstein, M. und Elmendorf, D. W. (1990) sowie Trostel, Ph. A. (1993), die das Ricardianische Äquivalenztheorem nicht bestätigen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen stehen im Widerspruch zu den Ergebnissen der Arbeiten beispielsweise von Kormendi, R. C. (1983), Evans, P. (1988), Evans, P. (1988a), Leiderman, L. und Razin, A. (1988) sowie Evans, P. (1989), die keinen signifikanten Einfluss des Finanzierungsverhaltens des Staates hinsichtlich der intertemporalen Allokation feststellen können.

Schuldenstand mit der gleichen Rate wie die Bevölkerung, gilt das Ricardianische Äquivalenztheorem.<sup>145</sup>

Auch wenn der Staat über sein Finanzierungsverhalten das Wachstumsgleichgewicht beeinflusst, ist damit nicht gesagt, dass der Staat stets auf eine Verringerung des Schuldenstandes pro Kopf hinwirken soll. Eine Erhöhung des Schuldenstandes pro Kopf ist immer dann angezeigt, wenn eine dynamische Ineffizienz vorliegt, d. h. die Individuen zu viel sparen. Dieses Übersparen kann unterschiedliche Ursachen haben. So kann ein unvollkommener Kapitalmarkt vorliegen.<sup>146</sup> Dies ist immer dann der Fall, wenn nicht alle Individuen in der Lage sind, sich zum gleichen Zinssatz zu verschulden, oder es bestimmten Individuen nicht möglich ist, überhaupt Kredite aufzunehmen.<sup>147</sup> Ferner kann ein Übersparen auch dann zustande kommen, wenn die Individuen keine Gewissheit über die gegenwärtigen und zukünftigen Einkommensströme besitzen oder wenn das Einkommen im Alter so stark absinkt, dass in den Jahren davor entsprechend mehr gespart werden muss. In den geschilderten Fällen kann der Staat durch eine Erhöhung des Schuldenstandes pro Kopf seinerseits diese dynamische Ineffizienz beseitigen, indem er sich sozusagen anstelle der privaten Wirtschaftssubjekte verschuldet und somit das private Übersparen durch ein staatliches Entsparen kompensiert.<sup>148</sup> Die Erhöhung des Schuldenstandes pro Kopf dient somit als Instrument zur Beseitigung von allokativen Ineffizienzen, die sich aus Friktionen ergeben, denen sich die Individuen ausgesetzt sehen.

Die hier aufgelisteten gemeinsamen Ursachen für ein dynamisch ineffizientes Wachstumsgleichgewicht einerseits und für eine Ungültigkeit des Ricardianischen Äquivalenztheorems andererseits können jedoch nicht zu dem Schluss führen, dass ein dynamisch ineffizientes Wachstumsgleichgewicht stets mit einer Ungültigkeit des Ricardianischen Äquivalenztheorems einhergeht. Immer dann, wenn die Ursachen der dynamischen Ineffizienz nicht mit den Annahmen der Ricardianischen Äquivalenz kollidieren, kann eine Überakkumulation

---

<sup>145</sup> So auch Seater, J. J. (1993), S. 182. *J. J. Seater* argumentiert jedoch auf der Grundlage einer Schuldenstandsquote.

<sup>146</sup> Vgl. Barro, R. J. (1974), S. 1098; Barro, R. J. (1989a), S. 212-214; Seater, J. J. (1993), S. 151. Zu den Auswirkungen von Kapitalmarktunvollkommenheiten auf das Ricardianische Äquivalenztheorem vgl. Webb, D. C. (1981) sowie Yotsuzuka, T. (1987).

<sup>147</sup> Wenn Individuen keine Kredite aufnehmen können, so sind sie auch nicht in der Lage, ihren Nachkommen Schulden zu hinterlassen. Der unvollkommene Kapitalmarkt sorgt dann für eine Unwirksamkeit des Vererbungsmotivs.

<sup>148</sup> So auch Seater, J. J. (1993), S. 150. In gleicher Weise äußern sich Kitterer, W. (1986), S. 281 sowie Drazen, A. (1978), S. 506.

des Kapitals mit einer Neutralität des Finanzierungsverhaltens des Staates hinsichtlich des Wachstumsgleichgewichts verbunden sein. Dies gilt jedoch nur, wenn nicht andere Ursachen, die nicht mit einer dynamischen Ineffizienz in Verbindung stehen, diese Neutralität aufheben.<sup>149</sup>

Wie an anderer Stelle bereits dargelegt wurde, wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass ein dynamisch ineffizientes Wachstumsgleichgewicht in den meisten entwickelten Industriestaaten nicht festgestellt werden kann. Das bedeutet jedoch nicht, dass die privaten Wirtschaftssubjekte nicht zu einem Übersparen neigen. Vielmehr können die empirischen Beobachtungen auch auf einen Schuldenstand pro Kopf zurückgeführt werden, der das private Übersparen kompensiert. Das setzt jedoch wiederum voraus, dass das Ricardianische Äquivalenztheorem keine Gültigkeit besitzt.

#### 4. Die staatliche Kreditaufnahme in einer offenen Volkswirtschaft

Bis zu diesem Punkt haben sich die Ausführungen auf den Fall einer geschlossenen Volkswirtschaft beschränkt. Ziel dieses Abschnitts ist es daher zu klären, inwieweit sich die Ergebnisse des Modells ewiger Jugend in einer geschlossenen Volkswirtschaft ändern, wenn das Ausland in die Betrachtung einbezogen wird. Die Analyse beschränkt sich dabei auf jenen Fall, für den  $\Omega^*$  einen Wert von null annimmt, d. h. kein öffentlicher Kapitalstock existiert. Grundsätzlich lässt sich die Analyse auch für jeden anderen Wert für  $\Omega^*$  durchführen. Aus Gründen der Vereinfachung erfolgt jedoch eine Beschränkung auf den Fall  $\Omega^* = 0$ . Dies ist in zweierlei Hinsicht unproblematisch. Zum einen ist eine Analyse für den Fall  $\Omega^* = 1$  nicht erforderlich, da der Schuldenstand des Staates dann das Wachstumsgleichgewicht nicht beeinflusst. Zum anderen wird mit  $\Omega^* = 0$  ein Fall betrachtet, bei dem die Auswirkungen einer Verschuldung des Staates im Ausland am stärksten sind. Allerdings impliziert der Fall  $\Omega^* = 0$ , dass die Investitionsquote des Staates  $\kappa$  gleich null ist, da sonst ein öffentlicher Kapitalstock gebildet würde.

Das Modell ewiger Jugend muss bei Berücksichtigung des Auslands um zwei Aspekte erweitert werden, wenn davon ausgegangen wird, dass es sich um eine *kleine* offene Volkswirtschaft handelt.<sup>150</sup> Zum einen wird die Verzinsung des in der Produktion eingesetzten

---

<sup>149</sup> Vgl. Bernheim, B. D. (1987), S. 273.

<sup>150</sup> Mit der Annahme einer kleinen offenen Volkswirtschaft wird zusätzlich die Existenz des Mundell-Tobin-Effekts ausgeschlossen. Vgl. van der Ploeg, F. (1991), S. 233. Die Superneutralität des Geldes, wie sie in

Kapitals und der Staatsschuldtitel durch den Zinssatz auf dem Weltmarkt  $r^*$  bestimmt, d. h., er ist in diesem Modell exogen. Das Grenzprodukt des Kapitals muss demnach stets dem Weltmarktzinssatz entsprechen. Zum anderen tritt als weitere Vermögenskomponente das Nettovermögen gegenüber dem Ausland hinzu. Aus Gründen der Vereinfachung wird unterstellt, dass die staatliche Kreditfinanzierung von Ausgaben keinen Einfluss auf die Vermögensbildung im Ausland hat, d. h. das Finanzierungsverhalten des Staates die Nettokapitalexporte nicht beeinflusst.<sup>151</sup>

Das Nettovermögen gegenüber dem Ausland kann grundsätzlich sowohl von privaten Wirtschaftssubjekten gehalten werden als auch Teil des staatlichen Vermögens sein. Insofern kann die Nettovermögensbildung entweder durch die Privaten oder durch den Staat erfolgen. Bildet der Staat Nettovermögen im Ausland, fließen ihm Erträge zu. Diese Erträge kann er neben einer weiteren Nettovermögensbildung im Ausland zu einer Senkung der Steuern, einer Verringerung des Primärdefizits oder einer Erhöhung der Staatsausgaben verwenden. Wie sich eine Senkung des Primärdefizits oder eine Erhöhung der Staatsausgaben auf das Wachstumsgleichgewicht auswirkt, wurde bereits im Modell einer geschlossenen Volkswirtschaft ausführlich beschrieben und muss nicht nochmals dargelegt werden. Es wird daher im weiteren Verlauf angenommen, dass der Staat mit den Erträgen aus dem Nettovermögen im Ausland den Steuersatz  $\tau$  senkt ohne dabei das Primärdefizit ( $\beta - \tau$ ) zu erhöhen oder die Staatsausgaben pro Kopf  $\beta$  zu senken, wie dies im Modell einer geschlossenen Volkswirtschaft notwendig wäre. Vielmehr gibt der Staat über eine Senkung der Steuern die Erträge aus seinem Nettovermögen im Ausland an die privaten Wirtschaftssubjekte weiter. Die privaten Wirtschaftssubjekte erhalten folglich die gesamten Erträge aus dem Nettovermögen im Ausland unabhängig davon, ob sie dieses Nettovermögen im Ausland halten oder nicht. Vor dem Hintergrund dieser Annahme ist es unerheblich, ob der Staat oder die Privaten das Nettovermögen im Ausland halten. Im weiteren Verlauf wird daher angenommen, dass das Nettovermögen ausschließlich von den privaten Wirtschaftssubjekten gehalten wird. Das private Nettovermögen im Ausland entspricht somit dem gesamtwirtschaftlichen Nettovermögen im Ausland.

---

Modellen mit unbegrenztem Planungshorizont der Individuen nicht auftreten kann (vgl. Sidrauski, M. (1967), S. 541), ist im Modell ewiger Jugend jedoch prinzipiell möglich.

<sup>151</sup> Es ist durchaus denkbar, dass eine staatliche Kreditfinanzierung über die damit möglicherweise verbundenen höheren Steuern dazu führt, dass Unternehmen verstärkt im Ausland investieren. Um das Modell jedoch möglichst einfach zu halten, wird auf eine analytische Präzisierung dieses Aspektes verzichtet.

Für die Entwicklung des privaten Konsums ergibt sich dann

$$(II.50) \quad \dot{c}_p = \left( r^* - (p+n)\mu - \theta \right) c_p - (p+n)(1-\mu)(p+\theta)(k+d+a),$$

wobei  $a$  das Nettovermögen pro Kopf im Ausland darstellt. Für die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve erhält man folglich

$$(II.51) \quad c_p = \frac{(\theta+p)(p+n)(1-\mu)}{r^* - (p+n)\mu - \theta} (k+d+a).$$

Im langfristigen Wachstumsgleichgewicht muss der Schuldenstand des Staates – im Gegensatz zum Modell einer geschlossenen Volkswirtschaft – nicht mehr mit der Wachstumsrate der Bevölkerung wachsen. Der Staat kann nunmehr auch Kredite im Ausland aufnehmen. Hierdurch sinkt das Nettovermögen der Volkswirtschaft.

Die Entwicklung der Kapitalausstattung folgt nunmehr der Gleichung

$$(II.52) \quad \dot{k} = f(k) - nk - c_p + (r^* - n)a - \dot{a} - \beta. \text{<sup>152</sup>}$$

Neben dem Einkommen aus der inländischen Produktion beziehen die Wirtschaftssubjekte nun auch Nettokapitaleinkommen aus der Produktionstätigkeit im Ausland. Das Hinzutreten einer weiteren Vermögenskomponente hat zur Konsequenz, dass ein Teil des Einkommens der privaten Wirtschaftssubjekte der Vermögensbildung im Ausland dient. In dem Umfang, in dem Einkommen zur Bildung von Vermögen im Ausland verwendet wird, steht es im Inland zur Kapitalbildung nicht zur Verfügung. Die Kapitalbildung im Inland ist folglich bei einer Vermögensbildung im Ausland geringer. Langfristig würde der Kapitalstock pro Kopf, der für die Produktion im Inland zur Verfügung steht, geringer ausfallen. Das Grenzprodukt des Kapitals wäre dann jedoch höher als der Weltmarktzinssatz. Dies hätte Kapitalimporte zur Folge, die an die Stelle der ausbleibenden inländischen Kapitalbildung treten. Der Kapitalstock pro Kopf, der im Inland zur Produktion zur Verfügung steht, wird durch die Vermögensbildung im Ausland somit nicht beeinflusst. Vielmehr bestimmt der Weltmarktzinssatz die Höhe der Kapitalausstattung pro Kopf und damit auch die Produktion pro Kopf.

---

<sup>152</sup> Vgl. Anhang II, S. xxv.



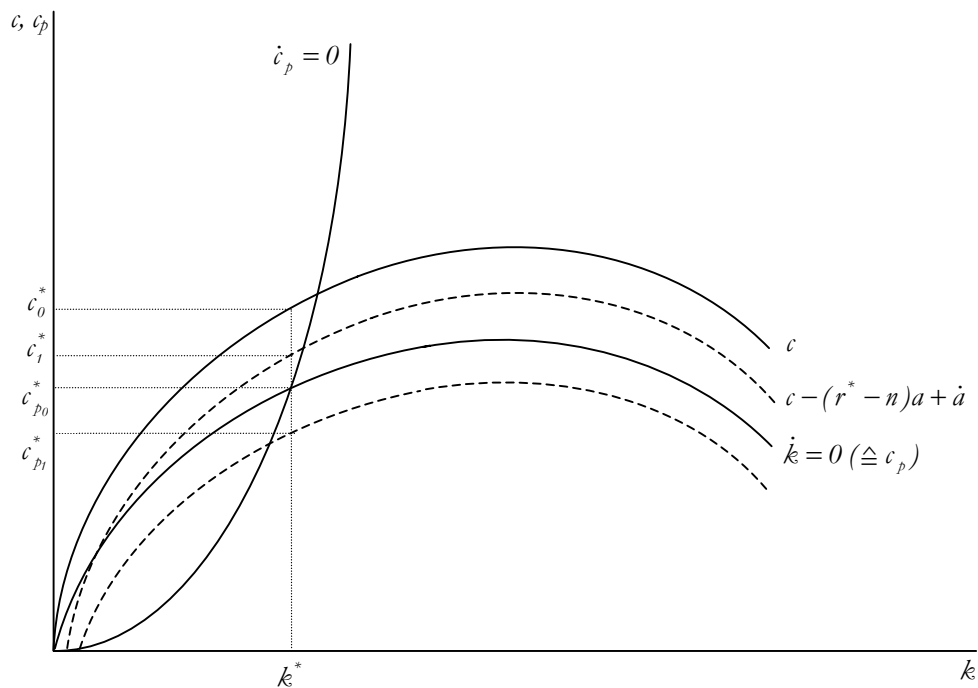
Aus Gleichung (II.52) ergibt sich dann für die  $\dot{k} = 0$ -Kurve

$$(II.53) \quad c_p = f(k) - nk + (r^* - n)a - \dot{a} - \beta.$$

Addiert man nun auf beiden Seiten der Gleichung (II.53) den öffentlichen Konsum, der in diesem Fall den Ausgaben des Staates  $\beta$  entspricht, erhält man für den gesamtwirtschaftlichen Konsum nunmehr

$$(II.54) \quad c = f(k) - nk + (r^* - n)a - \dot{a}.$$

Im Unterschied zum Modell ewiger Jugend in einer geschlossenen Volkswirtschaft tritt in der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve das Nettovermögen im Ausland als Determinante hinzu. Darüber hinaus ist nun auch die  $\dot{k} = 0$ -Kurve nicht nur von der Kapitalausstattung abhängig, sondern auch vom Nettovermögen im Ausland und dessen Veränderung.



*Abbildung 3: Auswirkungen einer Erhöhung des Staatsschuldenstandes pro Kopf im Ausland für den Fall  $r^* > n$*

In Abbildung 3 sind die Auswirkungen einer Erhöhung des Schuldenstands pro Kopf des Staates im Ausland dargestellt. Aus Gründen der Vereinfachung wird hierbei unterstellt, dass im Ausgangspunkt kein Nettovermögen gegenüber dem Ausland besteht ( $a = 0$ ). Verschuldet sich der Staat im Ausland, wird das betreffende Land zu einem Nettoschuldner im Umfang der staatlichen Kreditaufnahme im Ausland ( $a < 0$ ). Diese Veränderung der Net-

toauslandsposition ist gemäß der Gleichung (II.51) in Ausmaß und Richtung mit dem Schuldenstandeffekt identisch. Die Auswirkungen einer Erhöhung des Schuldenstands pro Kopf durch eine Kreditaufnahme des Staates im Ausland werden somit durch die damit verbundene Veränderung der Nettoauslandsposition kompensiert. Erfolgt in späteren Jahren eine Tilgung der Auslandsschulden des Staates, wird aus dem Nettoschuldnerland wieder ein Land mit einer Nettoauslandsposition von null, und der Schuldenstand des Staates sinkt wieder. Auch hier heben sich die auftretenden Effekte gegenseitig auf. Die  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve verschiebt sich somit bei einer Erhöhung des Schuldenstandes des Staates im Ausland nicht.

Die Veränderung der Nettoauslandsposition hat jedoch auch Auswirkungen auf die  $\dot{k} = 0$ -Kurve. Gemäß Gleichung (II.54) wird die  $\dot{k} = 0$ -Kurve durch die Nettoauslandsposition  $a$  und die Veränderung der Nettoauslandsposition  $\dot{a}$  beeinflusst. Liegt der Zinssatz auf dem Weltmarkt über der Wachstumsrate der Bevölkerung, muss ein Nettoschuldnerland netto Kapitaleinkommen an das Ausland leisten. Die Individuen verfügen dann über ein geringeres Einkommen aus der Produktionstätigkeit im Inland, wodurch eine konstante Kapitalausstattung mit einem geringeren privaten ( $c_{p1}^*$ ) und damit auch gesamtwirtschaftlichem Konsum pro Kopf ( $c_1^*$ ) einhergeht. An der Kapitalausstattung pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht und damit auch an der Produktion pro Kopf ändert sich jedoch nichts, weil diese durch den Weltmarktzinssatz bestimmt sind. In Abbildung 3 verschieben sich die  $\dot{k} = 0$ -Kurve und die Kurve für den gesamtwirtschaftlichen Konsum pro Kopf im Umfang der Einkommenszahlungen an das Ausland nach unten.

Ist der Zinssatz auf dem Weltmarkt hingegen geringer als die Wachstumsrate der Bevölkerung, ist es für ein Land sinnvoll, sich im Ausland zu verschulden. Ein Nettoschuldnerland bezieht in diesem Fall ein Nettokapitaleinkommen aus der ausländischen Produktion. Die Individuen verfügen dann über ein höheres Nettoeinkommen, als dies ausschließlich durch die Produktionstätigkeit im Inland möglich ist. Eine konstante Kapitalausstattung pro Kopf ist in diesem Fall mit einem höheren privaten und gesamtwirtschaftlichen Konsum vereinbar.

Folglich führt eine Kreditaufnahme des Staates im Ausland über eine Verringerung des Nettovermögens zu einer Verminderung des Konsums im Wachstumsgleichgewicht, sofern der Zinssatz auf dem Weltmarkt über der Wachstumsrate der Bevölkerung liegt. Der Rückgang des Konsums pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht kann jedoch vermieden werden,

wenn es gelingt, die Einkommenszahlungen an das Ausland durch eine Kreditaufnahme im Ausland zu finanzieren, d. h.  $|(r^* - n)a| = |\dot{a}|$  gilt. Allerdings erhöht sich hierdurch die Nettoschuldnerposition eines Landes fortdauernd.

Es ist jedoch kaum vorstellbar, dass sich ein Land fortdauernd im Ausland zu einem gegebenen Weltmarktzinssatz verschulden kann. Entweder werden diesem Land ab einem bestimmten Zeitpunkt keine Kredite mehr gewährt. Oder das Land könnte sich nicht mehr zum Weltmarktzinssatz verschulden, sondern müsste einen höheren Zinssatz auf seine Schulden im Ausland entrichten. Die Annahme eines gegebenen Zinssatzes und damit einer gegebenen Kapitalausstattung pro Kopf, die für die inländische Produktion zur Verfügung steht, kann dann nicht mehr aufrechterhalten werden. Die Kapitalausstattung pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht würde zurückgehen, und der dazugehörige gesamtwirtschaftliche und private Konsum pro Kopf würden wiederum geringer ausfallen.

Resümierend lässt sich festhalten, dass die Berücksichtigung des Auslands an den für die hier zugrunde liegende Frage entscheidenden Aussagen nichts ändert. Sowohl bei Vernachlässigung des Auslands als auch bei dessen Berücksichtigung kann eine Erhöhung des Schuldenstandes des Staates pro Kopf zu einem Rückgang des Konsums pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht führen.

##### *5. Das optimale Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates als relative Grenze der Staatsverschuldung*

Die bisherigen Ausführungen zum Schuldenstandeffekt haben gezeigt, dass der Staat über sein Verhalten das Konsumniveau des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspfad beeinflusst. Die vom Staat hervorgerufenen Ausgabeneffekte treten dabei sowohl bei einer Steuerfinanzierung als auch bei einer Kreditfinanzierung auf und müssen daher bei der Beurteilung der Staatsverschuldung hinsichtlich des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsgleichgewichts nicht berücksichtigt werden. Insofern sind hier lediglich das Finanzierungsverhalten und die Höhe der Investitionsquote von Bedeutung. Die Staatsausgaben pro Kopf können daher als konstant angenommen werden.

Je nachdem, wie viel private Investitionen der Staat durch sein Primärdefizit verdrängt und je nachdem, wie viel er über Investitionen zur gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung beiträgt, resultiert ein gesamtwirtschaftlicher Kapitalstock pro Kopf, dem ein entsprechender gesamtwirtschaftlicher Konsum pro Kopf zugeordnet ist. Resultiert aus dem Verhalten des

Staates langfristig ein öffentlicher Kapitalstock, der dem Schuldenstand des Staates entspricht, nimmt  $\Omega^*$  den Wert eins an. An die Stelle der durch das Primärdefizit in jeder Periode verdrängten privaten Investitionen sind öffentliche Investitionen getreten, welche die privaten Investitionen hinsichtlich Umfang und Produktivität ersetzen können. Die sich hieraus ergebende Lage der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve unterscheidet sich dann nicht von der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve, die sich im Modell ohne Staat ergibt. Das Finanzierungsverhalten des Staates lässt sich somit als neutral bezüglich des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsgleichgewichts und damit des Konsumniveaus bezeichnen.<sup>153</sup>

Resultiert aus dem Verhalten des Staates jedoch ein  $\Omega^*$ , das nicht den Wert eins annimmt, besteht diese Neutralität des Finanzierungsverhaltens des Staates nicht mehr. Vielmehr ergibt sich eine andere Lage der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve als im Modell ohne Staat. Je nachdem welches Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates im langfristigen Wachstumsgleichgewicht  $\Omega^*$  aus dem Finanzierungsverhalten des Staates bei gegebenen Staatsausgaben und gegebener Investitionsquote resultiert, fällt das gesamtwirtschaftliche Konsumniveau höher oder niedriger aus. Verfolgt der Staat das Ziel eines angemessenen Wirtschaftswachstums, d. h. strebt er ein Wirtschaftswachstum an, das über hohe Konsummöglichkeiten versucht, langfristig den allgemeinen Wohlstand zu steigern, existiert ein bestimmtes und in diesem Sinn optimales Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates. Das optimale Verhältnis ist erreicht, wenn es mit einem „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht vereinbar ist. Im „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht hat der Konsum pro Kopf sein Maximum, wodurch auch der allgemeine Wohlstand sein Maximum hat, sofern man diesen an den Konsummöglichkeiten misst.

Wie in Abschnitt II.3 dieses Kapitels gezeigt wurde, setzt die Existenz eines Wachstumsgleichgewichts bei einem unvollkommenen intergenerativen Altruismus nicht nur voraus, dass der private Konsum pro Kopf und die gesamtwirtschaftliche Kapitalausstattung pro Kopf konstant sind. Vielmehr müssen auch der Schuldenstand des Staates pro Kopf und die Ausstattung mit Kapital im Besitz des Staates pro Kopf konstant sein. Würde der Staat entgegen der eingangs des Abschnitts II.1.c) dieses Kapitels getroffenen Annahme zusätzlich zu den Primärdefiziten auch Sekundärdefizite eingehen, dann könnten die Bedingun-

---

<sup>153</sup> Die Neutralität des Schuldenstandes des Staates ist jedoch nur dann gewährleistet, wenn der öffentliche Kapitalstock genauso produktiv ist wie der private Kapitalstock. Inwieweit die Ergebnisse, die in den folgenden Ausführungen dargelegt werden, relativiert werden müssen, wenn der private und öffentliche Kapitalstock Produktivitätsunterschiede aufweisen, wird in Abschnitt II.6 diskutiert.

gen für eine Wachstumsgleichgewicht nur erfüllt sein, wenn die Wachstumsrate des Nationaleinkommens größer als der Zinssatz ist. Die Existenz eines „golden-age“-Wachstumsgleichgewichts erfordert darüber hinaus, dass der aus dem Verhalten des Staates langfristig resultierende Schuldenstand des Staates und der sich langfristig ergebende öffentliche Kapitalstock in einem bestimmten, als optimal bezeichneten, Verhältnis zueinander stehen. Wird dieses optimale Verhältnis nicht erreicht, ist der Schuldenstand des Staates in Relation zum öffentlichen Kapitalstock entweder zu hoch oder zu niedrig, und der langfristig mögliche gesamtwirtschaftliche Konsum pro Kopf ist nicht maximal.

Das optimale Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates stellt somit eine Grenze der Staatsverschuldung dar, wobei diese Grenze der Staatsverschuldung relativ ist, weil nicht die absolute Höhe des Schuldenstandes des Staates als Grenze der Staatsverschuldung angesehen wird. Darüber hinaus ist das optimale Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates vom Konsumverhalten und damit auch Sparverhalten der privaten Wirtschaftssubjekte abhängig. Je nachdem welche Lage der  $\dot{c}_p = 0$ -Kurve sich aus dem Konsum- bzw. Sparverhalten der Privaten im Modell ohne Staat bzw. bei Staatschuldenneutralität ergibt, resultiert ein anderes Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates, das mit einem langfristigen Maximum des gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf vereinbar ist. Darüber hinaus gibt es in Abhängigkeit vom privaten Konsum- bzw. Sparverhalten jeweils nur ein optimales Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates und nicht ein Intervall möglicher Relationen dieser beiden Größen.

Ziel dieses Abschnitts ist es, die Bedeutung des Verhältnisses von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates als relative Grenze der Staatsverschuldung herauszuarbeiten und dabei aufzuzeigen, welche Konsequenzen sich hieraus für die Begrenzung der Staatsverschuldung ergeben. Hierzu wird von Einflüssen auf das Wachstumsgleichgewicht abstrahiert, die von Veränderungen der Wachstumsrate der Bevölkerung, der Zeitpräferenzrate, der Sterbewahrscheinlichkeit und des intergenerativen Altruismus ausgehen. Darüber hinaus werden die Staatsausgaben pro Kopf konstant gehalten, um die Beeinflussung des langfristigen Wachstumsgleichgewichts durch die Ausgabeneffekte auszuschalten.

In den Abbildungen 4 bis 6 werden jeweils Phasendiagramme dargestellt, die bereits aus den vorangestellten Abschnitten bekannt sind. Die  $\dot{c}_p = 0_{\Omega^*=1}$ -Kurve stellt jene Isokline dar, bei der sich der private Konsum pro Kopf nicht ändert und gleichzeitig der Schuldenstand des Staates keinen Einfluss auf das Wachstumsgleichgewicht hat, weil der öffent-

liche Kapitalstock dem Schuldenstand des Staates entspricht ( $\Omega^* = 1$ ). Die Lage der  $\dot{c}_p = 0_{\Omega^*=1}$ -Kurve wird somit ausschließlich vom Verhalten der privaten Wirtschaftssubjekte bestimmt. Diese kann die  $\dot{k} = 0$ -Kurve „links“ vom „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht, „rechts“ vom „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht oder im „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht schneiden.<sup>154</sup> Mit der  $\dot{c}_p = 0_{\Omega^*=1}$ -Kurve werden somit alle denkbaren Isoklinen für den privaten Konsum pro Kopf in zwei Bereiche getrennt, für die in beiden Fällen gilt, dass der Schuldenstand des Staates das langfristige Wachstumsgleichgewicht beeinflusst. Alle denkbaren Isoklinen links von der  $\dot{c}_p = 0_{\Omega^*=1}$ -Kurve sind nur mit einem öffentlichen Kapitalstock vereinbar, der geringer ist als der Schuldenstand des Staates ( $\Omega^* < 1$ ). Isoklinen rechts der  $\dot{c}_p = 0_{\Omega^*=1}$ -Kurve zeichnen sich hingegen durch einen öffentlichen Kapitalstock aus, der größer als der Schuldenstand des Staates ist ( $\Omega^* > 1$ ).

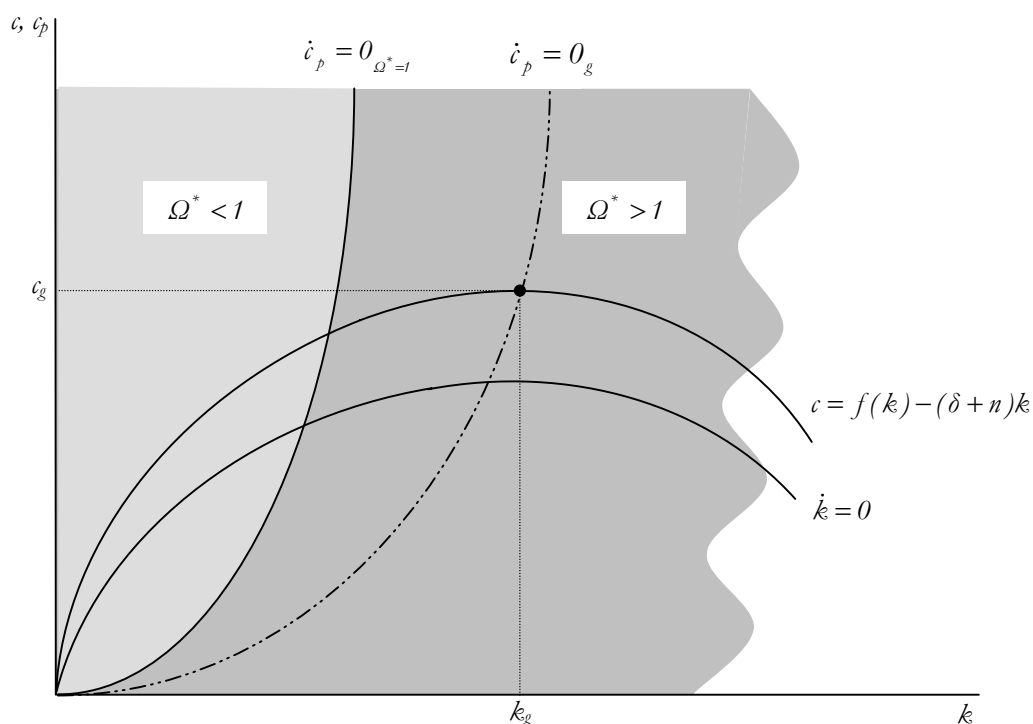


Abbildung 4: Das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht im Bereich  $\Omega^* > 1$

<sup>154</sup> Wie in Abschnitt II.2 dieses Kapitels erwähnt wurde, wird der Fall einer dynamischen Ineffizienz, d. h. eines Wachstumsgleichgewichts, welches „rechts“ vom „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht liegt, allgemein ausgeschlossen. Da es denkbar ist, dass eine fehlende dynamische Ineffizienz in westlichen Industriestaaten u. U. darauf zurückzuführen ist, dass der Staat durch seine Kreditaufnahme ein privates Übersparen (über)kompensiert, soll an dieser Stelle die Existenz einer dynamischen Ineffizienz nicht ausgeschlossen werden.

Je nachdem welche Konsum- bzw. Sparentscheidung die privaten Wirtschaftssubjekte treffen, kann das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht entweder von der  $\dot{c}_p = 0_{\Omega^*=1}$ -Kurve geschnitten werden oder in den Bereichen jener Isoklinen liegen, für die der Wert von  $\Omega^*$  größer oder kleiner eins ist. Es lassen sich folglich drei Fälle unterscheiden, in denen das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht liegen kann.

In Abbildung 4 ist eine Situation dargestellt, in der die Konsum- und Sparentscheidung der privaten Wirtschaftssubjekte zu einem Wachstumsgleichgewicht führen würde, das „links vom „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht liegt. Ein Maximum des gesamtwirtschaftlichen Konsums pro Kopf kann in diesem Fall nur erreicht werden, wenn im langfristigen Wachstumsgleichgewicht der öffentliche Kapitalstock größer als der Schuldenstand des Staates ist.

Gemäß Gleichung (II.48) ergibt sich für das Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates im „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht in diesem Fall

$$(II.55) \quad \frac{\kappa\beta}{n+\delta} > \frac{\beta-\tau}{n}.$$

Zur Realisierung eines „golden-age“-Wachstumsgleichgewichts müsste der Staat bei gegebenen Staatsausgaben pro Kopf  $\beta$  die Investitionsquote des Staates  $\kappa$  und den Steuersatz  $\tau$  so wählen, dass die daraus resultierenden öffentlichen Investitionen einerseits und das daraus resultierende Primärdefizit andererseits langfristig zu einer Situation führen, bei der der öffentliche Kapitalstock größer als der Schuldenstand des Staates ist. Hieraus resultiert eine  $\dot{c}_p = 0_g$ -Kurve, welche die  $\dot{k} = 0$ -Kurve im Bereich  $\Omega^* > 1$  schneidet. Das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht wird jedoch nur dann erreicht, wenn  $\kappa$  und  $\tau$  so gewählt werden, dass sich ein gesamtwirtschaftlicher Kapitalstock pro Kopf  $k$  einstellt, der dem gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock pro Kopf im „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht  $k_g$  entspricht.

Anders verhält es sich, wenn die Konsum- bzw. Sparentscheidung der privaten Wirtschaftssubjekte zu einem Wachstumsgleichgewicht führen würde, das „rechts“ vom maximalen Konsum pro Kopf liegt. In diesem Fall befindet sich das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht in einem Bereich, bei dem der öffentliche Kapitalstock geringer als der Schuldenstand des Staates ist. Diese Situation ist in Abbildung 5 dargestellt.

In diesem Fall folgt aus Gleichung (II.48)

$$(II.56) \quad \frac{\kappa\beta}{n+\delta} < \frac{\beta-\tau}{n}.$$

Zur Realisierung eines „golden-age“-Wachstumsgleichgewichts müsste der Staat bei gegebenen Staatsausgaben pro Kopf  $\beta$  die Investitionsquote des Staates  $\kappa$  und den Steuersatz  $\tau$  im Gegensatz zum vorhergehenden Fall so wählen, dass die daraus resultierenden öffentlichen Investitionen einerseits und das daraus resultierende Primärdefizit andererseits langfristig zu einem Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates führen, das kleiner als eins ist. Hieraus ergibt sich eine  $\dot{c}_p = 0_g$ -Kurve, welche die  $\dot{k} = 0$ -Kurve im Bereich  $\Omega^* < 1$  schneidet. Das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht wird jedoch auch in diesem Fall nur dann erreicht, wenn  $\kappa$  und  $\tau$  so gewählt werden, dass sich ein gesamtwirtschaftlicher Kapitalstock pro Kopf  $k$  einstellt, der dem gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock pro Kopf im „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht  $k_g$  entspricht.

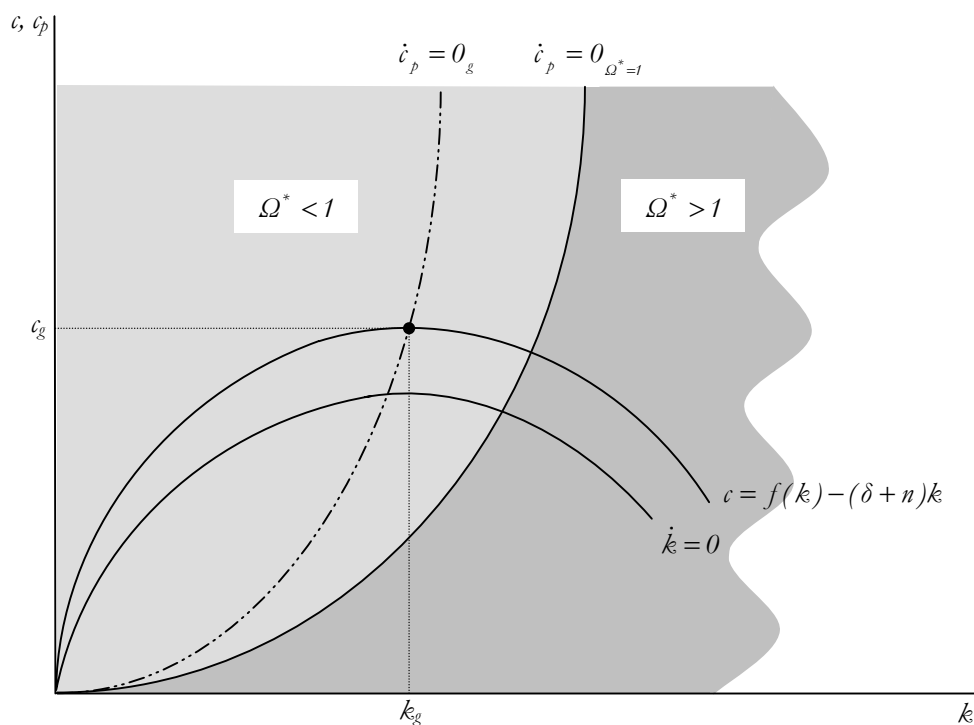


Abbildung 5: Das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht im Bereich  $\Omega^* < 1$

Führt das Konsum- bzw. Sparverhalten der privaten Wirtschaftssubjekte jedoch bereits zu einem „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht (Abbildung 6), so muss der Staat vermeiden, dass sein Finanzierungsverhalten das Wachstumsgleichgewicht beeinflusst. Im Gegensatz zu den beiden vorhergegangenen Fällen muss der Staat dann bei gegebenen Staatsausgaben pro Kopf  $\beta$  die Investitionsquote  $\kappa$  und den Steuersatz  $\tau$  so wählen, dass das „golden-



age“-Wachstumsgleichgewicht mit einem öffentlichen Kapitalstock einhergeht, der dem Schuldenstand des Staates entspricht.

Aus Gleichung (II.48) ergibt sich dann

$$(II.57) \quad \frac{\kappa\beta}{n+\delta} = \frac{\beta-\tau}{n}.$$

Die Investitionsquote des Staates und der Steuersatz müssen dabei so festgelegt werden, dass sich wiederum ein gesamtwirtschaftlicher Kapitalstock pro Kopf einstellt, der dem gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock pro Kopf im „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht entspricht. Für den Fall, dass sich der öffentliche Kapitalstock nicht abnutzt ( $\delta = 0$ ), wird Gleichung (II.57) erfüllt, wenn die öffentlichen Investitionen (pro Kopf) dem Primärdefizit (pro Kopf), d. h. der Nettokreditaufnahme (pro Kopf), entsprechen.

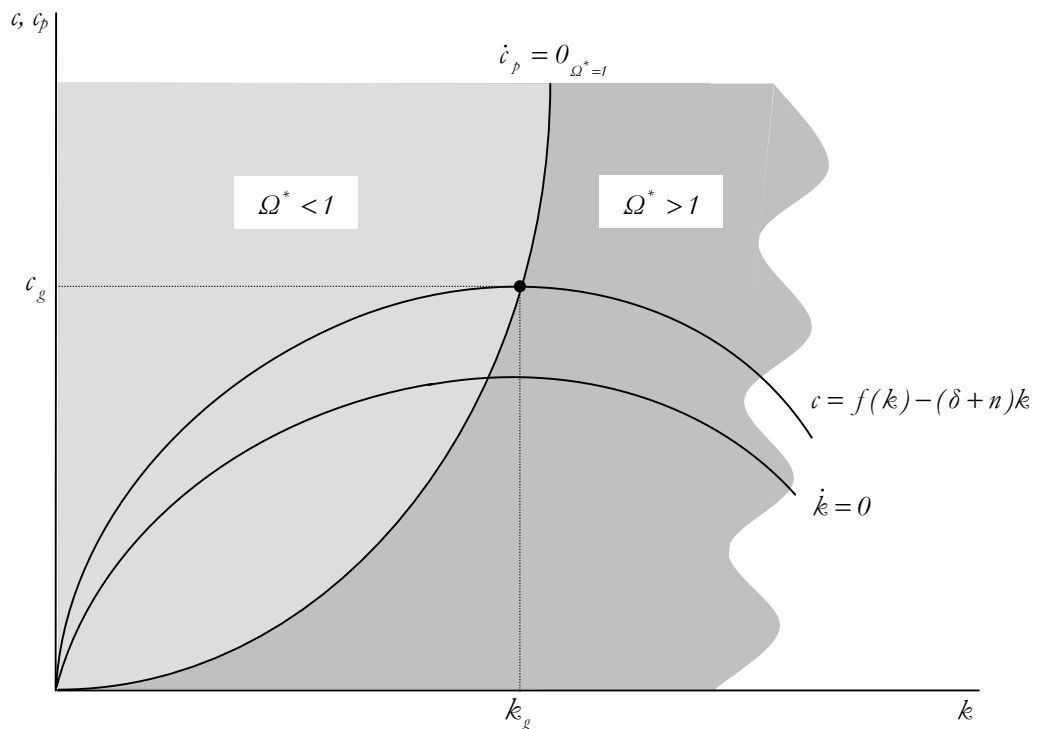


Abbildung 6: Das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht für den Fall  $\Omega^* = 1$

Das Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates, das mit einem „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht vereinbar ist, ist somit abhängig vom Konsum- bzw. Sparverhalten der privaten Wirtschaftssubjekte. Wie hoch das Primärdefizit des Staates ausfallen darf bzw. auf welchen Umfang es begrenzt werden muss, damit über die Realisierung des langfristigen Konsummaximums das Ziel erreicht wird, den allgemeinen Wohlstand zu sichern, kann nicht eindeutig bestimmt werden. Zum einen lassen sich exak-

te Werte für die Investitionsquote und den Steuersatz aus den Gleichungen (II.55), (II.56) und (II.57) nicht ableiten. Zum anderen lässt sich nur bei genauer Kenntnis des Konsum- und Sparverhaltens der Privaten feststellen, ob im langfristigen Wachstumsgleichgewicht der öffentliche Kapitalstock größer, kleiner oder gleich dem Schuldenstand des Staates sein muss. Folglich ist ohne genaue Kenntnis des Konsum- und Sparverhaltens der privaten Wirtschaftssubjekte nicht eindeutig festzulegen, ob die öffentlichen Investitionen langfristig größer, kleiner oder gleich dem Primärdefizit sein müssen.

#### 6. *Die Last des Schuldenstandes und die Grenzen der Staatsverschuldung*

Im Rahmen der so genannten Lastkontroverse wurde von Vertretern des „Aggregate-Investment-Approach“ postuliert, dass die eigentliche „Last der Staatsverschuldung“ in einer geringeren Kapitalausstattung zu sehen ist. An dieser Stelle soll die Lastkontroverse nicht erneut dargestellt werden<sup>155</sup>, zumal sich diese durch Klärung der jeweils zugrunde liegenden Lastbegriffe sehr einfach auflösen lässt. Vielmehr soll abschließend untersucht werden, inwieweit sich die hier vorliegenden Ergebnisse in der Lastkontroverse widerspiegeln bzw. ob ihr konkretisierende Aspekte hinzugefügt werden können. Dabei beschränken sich die Ausführungen – wie in der Lastdiskussion üblich – auf den Fall einer geschlossenen Volkswirtschaft.

Unabhängig von der Art der Finanzierung ausgabenwirksamer staatlicher Leistungen lassen sich zwei Lastbegriffe unterscheiden.<sup>156</sup> Unter einer realen Last versteht man jene Gütermenge, die infolge einer Ausgaben- und der damit einhergehenden Finanzierungsentscheidung des Staates der Verwendung durch private Wirtschaftssubjekte entzogen ist. Dabei kann man zwischen der gegenwärtigen Last durch eine Einschränkung des privaten Konsums einerseits und der zukünftigen Last durch eine Einschränkung privater Investitionen andererseits unterscheiden. Von der realen Last ist die einkommens- bzw. vermögensmäßige Last abzugrenzen, die sich in einer Steuerzahllast oder einem geringeren Nutzen<sup>157</sup> durch eine steuerfinanzierte staatliche Maßnahme in der Gegenwart bzw. durch Zins- und Tilgungszahlungen im Fall einer Kreditfinanzierung in der Zukunft manifestiert.

---

<sup>155</sup> Die wichtigsten Beiträge zur Lastkontroverse finden sich in Ferguson, J. M. (1964).

<sup>156</sup> Zu den Lastbegriffen vgl. Oberhauser, A. (1995), S. 348 f.

<sup>157</sup> Die Last in Form eines geringeren Nutzens geht auf J. M. Buchanan zurück. Vgl. Buchanan, J. M. (1958), S. 34 f.

Im vorliegenden Modell ewiger Jugend kommt es, dieser Begriffseinteilung folgend, zu einer einkommensmäßigen Last in Höhe der Steuern, die zur Finanzierung der Zinsen auf die Staatsschuld erhoben werden. Diese Last wird dabei von jedem Individuum getragen, da im Modell ewiger Jugend jedes Individuum über die gesamte Lebenszeit Arbeitseinkommen bezieht, die einer Besteuerung unterliegen. In dem Umfang, wie jedes Individuum Staatsschuldtitel hält, ist es jedoch gleichzeitig Empfänger von Zinszahlungen des Staates. Während für jedes Individuum somit nicht eindeutig festzustellen ist, wie hoch seine Last in der Zukunft sein wird bzw. ob überhaupt eine Last in der Zukunft besteht<sup>158</sup>, handelt es sich gesamtwirtschaftlich um ein Nullsummenspiel. In einer geschlossenen Volkswirtschaft müssen sich die Steuerzahlungen und die Zinszahlungen entsprechen, so dass hiervon die Höhe des gesamtwirtschaftlich verfügbaren Einkommens völlig unberührt ist.<sup>159</sup>

Darüber hinaus kann es im Modell ewiger Jugend zu einer realen Last im Sinne einer Einschränkung privater Investitionen kommen, wenn der Schuldenstand des Staates pro Kopf im langfristigen Wachstumsgleichgewicht steigt und diesem Schuldenstand des Staates pro Kopf im langfristigen Wachstumsgleichgewicht ein zu geringerer öffentlicher Kapitalstock gegenübersteht. Die „Last der Staatsverschuldung“ ist somit das Ergebnis des in Abschnitt II.3 beschriebenen Schuldenstandeffekts und geht daher nur insoweit von der Stromgröße „Primärdefizit pro Kopf“ aus, als sie die Bestandsgröße „Schuldenstand pro Kopf“ verändert. Diese Veränderung des Schuldenstands pro Kopf führt jedoch nur dann zu einer Last, wenn das Primärdefizit pro Kopf größer als die öffentlichen Investitionen pro Kopf ausfällt, so dass sich ein öffentlicher Kapitalstock pro Kopf im langfristigen Wachstumsgleichgewicht einstellt, der geringer als der Schuldenstand des Staates pro Kopf ist.

Die Gemeinsamkeiten mit dem Aggregate-Investment-Approach sind offensichtlich. Dennoch lassen sich bei näherer Betrachtung des Aggregate-Investment-Approach und des in diesem Zusammenhang stehenden „pay-as-you-use“-Prinzips Unterschiede feststellen. F. Modigliani geht in seinem im Jahre 1964 erschienenen Aufsatz, auf den der Aggregate-Investment-Approach u. a. zurückgeht, von einer kreditfinanzierten Staatsausgabenerhöhung aus.<sup>160</sup> Den Feststellungen im Rahmen des „Aggregate-Investment-Approach“ liegt

---

<sup>158</sup> Es kann somit zu Verteilungseffekten kommen. Vgl. Lerner, A. P. (1948), S. 260 f. Eine ausführliche Darstellung der Verteilungseffekte in Folge einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben findet sich bei Andel, N. (1969) und in einem auf die Ausführungen N. Andels Bezug nehmenden Artikel von Gandenberger, O. (1970).

<sup>159</sup> Vgl. Dietzel, C. (1855), S. 147; Lerner, A. P. (1948), S. 257.

<sup>160</sup> Vgl. Modigliani, F. (1964), S. 116.

somit eine Budgetbetrachtung zugrunde, wie sie in Abschnitt II.3.a).ab) dargestellt wurde. Sowohl eine Erhöhung der Ausgaben des Staates als auch die Kreditfinanzierung dieser Ausgabenerhöhung beeinflussen die gesamtwirtschaftliche Kapitalausstattung im langfristigen Wachstumsgleichgewicht.

Wie bereits in Abschnitt II.3.a).ab) dargelegt wurde, treten die Effekte, die auf die Erhöhung der Staatsausgaben zurückzuführen sind, sowohl bei einer Steuerfinanzierung als auch bei einer Kreditfinanzierung dieser zusätzlichen Staatsausgaben auf. Ursache für die hierdurch ausgelöste Veränderung der Kapitalausstattung pro Kopf ist somit nicht das Finanzierungsverhalten des Staates. Vielmehr handelt es sich um Effekte, die ihre Ursache im Umfang der Staatstätigkeit haben. Für die Beurteilung der Staatsverschuldung im Hinblick auf deren Einfluss auf das Wachstumsgleichgewicht spielen jene Effekte, die durch eine Veränderung der Staatsausgaben hervorgerufen werden, jedoch keine Rolle.

Wenn jedoch die Staatsausgabenerhöhung durch Kredite finanziert wird, steigt das Primärdefizit. Im langfristigen Wachstumsgleichgewicht ist dann der Schuldenstand des Staates pro Kopf höher als vor der kreditfinanzierten Staatsausgabenerhöhung. Durch den gestiegenen Schuldenstand pro Kopf im langfristigen Wachstumsgleichgewicht kommt es zu einem Rückgang der Kapitalausstattung im langfristigen Wachstumsgleichgewicht (Schuldenstandseffekt). Dieser Schuldenstandseffekt tritt im vorliegenden Modell nur dann nicht auf, wenn sich durch die öffentlichen Investitionen und die Primärdefizite im langfristigen Wachstumsgleichgewicht ein Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates  $\Omega^*$  einstellt, das gleich eins ist. Man kann in diesem Zusammenhang dann auch von einer Neutralität des Schuldenstandes im Hinblick auf das Wachstumsgleichgewicht sprechen.

Der Schuldenstandseffekt ist für den Fall  $\Omega^* = 1$  nur deshalb unwirksam, weil unterstellt wurde, dass der öffentliche Kapitalstock die gleiche Produktivität besitzt wie der private Kapitalstock. Weist der öffentliche Kapitalstock eine geringere Produktivität auf als der private Kapitalstock, wird der Schuldenstand des Staates nur dann keinen Einfluss auf das langfristige Wachstumsgleichgewicht haben, wenn der öffentliche Kapitalstock größer ausfällt als der Schuldenstand des Staates. Dabei muss der vergleichsweise unproduktive öffentliche Kapitalstock so groß sein, dass mit diesem genauso viel produziert werden kann, wie mit dem vergleichsweise produktiven privaten Kapitalstock hätte produziert werden können, wenn dieser durch die Staatsverschuldung nicht verdrängt worden wäre. Ist der öffentliche Kapitalstock hingegen produktiver als der private Kapitalstock, kann der öffent-

liche Kapitalstock geringer als der private Kapitalstock ausfallen, ohne die Neutralität des Schuldenstandes des Staates hinsichtlich des langfristigen Wachstumsgleichgewichts zu beseitigen. Auch hier gilt, dass der nunmehr vergleichsweise produktive öffentliche Kapitalstock so groß sein muss, dass mit diesem genauso viel produziert werden kann, wie mit dem nunmehr vergleichsweise unproduktiven privaten Kapitalstock hätte produziert werden können, wenn dieser durch die Staatsverschuldung nicht verdrängt worden wäre. Die Neutralität des Schuldenstandes des Staates ist somit – in Abhängigkeit von der Produktivität des öffentlichen Kapitalstocks – auch mit einem Verhältnis von Schuldenstand des Staates und öffentlichem Kapitalstock vereinbar, das ungleich eins ist. Die Produktivität des öffentlichen Kapitalstocks im Vergleich zum privaten Kapitalstock hat somit Einfluss auf die Lage jener Isokline des privaten Konsums pro Kopf, für die eine Neutralität der Staatsschulden hinsichtlich des Wachstumsgleichgewichts besteht.

Eine Neutralität des Schuldenstandes des Staates pro Kopf im Hinblick auf das Wachstumsgleichgewicht vermeidet eine Veränderung des langfristig möglichen Konsums pro Kopf durch das Finanzierungsverhalten des Staates, weil sich die Kapitalausstattung pro Kopf im Wachstumsgleichgewicht nicht ändert. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der gesamtwirtschaftliche Konsum pro Kopf maximal ist. Wie in Abschnitt II.5 gezeigt wurde, kann es je nach Konsum- bzw. Sparverhalten der privaten Wirtschaftssubjekte für die Erzielung eines langfristig maximalen Konsums pro Kopf erforderlich sein, Primärdefizite zu realisieren und öffentliche Investition zu tätigen, so dass der öffentliche Kapitalstock und der Schuldenstand des Staates im Wachstumsgleichgewicht von einander abweichen.

Weder aus den Überlegungen hinsichtlich der Neutralität des Schuldenstandes des Staates noch vor dem Hintergrund des Ziels, die langfristigen Konsummöglichkeiten zu maximieren, lässt sich daher die Forderung erheben, dass sich der Schuldenstand des Staates und der öffentliche Kapitalstock entsprechen müssen. Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung, wie sie beispielsweise im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland mit Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. vorkommen und welche die Bindung der Nettokreditaufnahme des Staates an die Höhe der öffentlichen Investitionen vorschreibt, sind daher aus ökonomischer Sicht zu undifferenziert. Wie die Ausführungen in Abschnitt II.5 gezeigt haben, führt diese Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung nur dann zu einer Neutralität des Schuldenstandes des Staates bei gleichzeitiger Maximierung der langfristigen Konsummöglichkeiten, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Der private und öffentliche Kapitalstock müssen stets die gleiche Produktivität aufweisen.

2. Das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht muss mit einem öffentlichen Kapitalstock vereinbar sein, der dem Schuldenstand des Staates entspricht.
3. Der öffentliche Kapitalstock darf keinem Verschleiß unterliegen, d. h. es muss  $\delta = 0$  gelten.
4. Die öffentlichen Investitionen müssen stets der Nettokreditaufnahme entsprechen, damit der öffentliche Kapitalstock dem Schuldenstand des Staates jederzeit entspricht.

Vor dem Hintergrund der angeführten Voraussetzungen, die an diese Verschuldungsregel gestellt sind, wird bereits erkennbar, dass die verfassungsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland den Anforderungen, die sich aus der langfristigen Theorie der Staatsverschuldung ableiten lassen, nicht voll gerecht werden können.

Allerdings können die Grenzen der Staatsverschuldung des Grundgesetzes nicht ausschließlich anhand einer Norm, i. e. Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG, beurteilt werden. Vielmehr müssen alle verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Staatsverschuldung in ihrem Wirkungszusammenhang beurteilt werden. Eine Analyse der verfassungsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung mit dem Ziel, die Diskrepanzen zwischen den ökonomischen Grenzen der Staatsverschuldung einerseits und den verfassungsrechtlichen Grenzen andererseits aufzuzeigen, ist daher erforderlich.

## *Kapitel 2*

### **Die Grenzen der Staatsverschuldung de constitutione lata**

Die Ausführungen in Kapitel 1 haben gezeigt, dass es aus ökonomischer Sicht nicht möglich ist, eindeutige Grenzen der Staatsverschuldung abzuleiten. Zum einen liegt dies daran, dass sich erst im Nachhinein feststellen lässt, ob das Finanzierungsverhalten des Staates zu einem Überschreiten der fiskalischen Grenzen der Staatsverschuldung führt. Zum anderen ist die Grenze der Staatsverschuldung im Sinn einer Beeinträchtigung des Ziels eines angemessenen Wirtschaftswachstums nicht eindeutig, weil die Festlegung dieser Grenze davon abhängt, bei welchem Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates ein Maximum des langfristig möglichen Konsums pro Kopf zu realisieren ist. Nichtsdestotrotz lassen sich aus den vorangegangenen Überlegungen zwei Anforderungen ableiten, die an eine Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung aus ökonomischer Sicht zu stellen sind:

1. Die Nettokreditaufnahme muss auf Primärdefizite begrenzt werden, wobei diese Primärdefizite nicht fortlaufend ansteigen dürfen. Dies stellt zum einen sicher, dass es langfristig nicht zu einer unbeständigen Haushaltssituation kommt. Zum anderen wird durch das Vermeiden von Sekundärdefiziten verhindert, dass der Schuldenstand des Staates fortwährend ansteigt, sollte die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkommens geringer als der Zinssatz sein. Das Finanzierungsverhalten des Staates kann dann nicht zu einer Gefährdung des langfristigen Wachstumsgleichgewichts und einem fortwährenden Rückgang des langfristig möglichen Konsums pro Kopf führen.
2. Eine Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung sollte außerdem dem Ziel eines angemessenen Wirtschaftswachstums im Sinn einer Maximierung des langfristig möglichen Konsums Rechnung tragen. Je nachdem welches Konsumverhalten und damit auch Sparverhalten die privaten Wirtschaftssubjekte an den Tag legen und je nach Substituierbarkeit von privatem und öffentlichem Kapitalstock müssen sich der Schuldenstand des Staates und der öffentliche Kapitalstock entweder entsprechen oder das Verhältnis dieser beiden Größen muss größer bzw. kleiner als eins sein. Ein bestimmtes, eindeutiges Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates und folglich auch ein bestimmtes, eindeutiges Verhältnis von öffentlichen Investi-

tionen und Nettokreditaufnahme des Staates, lassen sich aus der langfristigen Theorie der Staatsverschuldung jedoch nicht ableiten.

Inwieweit die verfassungsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland diesen beiden Anforderungen gerecht werden, steht im Mittelpunkt der Ausführungen dieses Kapitels. Hierbei wird aufbauend auf einer ausführlichen Untersuchung der Grenzen der Staatsverschuldung, wie sie sich aus verfassungsrechtlicher Sicht ergeben, die möglichen Diskrepanzen zwischen den ökonomischen Grenzen und den verfassungsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung aufgezeigt.

## **I. Die Verfassungsnormen des Grundgesetzes zur Begrenzung der Staatsverschuldung**

Kredite zählen grundsätzlich zu den verfassungsrechtlich legitimierten Einnahmen des Staates, wenngleich sie sich von den Steuern dahingehend unterscheiden, dass sie *expressis verbis* quantitativen Beschränkungen unterworfen sind. Neben den allgemeinen, die Einnahmen und Ausgaben des Staates betreffenden verfassungsrechtlichen Normen in Art. 109 Abs. 2 sowie Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG unterliegen Kredite durch Art. 115 GG weitergehenden verfassungsrechtlichen Kautelen.<sup>161</sup> Diese Trias verfassungsrechtlicher Normen steht dabei nicht unverbunden nebeneinander. Vielmehr besteht, *K. Stern* folgend, sogar ein „offenkundiger Zusammenhang“ zwischen diesen drei Verfassungsnormen<sup>162</sup>, wenngleich Art. 115 GG eine besondere Bedeutung zukommt. Durch Art. 115 GG wird nicht nur die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben begrenzt, sondern auch ein Ausnahmetatbestand festgelegt, bei dem die verfassungsrechtlichen Schranken für die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben gelockert oder aufgehoben werden.

Aus den oben genannten Normen des Grundgesetzes müssen sich folglich jene Kriterien bestimmen lassen, die für eine Beurteilung der Haushaltsdefizite aus verfassungsrechtlicher Sicht anzulegen sind. Im Folgenden werden daher die oben genannten Normen einer eingehenden Betrachtung unterzogen. Dabei ergibt sich das Problem, dass nicht alle drei zu überprüfenden Normen des Grundgesetzes für Bund und Länder gleichermaßen bindend sind. Während Art. 109 Abs. 2 GG sowohl vom Bund als auch von den Ländern zu beach-

---

<sup>161</sup> Vgl. hierzu Höfling, W. (1993); Lappin, R. (1994); Bröcker, K. (1997).

<sup>162</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 27; Stern, K. (1980), S. 1250.



ten ist<sup>163</sup>, handelt es sich bei Art. 110 Abs. 1 Satz 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG ausschließlich um verfassungsrechtliche Verpflichtungen für den Bund. Hinsichtlich Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG relativiert sich dieses Problem, da in den Landesverfassungen der meisten Bundesländer eine gleichbedeutende oder sogar gleich lautende Regelung wie in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG zu finden ist.<sup>164</sup> Im Fall des Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG ist dies nicht in gleichem Maß der Fall.<sup>165</sup> Darüber hinaus ergibt sich aus den Bestimmungen des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder keine dem Wortlaut des Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechende Verpflichtung. Sollten sich aus Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG Kriterien zur Beurteilung von Haushaltsdefiziten ergeben, ist folglich auch das Problem zu erörtern, inwieweit hieraus eine gesamtstaatliche Verpflichtung abzuleiten ist. Die Erörterung dieses Problems ist jedoch zunächst von nachgeordneter Bedeutung.

Art. 109 (1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.  
 (2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.  
 ...

Art. 110 (1) <sup>1</sup>Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt zu werden. <sup>2</sup>Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.  
 ...

Art. 115 (1) <sup>1</sup>Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen eine der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. <sup>2</sup>Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. <sup>3</sup>Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.  
 (2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.

*Text 1: Auszug aus der Finanzverfassung – Art. 109 Abs. 1 und 2,  
 Art. 110 Abs. 1 sowie Art. 115 GG*

<sup>163</sup> Vgl. Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 31a.

<sup>164</sup> Vgl. Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 31a. Von der Regelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG abweichend, binden die Länder Bayern und Hessen sowie die Freie und Hansestadt Hamburg die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits weiterhin an einen außerordentlichen Bedarf. Das Saarland hat den Ausnahmetatbestand der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um das Kriterium des außerordentlichen Bedarfs erweitert. Für die Freie Hansestadt Bremen ergeben sich aus der Landesverfassung keine Normen zur Begrenzung der Einnahmen aus Krediten. Lediglich eine gesetzliche Ermächtigung muss der Kreditaufnahme vorangestellt sein. Vgl. Piduch, E. A., Anhang zu Art. 115.

<sup>165</sup> Weder die Bundesländer Bayern und Hessen noch die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg besitzen eine Regelung, die Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG entspricht. Das Land Nordrhein-Westfalen hat in seiner Landesverfassung hinsichtlich des Haushaltsausgleichs lediglich eine „Kann“-Bestimmung verankert. Vgl. Piduch, E. A., Anhang zu Art. 110.

Die Verpflichtung zur Begrenzung der Krediteinnahmen und des Schuldenstandes, die sich aus dem Vertrag von Maastricht ergeben, wird ungeachtet der Aufmerksamkeit, die diesen Regelungen in der Öffentlichkeit geschenkt wird, nicht behandelt. Erstens entziehen sich diese Regeln einer ökonomischen Überprüfung, da sie lediglich das arithmetische Ergebnis politischer Zielvorgaben darstellt. Zweitens kann die Bundesrepublik Deutschland eine Änderung dieser Regelungen nur im Verein mit den anderen Unterzeichnerstaaten des Vertrags von Maastricht erreichen. Und schließlich sind in jüngster Zeit die Zweifel, welche hinsichtlich der disziplinierenden Kraft dieser Regelungen bestanden, durch die Diskussionen um den Stabilitätspakt eindrucksvoll bestätigt worden.

## II. Der Haushaltsausgleich nach Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG

Im Folgenden wird zunächst die Interpretation des Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG nach herrschender Meinung dargestellt. Im Anschluss daran erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der herrschenden Meinung und die dadurch ausgelöste Kontroverse. Dies ist insofern erforderlich, als hierdurch der Regelinhalt des Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG deutlich zum Vorschein kommt. Auf dieser Basis lässt sich sodann eruieren, ob aus Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG Kriterien zur Beurteilung von Haushaltsdefiziten abgeleitet werden können.

### 1. Der formelle Haushaltsausgleich

Gemäß Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG ist der Haushaltsplan<sup>166</sup> in „Einnahme“ und „Ausgabe“ auszugleichen. Nach *K. Stern* gilt dieser Artikel des Grundgesetzes als „[...] umstrittenste und am schwierigsten zu interpretierende Norm“<sup>167</sup> und *K. Nonnenmacher* vertritt die Auffassung, dass „[...] keine andere Verfassungsnorm [...] zu so vielen Meinungsverschiedenheiten Anlaß gegeben [hat.]“<sup>168</sup> Zentraler Punkt bei dieser Kontroverse ist die Frage, ob mit der Forderung, den Haushaltsplan in „Einnahme“ und „Ausgabe“ auszugleichen, ein materieller Haushaltsausgleich im Sinne einer Übereinstimmung von endgültigen Einnahmen

---

<sup>166</sup> Der Haushaltsplan besteht aus den Einzelplänen sowie den dem Gesamtplan zugehörigen Elementen Haushaltsübersicht, Finanzierungsübersicht und Kreditfinanzierungsplan. Vgl. § 10 HGrG; Schaller, H. (2000), S. 132.

<sup>167</sup> Stern, K. (1980), S. 1249.

<sup>168</sup> Nonnenmacher, K. (1991), S. 13.

und Ausgaben zu verstehen ist<sup>169</sup> oder ob dem Gebot des Haushaltsausgleichs auch durch einen formellen Ausgleich Rechnung getragen wird, indem den Ausgaben auch Einnahmen in Form von Deckungskrediten gegenübergestellt sind.

Spätestens seit der Neufassung des Art. 115 GG durch das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969 (BGBl. I 357) ist diese Kontroverse aus verfassungsrechtlicher Sicht weitgehend geklärt. Durch das Junktim zwischen Krediteinnahmen und Ausgaben für Investitionen wurde die Finanzierung von Staatsausgaben durch Kredite grundsätzlich für zulässig erklärt. Weil „[...] der Bund seine Ausgaben im Rahmen der ihm durch das Grundgesetz zugewiesenen Einnahmen zu halten hat [...]“<sup>170</sup>, erlaubt Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG somit auch eine Finanzierung von Ausgaben durch Deckungskredite. Würde man an der Interpretation des Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG als Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs weiterhin festhalten, käme es zwingend zu einem Verstoß gegen den Interpretationsgrundsatz der Einheit der Verfassung, demzufolge „[...] alle Verfassungsnormen [...] so zu interpretieren [sind], daß Widersprüche zu anderen Verfassungsnormen vermieden werden.“<sup>171</sup> Nach herrschender Meinung kann Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG folglich nur im Sinne eines formellen Haushaltsausgleichs interpretiert werden.<sup>172</sup>

Die Interpretation des Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG, den Haushaltsplan in „Einnahme“ und „Ausgabe“ formell auszugleichen, ist von Seiten der Finanzwissenschaft, aber auch von verfassungsrechtlicher Seite kritisiert worden. Bevor ausführlich auf die verfassungsrechtliche Diskussion eingegangen wird, soll die Kritik von Seiten der Finanzwissenschaft kurz dargelegt werden, da die Kritik von verfassungsrechtlicher Seite zur finanzwissenschaftlichen Kritik unmittelbare Anknüpfungspunkte aufweist.

---

<sup>169</sup> Der von *W. Kitterer* aufgestellten Definition des materiellen Haushaltsausgleichs (vgl. *Kitterer, W.* (1975), S. 28), wird hier nicht gefolgt. Weder die „Beschaffbarkeit“ von Deckungsmitteln noch das Junktim zwischen „bestimmten Ausgaben“ und „bestimmten Deckungsmitteln“ sind geeignet, den Begriff „materieller Haushaltsausgleich“ adäquat zu definieren. Insofern sind die Ausführungen von *W. Kitterer* zum Verhältnis von Art. 110 Abs. 1 Satz 2 und Art. 115 GG hier nicht von Belang.

<sup>170</sup> *Vialon, F. K.* (1953), S. 57.

<sup>171</sup> *Hesse, K.* (1993), Rdnr. 71. Zum Grundsatz der Einheit der Verfassung siehe auch *BVerfGE* 3, 225 [231]; 30, 172 [193]; 55, 274 [300].

<sup>172</sup> Vgl. *Maunz, Th.* (1981), Rdnr. 55; *Fischer-Menshausen, H.* (1983), Rdnr. 15 und Rdnr. 18. Zu diesem Ergebnis kommt auch *Arlt, U.* (1994), S. 88. Allerdings ist die Begründung *U. Arlts* unzulässig, da die einfachgesetzlichen Regelungen der Bundshaushaltsordnung zur authentischen Interpretation einer Verfassungsnorm nicht herangezogen werden können.

## 2. Die Kritik der Finanzwissenschaft am formellen Haushaltsausgleichsgebot

Die finanzwissenschaftliche Kritik am formellen Haushaltsausgleich zielt in zwei Richtungen. Auf der einen Seite wird die Auffassung vertreten, dass die Festschreibung eines bloßen formellen Haushaltsausgleichs nicht notwendig ist.<sup>173</sup> Nach Auffassung der Kritiker dieser Richtung besitzt ein formelles Haushaltsausgleichsgebot in keiner Weise eine ökonomische Aussagekraft<sup>174</sup> und kann insofern keine Orientierungshilfe im finanzpolitischen Willensbildungsprozess liefern. Auf der anderen Seite wird eine Rückbesinnung auf das klassische Grundprinzip der Finanzwissenschaft eines – zumindest im Regelfall – materiell ausgeglichenen Haushalts gefordert.<sup>175</sup> Diese Forderung stützt sich auf die These von *J. M. Buchanan und R. E. Wagner (1977)*, nach der die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben in einer Demokratie missbraucht werden kann, wenn diesem Finanzierungsinstrument nicht enge Grenzen gesetzt sind.<sup>176</sup> Die durch die keynesianische Theorie – nach *J. M. Buchanan und R. E. Wagner* nur im Ausnahmefall – erforderlich gewordene Abkehr vom materiellen Haushaltsausgleich ermöglicht es dem politischen Unternehmer, Ausgabenwünsche seiner Wähler zu erfüllen, ohne die Wähler mit den damit verbundenen Kosten sofort konfrontieren zu müssen.<sup>177</sup>

Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen Thesen soll im Einzelnen hier nicht erfolgen. Zwei Gegenargumente, die von Seiten der Rechtswissenschaft angeführt werden, sollen jedoch nicht unerwähnt bleiben. Zum einen zielt die von *J. M. Buchanan und R. E. Wagner* vorgeschlagene Verfassungsänderung nicht auf ein Verbot der Kreditaufnahme ab, sondern will die Kreditaufnahme nur in Ausnahmefällen zulassen und gleichzeitig an eine Zweidrittelmehrheit der Legislative knüpfen.<sup>178</sup> Dies bedeutet jedoch, dass in bestimmten Fällen ein formeller Haushaltsausgleich zulässig ist.<sup>179</sup> Es handelt sich somit nicht um eine generelle Rückkehr zum materiellen Haushaltsausgleich. Vielmehr wird dieser lediglich zum Regelfall erklärt. Zum anderen besitzt – wie sich im Anschluss noch zeigen wird – Art. 110 Abs. 1

---

<sup>173</sup> Vgl. Hettlage, K. M. (1964), S. 94; Klementa, J. (1969), S. 80; Dreißig, W. (1969), S. 32.

<sup>174</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 311.

<sup>175</sup> Vgl. Gandenberger, O. (1988), S. 183.

<sup>176</sup> Skeptisch hinsichtlich der Wirkung der Staatsverschuldung in einer Demokratie äußert sich auch Peacock, A. (1988), S. 24.

<sup>177</sup> Vgl. Buchanan, J. M und Wagner, R. E. (1977), S. 102.

<sup>178</sup> Vgl. ebenda, S. 180.

<sup>179</sup> So auch Höfling, W. (1993), S. 316.

Satz 2 GG eine haushaltswirtschaftliche Funktion, die das Ausgleichsgebot des Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG nicht überflüssig erscheinen lässt.

### 3. *Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG und das Demokratieprinzip –*

#### *Die verfassungsrechtliche Kritik am formellen Haushaltsausgleich*

Auch von verfassungsrechtlicher Seite wurde die Frage gestellt, ob – im Sinne eines formellen Ausgleichsgebots – Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG als „[...] blanke bilanztechnische Selbstverständlichkeit“<sup>180</sup> überhaupt Verfassungsrang verdient.<sup>181</sup> Als bedeutender, wenn man die Resonanz in der Fachliteratur als Maßstab heranzieht, ist jedoch jene Kritik zu werten, die in einem bloß formellen Haushaltsausgleich einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip sieht. Vor allem von *G. Püttner* wird die Auffassung vertreten, dass sich durch die Kreditaufnahme des Staates ein Verstoß gegen das Prinzip der „Macht auf Zeit“ ergibt, auf dem jede Demokratie beruht.<sup>182</sup> Jede Kreditaufnahme führt infolge zukünftig anfallender Zins- und Tilgungsverpflichtungen zu einem Vorgriff auf zukünftige Einnahmen und schränkt damit den Handlungsspielraum nachfolgender Entscheidungsträger in unzulässiger Weise ein.<sup>183</sup> Wie bereits bei *J. M. Buchanan und R. E. Wagner* wird auch hier die Kreditaufnahme des Staates als problematisch angesehen, wenn der politische Willensbildungsprozess auf demokratischen Prinzipien basiert. Bei der Kritik von *G. Püttner* sowie *J. M. Buchanan und R. E. Wagner* handelt es sich insofern um zwei Seiten derselben Medaille.

*G. Püttner* steht mit seiner Kritik am Gebot des formellen Haushaltsausgleichs jedoch in Opposition zur herrschenden Meinung, die Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG – wie dargelegt – nur ein formelles Ausgleichsgebot entnimmt. Allerdings negiert *G. Püttner* dabei die herrschende Meinung nicht, merkt jedoch an, dass „[...] dem eigentlichen Sinn des Haushaltsausgleichs [...] diese Interpretation nicht gerecht [wird].“<sup>184</sup> Die Neufassung des Art. 115 GG bedeutet für ihn dabei keine Abkehr vom Prinzip des materiellen Haushaltsausgleichs,

---

<sup>180</sup> Stern, K. (1980), S. 1249.

<sup>181</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983), Rdnr. 26. In diesem Sinn auch Friauf, K. H. (1968), S. 18.

<sup>182</sup> Vgl. Püttner, G. (1980), S. 11. In ähnlicher Weise äußern sich auch Kirchhof, P. (1984), S. 277; Birk, D. (1984), S. 749; Mußgnug, R. (1989), S. 130.

<sup>183</sup> Vgl. Püttner, G. (1980), S. 10.

<sup>184</sup> Ebenda.

sondern lediglich der Übergang vom jährlichen materiellen Ausgleich zu einem Ausgleich, der über den Konjunkturzyklus erfolgt.<sup>185</sup>

Sieht man davon ab, dass ein materieller Haushaltsausgleich über den Konjunkturzyklus hinweg nur unter idealtypischen, in der Realität aber kaum anzutreffenden Bedingungen möglich ist<sup>186</sup>, richtet sich die Kritik von verfassungsrechtlicher Seite an der Auffassung *G. Püttners* im Wesentlichen gegen das von ihm zugrunde gelegte Demokratieverständnis. Demokratie bedeutet zum einen – wie *G. Püttner* zutreffend bemerkt – „Macht auf Zeit“. Zum anderen muss in einer Demokratie die Legislative aber auch die Möglichkeit besitzen, die Zukunft zu gestalten „[...] und damit auch die Entscheidungsgrundlagen nachfolgender Amtsträger inhaltlich vorauszubestimmen.“<sup>187</sup> So wird der Handlungsspielraum zukünftiger Regierungen in einer Demokratie nicht nur durch das Finanzgebaren vorheriger Regierungen eingeschränkt, sondern auch durch eine Vielzahl von Gesetzen und Verträgen, die ihrer Zielsetzung erst gerecht werden können, wenn sie über Legislaturperioden hinweg ihre Wirkung zur Entfaltung bringen.<sup>188</sup>

Diese Verpflichtung der Gegenwart, die Zukunft mitzugestalten, wird in der Bundesrepublik Deutschland durch Art. 20 Abs. 1 GG betont, nach dem die Bundesrepublik Deutschland nicht nur ein demokratischer, sondern auch ein sozialer Bundesstaat ist.<sup>189</sup> Der daraus erwachsende verfassungsrechtliche Auftrag des Staates zur Daseinsvorsorge begründet sogar die Pflicht – und nicht nur die aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Möglichkeit – des Gesetzgebers, die Entscheidungsgrundlagen zukünftiger Regierungen zu beeinflussen.<sup>190</sup> Nur durch die langfristige Verpflichtung, z. B. das Existenzminimum durch staatliche Transferleistungen zu gewährleisten, kann die notwendige Rechtssicherheit geschaffen werden, die dem Sozialstaatsprinzip gerecht wird.<sup>191</sup> Das Demokratieverständnis, das der Auffassung *G. Püttners* zugrunde liegt, ist demnach einseitig.<sup>192</sup>

---

<sup>185</sup> Vgl. Püttner, G. (1980), S. 13.

<sup>186</sup> Zur Kritik am zyklischen Budgetausgleich vgl. Buchanan, J. M. und Wagner, R. E. (1977), S. 148 f.; Dreißig, W. (1969), S. 28.

<sup>187</sup> BVerfGE 79, 311 [343]. Vgl. ebenso Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 1; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 59.

<sup>188</sup> Vgl. hierzu Henseler, P. (1983), S. 490-497; Nonnenmacher, K. (1991), S. 104-108.

<sup>189</sup> Vgl. Stern, K. u. a. (1972), S. 70 f. und S. 82; Höfling, W. (1993), S. 96; Nonnenmacher, K. (1991), S. 108.

<sup>190</sup> Vgl. Henseler, P. (1983), S. 499.

<sup>191</sup> Das Gegenargument *G. Püttners*, dass „[...] die öffentliche Finanzwirtschaft [...] nun einmal im Unterschied zur normalen Gesetzgebung periodenbezogen ausgestaltet [...] [ist]“ (Püttner, G. (1980), S. 11), kann wenig überzeugen, weil *G. Püttner* bei seiner Interpretation des materiellen Haushaltsausgleichs selbst

#### 4. Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG und die Entscheidungsfähigkeit des Staates

G. Püttners Auffassung ist daher aus verfassungsrechtlicher Sicht weder haltbar, noch wird das formelle Haushaltsausgleichsgebot von ihm widerlegt. Gleichwohl stellt die hier vorgebrachte Kritik lediglich auf die Entscheidungsgrundlagen zukünftiger Regierungen ab. Nicht geklärt ist, inwieweit eine Einschränkung der Entscheidungsfähigkeit der staatlichen Kreditaufnahme Grenzen setzt.

Das einseitige Demokratieverständnis G. Püttners wird vom Bundesverfassungsgericht – wie bereits dargelegt – nicht uneingeschränkt geteilt. Das Bundesverfassungsgericht vertritt jedoch auch die Auffassung, dass „[e]s [...] ebenso zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers [gehört], über die Amtsperiode hinauszusehen, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen [...]“. <sup>193</sup> Aus dem Demokratieverständnis des Bundesverfassungsgerichts erwächst somit nicht nur eine Legitimation zur Beeinflussung der Entscheidungsgrundlage zukünftiger Regierungen. Vielmehr folgt aus diesem Demokratieverständnis auch die Verpflichtung zum Erhalt der Entscheidungsfähigkeit zukünftiger Regierungen. <sup>194</sup> Die Entscheidungsfähigkeit zukünftiger Regierungen ist maßgeblich davon abhängig, ob bzw. inwieweit die mit den staatlichen Aufgaben verbundenen Ausgaben getätigt werden können. Wie die Ausführungen in Abschnitt I des vorangegangenen Kapitels gezeigt haben, geht u. U. auf kurz oder lang die Fähigkeit des Staates Ausgaben zu tätigen verloren, wenn mit einer fortwährenden Kreditaufnahme die Schuldenstandsquote und damit die Zinslastquote des Staates ansteigt. Es scheint daher auch aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten zu sein, die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben so zu begrenzen, dass ein Auftreten fiskalischer Zwänge vermieden wird.

Ein Verstoß gegen Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG liegt jedoch erst vor, wenn in einer Haushaltsperiode die Summe der geplanten Ausgaben die Summe der geplanten Einnahmen einschließlich der Deckungskredite übersteigt <sup>195</sup>, d. h. ein Haushaltsausgleich nicht hergestellt werden kann. Ein Haushaltsausgleich kann zum einen dann nicht hergestellt werden, wenn es dem Staat aufgrund von Steuerwiderständen bzw. Steuerausweichreaktionen nicht möglich ist, die endgültigen Einnahmen zu erhöhen. Zum anderen ist ein Haushaltsaus-

---

auf eine über mehrere Perioden reichende Konstruktion zurückgreift. Vgl. Püttner, G. (1980), S. 13.

<sup>192</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 95.

<sup>193</sup> BVerfGE 79, 311 [343].

<sup>194</sup> Vgl. Häberle, P. (1977), S. 33.

<sup>195</sup> Vgl. Maunz, Th. (1981), Rdnr. 56.

gleich dann ausgeschlossen, wenn dem Staat die Möglichkeit verwehrt ist, weitere Kredite aufzunehmen, weil dies entweder Art. 115 GG nicht zulässt oder auf dem Kapitalmarkt keine weiteren Staatsschuldtitel akzeptiert werden. Die Konsequenz ist eine Ausgabenkürzung oder, sollte dies nicht möglich sein, der Staatsbankrott. Dabei versteht man unter einem Staatsbankrott die Entwertung der Schuldtitel des Staates, indem sich der Staat entweder weigert, den Schuldendienst zu leisten, oder den Schuldendienst mittels der Notenpresse finanziert.

Mit dem Staatsbankrott ist somit nicht der Zusammenbruch eines Staates besiegelt. Vielmehr handelt es sich beim Staatsbankrott um „[e]ine Form der Selbstrettung [...]“.<sup>196</sup> Wenngleich sich der Staat so politisch in eine ausweglose Situation manövriert hat, ist dies vor dem Hintergrund der Finanzverfassung unproblematisch. Mit Ausgabenkürzungen oder dem Staatsbankrott stehen dem Staat zwei Instrumente zur Verfügung, mit deren Hilfe er sich wieder einen haushaltspolitischen Spielraum schaffen kann. Eine dauerhafte Beschränkung der Entscheidungsfähigkeit zukünftiger Regierungen, die nicht im Einklang mit dem Demokratieprinzip steht, ergibt sich hierdurch nicht.<sup>197</sup>

Folglich kann „[d]em Demokratieprinzip [...] kein Gebot entnommen werden, um des Entscheidungsspielraums künftiger Parlamente willen auf politisch wünschenswert erachtete, aber Folgekosten verursachende Maßnahmen zu verzichten.“<sup>198</sup> Dies gilt auch für das Haushaltsausgleichsgebot des Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG. Eine verfassungsrechtliche Schranke für eine staatliche Kreditaufnahme ergibt sich hieraus nicht.<sup>199</sup> Seine eigentliche Bedeutung liegt in der Gewährleistung realistischer Budgetansätze, um die Vollzugsfähigkeit des Haushaltsplans sicherzustellen.<sup>200</sup> Insofern ist diese Verfassungsnorm auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht überflüssig. Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG besitzt jedoch keine Direktionskraft im Hinblick auf Haushaltsdefizite.

---

<sup>196</sup> Kratzmann, H. (1982), S. 319. Zum Verständnis des Staatsbankrotts als Instrument zur Wiedererlangung der Handlungsfähigkeit des Staates vgl. auch BVerfGE 15, 126 [136]; 19, 150 [159, 163, 164 f.]; 41, 126 [151].

<sup>197</sup> Vgl. Henseler, P. (1983), S. 501.

<sup>198</sup> Henseler, P. (1983), S. 507. Die Sicherung der Entscheidungsfähigkeit des Staates wird nicht durch Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern durch Art. 109 Abs. 2 GG gewährleistet. Vgl. hierzu Abschnitt III.4 in diesem Kapitel.

<sup>199</sup> Vgl. Maunz, Th. (1981), Rdnr. 56; Höfling, W. (1993), S. 314; Fischer-Menshausen (1983), Rdnr. 19b; Piduch, E. A., Art. 110, Rdnr. 52.

<sup>200</sup> Vgl. Piduch, E. A., Art. 110, Rdnr. 50 und Rdnr. 55; Stern, K. (1980), S. 1249; Fischer-Menshausen, H. (1983), Rdnr. 15 und Rdnr. 18.



### III. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und Haushaltsdefizit –

#### Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG

Im Vergleich zu Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG stehen Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG ungleich häufiger im Zentrum der verfassungsrechtlichen Diskussion über die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben. Ein wichtiger Punkt im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Diskussion ist dabei das Regelverhältnis zwischen Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Zulässigkeit der Höhe der Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz 1981 dargelegt, dass diese beiden Artikel der Finanzverfassung nicht losgelöst voneinander zu sehen sind.<sup>201</sup> Für O. Ganderberger hingegen hat Art. 109 Abs. 2 GG „[...] den Charakter einer eigenständigen, situationsbezogenen Verschuldungsgrenze [...]“.<sup>202</sup> Einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den hier angesprochenen Verfassungsnormen ist daher eine Abklärung des Verhältnisses dieser beiden Normen zueinander voranzustellen.<sup>203</sup> Nur so ist es möglich, die jeweiligen Regelinhalte voneinander zu trennen und die verfassungsrechtlichen Vorgaben redundanzfrei zu erfassen.<sup>204</sup>

#### 1. Das Regelverhältnis der Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG

##### a) Das Regelverhältnis in der verfassungsrechtlichen Diskussion

Grundsätzlich lassen sich drei, sich widersprechende Regelverhältnisse unterscheiden.<sup>205</sup> Zunächst kann Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG als *lex specialis* des Staatsschuldenrechts ange-

---

<sup>201</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 [333 ff., 354].

<sup>202</sup> Ganderberger, O. (1990), S. 31. In ähnlicher Weise äußern sich Brenner, G. u. a. (1980), S. 243; Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 56; Bröcker, K. (1997), S. 22.

<sup>203</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 150.

<sup>204</sup> Die Darstellung des Regelinhalts der jeweiligen Grundgesetznormen erfolgt vor dem Hintergrund der Fragestellung, ob der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben Grenzen gesetzt sind. Dies bedingt, dass bisweilen einzelne Aspekte ausführlich dargestellt werden, auf andere Aspekte jedoch nur fragmentarisch oder gar nicht eingegangen wird. Insbesondere wird der Frage, ob Art. 115 GG auch für den Haushaltsvollzug Gültigkeit besitzt, nicht nachgegangen, da dies für die hier zugrunde liegende Fragestellung von nebensächlicher Bedeutung ist. Zur Bedeutung des Art. 115 GG für den Haushaltsvollzug vgl. Isensee, J. (1996a); Tiemann, S. (1995); Kriszeleit, R. und Meuthen, J. (1995).

<sup>205</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 150 f. Der Klassifizierung von *H. H. v. Arnim und D. Weinberg* wird hier nicht gefolgt. Vgl. hierzu v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 117. Faktisch führt die Einteilung von *H. H. v. Arnim und D. Weinberg* zum gleichen Ergebnis wie die Einteilung *W. Höflings. H. H. v. Arnim und*

sehen werden, der somit Art. 109 Abs. 2 GG jede Direktionskraft nimmt.<sup>206</sup> Es kann so der Eindruck entstehen, dass die Begrenzung der Krediteinnahmen in Höhe der Investitionssumme Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG zu einem übergeordneten Sondergesetz macht. Gerade in einer Situation, in der ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht herrscht, hat sich aber gezeigt, dass sich die Kreditaufnahme auch an Art. 109 Abs. 2 GG zu orientieren hat.<sup>207</sup> Es handelt sich hier folglich um eine Fehlinterpretation.<sup>208</sup> Diese Auslegung des Regelverhältnisses verstößt gegen die Grundsätze der praktischen Konkordanz<sup>209</sup> und Einheit der Verfassung.<sup>210</sup> Gleichmaßen unzulässig ist es, Art. 109 Abs. 2 GG zur einzigen Verfassungsnorm zu erheben, welche die Kreditaufnahme des Staates begrenzen soll.<sup>211</sup> Dieses Regelverhältnis basiert auf ökonomischen Überlegungen, die nicht über positives Verfassungsrecht, i. e. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, gestellt werden können.<sup>212</sup>

Die einzig zulässige Verfassungsinterpretation des Regelverhältnisses der Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG ist die eines normativen Ergänzungszusammenhangs.<sup>213</sup> In der Literatur finden sich hierüber zwei unterschiedliche Auffassungen. Zum einen wird Art. 109 Abs. 2 GG als Ausgangspunkt gewählt, der die gesamte Haushaltswirtschaft an das Erfordernis eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bindet. Durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG erfährt dieser eine Ergänzung<sup>214</sup> dahingehend, dass für die Normallage die Krediteinnahmen an die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen gebunden sind. Mit der Ausnahmeregelung in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs.

---

*D. Weinberg* stellen jedoch Art. 109 Abs. 2 GG ins Zentrum des Regelverhältnisses. Plausibler ist jedoch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG als Referenzpunkt festzulegen. Vgl. S. 93.

<sup>206</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 151 f. Diese Auffassung liegt beispielsweise den Ausführungen *G. Püttners* zugrunde. Vgl. Püttner, G. (1980), S. 12.

<sup>207</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 152. In diesem Sinn auch Stern, K. (1983), S. 60; Birk, D. (1984), S. 748.

<sup>208</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 151; Lappin, R. (1994), S. 93.

<sup>209</sup> Zur praktischen Konkordanz vgl. Hesse, K. (1993), S. 72.

<sup>210</sup> Vgl. Henseler, P. (1983), S. 531.

<sup>211</sup> Vgl. Brenner, G. u. a. (1980), S. 242 und S. 254; Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 14c.

<sup>212</sup> Vgl. Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 29; Höfling, W. (1993), S. 153.

<sup>213</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 96; Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 31; BVerfGE 79, 311 [330 f., 333 f.]; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 30; Höfling, W. (1993), S. 153.

<sup>214</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 31; v. Arnim, H. H. (1981), S. 516 f. und S. 521; Lappin, R. (1994), S. 94. In diesem Sinn auch Karehnke, H. (1973), S. 397.

GG erfolgt dann wiederum die Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht.<sup>215</sup> *W. Höfling* stellt dagegen Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG in das Zentrum des Regelverhältnisses.<sup>216</sup> Auf dieser Grundlage leitet er sodann aus Art. 109 Abs. 2 sowie Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG Ober- bzw. Untergrenzen für die Einnahmen des Staates aus Krediten ab, die von der Regelung in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG abweichen.

Beide Ansätze unterscheiden sich nur unwesentlich, so dass *K. Bröcker* keinen Vorteil im Ansatz von *W. Höfling* erkennen kann.<sup>217</sup> Es erscheint jedoch plausibler, Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG als Ausgangspunkt zu wählen, da dieser die Krediteinnahmen in der Normallage determiniert und damit den Referenzpunkt festlegt, an dem die Regelungsfunktionen von Art. 109 Abs. 2 bzw. Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG ansetzen.<sup>218</sup> Im Folgenden wird daher der normative Ergänzungszusammenhang im Sinne von *W. Höfling* näher dargestellt.<sup>219</sup> Durch die Erläuterungen zum Regelverhältnis erfolgt gleichzeitig eine überblicksartige Darstellung der Regelinhalte dieser beiden Normen. Die daran anschließenden Abschnitte haben dann eine detaillierte Betrachtung dieser Regelinhalte zu ihrem Gegenstand.

#### b) Das Regelverhältnis nach *W. Höfling*

Grundsätzlich statuiert Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG, dass in der gesamtwirtschaftlichen Normallage Krediteinnahmen nur in Höhe der Ausgaben für Investitionen erzielt werden dürfen. Hiermit wird eine Obergrenze für die Einnahmen aus Krediten gezogen, von der, je nach gesamtwirtschaftlicher Situation, abgewichen werden darf bzw. abgewichen werden muss.

---

<sup>215</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 28-31; Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 31; Henseler, P. (1983), S. 530; Bröcker, K. (1997), S. 23; Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 28. Dieses Verständnis liegt auch den Ausführungen *R. Lappins* zugrunde. Vgl. Lappin, R. (1994), S. 94.

<sup>216</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 155 f. In gleicher Weise äußert sich *Isensee*, J. (1996), S. 718 f.

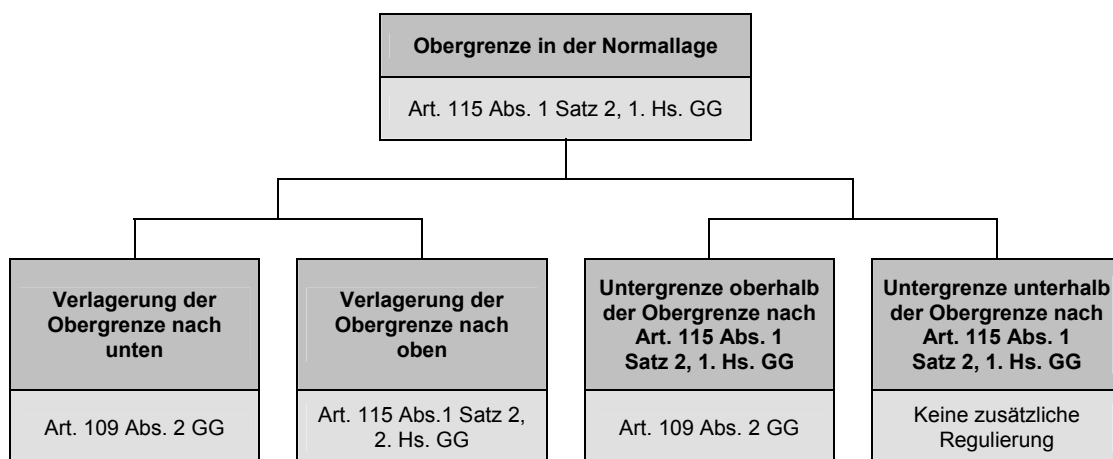
<sup>217</sup> Vgl. Bröcker, K. (1997), S. 23, Fn. 7.

<sup>218</sup> Wenngleich der Ansicht *M. Wiebels* zum Regelverhältnis der Normen des Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gefolgt werden kann, ist festzuhalten, dass *M. Wiebel* in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG jene Norm sieht, die Art. 109 Abs. 2 GG von Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG trennt (vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 114 f.) und insofern die hier vertretene Auffassung bestätigt. Auch die Ausführungen von *R. Aprill* und *D. Hugo* sowie *P. Henseler* legen es nahe, Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG in das Zentrum des Regelverhältnisses zu stellen. Vgl. *Aprill*, R. und *Hugo*, D. (2000), S. 116; *Henseler*, P. (1983), S. 531-533.

<sup>219</sup> Vgl. hierzu Höfling, W. (1993), S. 156 und S. 224.

Durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG ist es zulässig, die im ersten Halbsatz dieser Norm festgelegte Obergrenze nach oben zu überschreiten. Dieses Überschreiten wird durch die Notwendigkeit begründet, eine Volkswirtschaft, die sich in einer Rezession befindet, durch eine vermehrte staatliche Nachfrage aus der Rezession zu führen und damit wieder ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht herzustellen. Die Krediteinnahmen müssen sich dann nicht mehr an der Höhe der Ausgaben für Investitionen orientieren.

Die durch das Junktum zwischen Krediteinnahmen und Ausgaben für Investitionen festgelegte Obergrenze darf jedoch nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn diese Einnahmen aus Krediten das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht gefährden. Dies ergibt sich unmittelbar aus Art. 109 Abs. 2 GG, der die Verpflichtung enthält, bei der gesamten Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.<sup>220</sup> Insofern verschiebt sich die Obergrenze der Krediteinnahmen immer dann nach unten, wenn in der Normallage durch die Krediteinnahmen in Höhe der Investitionsausgaben das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdet wird.



*Abbildung 7: Das Regelverhältnis zwischen Art. 115 Abs. 1 Satz 2 und Art. 109 Abs. 2 GG nach W. Höfling*

Neben diesen Obergrenzen, die aus dem Regelverhältnis der Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG resultieren, ergeben sich für bestimmte gesamtwirtschaftliche Situationen auch Untergrenzen für die staatlichen Einnahmen aus Krediten, d. h. eine Verpflichtung, Ausgaben in einer bestimmten Höhe durch Kredite zu finanzieren. Liegt diese Untergrenze unter der zulässigen Höhe für die Krediteinnahmen gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. GG, ergeben sich keine zusätzlichen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen, d. h., es gelten weiterhin die Bestimmungen aus Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG. Befindet sich die

<sup>220</sup> Vgl. Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 28.

Untergrenze jedoch über der in Art. 115 Abs. 2 Satz 2, 1. Hs. GG statuierten Höhe, so tritt zur Ermächtigung aus Art. 115 Abs. 2 Satz 2, 2. Hs. GG die Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 2 GG hinzu, Krediteinnahmen zu erzielen, die über der Summe der Investitionsausgaben liegen.

Das Regelverhältnis dieser beiden Grundgesetznormen und damit auch die Abgrenzung der jeweiligen Regelinhalte ist somit maßgeblich davon abhängig, was unter einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht zu verstehen ist.<sup>221</sup> Bevor auf die hier angesprochenen Normen der Verfassung im Einzelnen näher eingegangen wird, ist es daher sinnvoll, zunächst den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu konkretisieren.

## 2. Der unbestimmte Rechtsbegriff „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“

Sowohl in Art. 109 Abs. 2 GG als auch in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG wird der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts identisch gefasst.<sup>222</sup> Insofern besitzen die nachfolgenden Ausführungen für beide Verfassungsnormen uneingeschränkte Gültigkeit.<sup>223</sup>

Bei dem Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff<sup>224</sup> bzw. unbestimmten Verfassungsbegriff.<sup>225</sup> Die in § 1 StWG vorzufindende Umschreibung des Begriffs wurde nicht in der Verfassung festgeschrieben, um diesen Begriff für Entwicklungen des wirtschaftswissenschaftlichen Kenntnisstands offen zu halten.<sup>226</sup> Dies bedeutet jedoch nicht, dass es sich beim gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht um eine verfassungsrechtliche Worthülse handelt<sup>227</sup>, der jegliche Bedeutung beigegeben werden kann und die so zum Spielball politischer Interessen wird. Allerdings erschöpft sich die Konkretisierung des Begriffs „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ auch nicht im bloßen, entweder mit dem Stand der Wirtschaftswissenschaften<sup>228</sup> oder dem mit

---

<sup>221</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 97; Bröcker, K. (1997), S. 25.

<sup>222</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 98.

<sup>223</sup> So auch Wolf, U. (1984), S. 69.

<sup>224</sup> Vgl. Stern, K. u. a. (1972), S. 76; Maunz, Th. (1979), Rdnr. 38; ders. (1981b), Rdnr. 44; Wolf, U. (1984), S. 167; Dreißig, W. (1985), S. 98.

<sup>225</sup> Vgl. Piduch, E. A., Art. 109, Rdnr. 17; BVerfGE 79, 311 [338].

<sup>226</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 80; Maunz, Th. (1979), Rdnr. 25; Wolf, U. (1984), S. 70; Piduch, E. A., Art. 109, Rdnr. 17; Patzig, W. (1989), S. 1023; BVerfGE 79, 311 [338].

<sup>227</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 81.

<sup>228</sup> Vgl. Maunz, Th. (1979), Rdnr. 25.

der historischen Nähe zu Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG<sup>229</sup> begründeten Verweis auf § 1 StWG, wonach das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als eine Situation definiert wird, in der die Stabilität des Preisniveaus einhergeht mit einem hohen Beschäftigungsstand und einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum. Die Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist zunächst eine verfassungsrechtliche Frage, in deren Folge die verfassungsgemäße Konkretisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in § 1 StWG mündet.<sup>230</sup>

Nach der Auffassung von *K. Vogel und M. Wiebel* „[bringt] Art. 109 Abs. 2 GG [...] zum Ausdruck, daß das Grundgesetz den Interessenausgleich zwischen den am Wirtschaftsgeschehen beteiligten Gruppen nicht der Automatik des Marktes überläßt, daß es vielmehr die Herstellung dieses Ausgleichs als eine Aufgabe des Gemeinwesens ansieht.“<sup>231</sup> Demnach kann man dann von einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht sprechen, wenn es zu einem Interessenausgleich der am Wirtschaftsgeschehen beteiligten Gruppen kommt.<sup>232</sup> Dieses Gleichgewicht ist aufgrund der vielfach entgegengesetzten Interessen der am Wirtschaftsgeschehen beteiligten Gruppen kein Ruhezustand im physikalischen Sinn, d. h. keine Balance entgegengesetzter ökonomischer Kräfte. Insofern „[kann] [k]eine Summe positiver (verfassungsrechtlicher) ‚Faktoren‘ (d. h. berücksichtigter Interessen) [...] auch nur *einen* erheblichen negativen Faktor aufwiegen.“<sup>233</sup> Vielmehr handelt es sich um ein ständig labiles Prozessgleichgewicht<sup>234</sup>, „[...] das ohne autonome politische Entscheidung nicht stabilisiert werden kann.“<sup>235</sup> Mit § 1 StWG hat der Bund im Rahmen der ihm in diesem Fall zufallen-

---

<sup>229</sup> Vgl. Bröcker, K. (1997), S. 25 f.; Piduch, E. A., Art. 109, Rdnr. 17; v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 91.

<sup>230</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 84; Wolf, U. (1984), S. 72 f. *W. Höfling* unternimmt den Versuch, den Begriff „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ zu operationalisieren, indem er ausführlich den gesamten „ökonomischen Problemkomplex“ thematisiert. Vgl. Höfling, W. (1993), S. 228-239. Dies führt jedoch nicht zu einer greifbareren Begriffsbestimmung, als dies über eine verfassungsrechtliche Konkretisierung möglich ist.

<sup>231</sup> Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 93.

<sup>232</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 88. Von einem durch das Sozialstaatsprinzip notwendigen Interessenausgleich spricht auch Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 9.

<sup>233</sup> Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 98. Hervorhebung im Original.

<sup>234</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311, [339]; Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 88; Maunz, Th. (1979), Rdnr. 30; Wolf, U. (1984), S. 74.

<sup>235</sup> Friauf, K. H. (1968), S. 38.

den Grundsatzkompetenz<sup>236</sup> versucht, diesem Gleichgewichtsverständnis dadurch Rechnung zu tragen, dass er den Interessenausgleich auf wenige makroökonomische Größen verdichtet hat, von denen unterstellt wird, dass es sich um „[...] Resultanten zahlreicher Interessenrichtungen [...]“<sup>237</sup> handelt. Diese Sichtweise ist zulässig, solange keine Erkenntnisse vorliegen, die diese Konkretisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Frage stellen.<sup>238</sup>

In welchem Verhältnis die Teilziele des § 1 StWG untereinander stehen, ist umstritten.<sup>239</sup> Sieht man von generellen Zielkonflikten ab<sup>240</sup>, lässt sich der Dissens am Teilziel des stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums festmachen. Während einerseits die Auffassung vertreten wird, dass das Ziel eines angemessenen Wachstums keine „[...] primäre Zielkomponente [...]“<sup>241</sup> neben den Zielen der Preisniveaustabilität, des hohen Beschäftigungsstands, des stetigen Wirtschaftswachstums und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts darstellt, wird andererseits die Auffassung vertreten, dass dem Ziel eines angemessenen Wirtschaftswachstums eine eigenständige Bedeutung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Sinne eines Interessenausgleichs zukommt.<sup>242</sup>

Jene, die dem Wachstumsziel nur eine sekundäre Bedeutung beimessen, reduzieren das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf einen konjunkturellen Aspekt.<sup>243</sup> So ver-

---

<sup>236</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 106 und Rdnr. 116; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 10.

<sup>237</sup> Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 110. So auch Wolf, U. (1984), S. 76; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 10. Dabei handelt es sich nach H. Fischer-Menshausen jedoch nicht um eine im Wortlaut der Verfassung verbürgte Interpretation. Insbesondere sind qualitative Werte und Verteilungsziele nicht berücksichtigt. Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 10; Wolf, U. (1984), S. 77; Stern, K. u. a. (1972), S. 139.

<sup>238</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 [338 f.].

<sup>239</sup> K. Stern, P. Münch und K.-H. Hansmeyer widersprechen sich sogar, indem sie auf der einen Seite eine Gleichrangigkeit postulieren (vgl. Stern, K. u. a. (1972), S. 35), auf der anderen Seite aber die Auffassung vertreten, das Wachstumsziel und das Ziel eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts seien untergeordnet. Vgl. ebenda, S. 134.

<sup>240</sup> Vgl. Maunz, Th. (1979), Rdnr. 27. Zielkonflikte wie beispielsweise zwischen Beschäftigung und Preisniveaustabilität erfordern zwangsläufig die Bildung von Prioritäten im politischen Willensbildungsprozess hinsichtlich der vier Teilziele. Vgl. Gandenberger, O. (1990), S. 36; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 10.

<sup>241</sup> Maunz, Th. (1979), Rdnr. 27.

<sup>242</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 113 f.

<sup>243</sup> Dies wird an zahlreichen Äußerungen deutlich. Vgl. Maunz, Th. (1979), Rdnr. 24 f. sowie Rdnr. 31 und Rdnr. 34. Zur gleichen Einschätzung einer Reduzierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf

standen handelt es sich bei einem stetigen Wachstum<sup>244</sup> um die Zielvorgabe, lediglich Schwankungen im Auslastungsgrad der insgesamt wachsenden Produktionskapazitäten, d. h. konjunkturelle Schwankungen, zu glätten.<sup>245</sup> Das Wachstumsziel korreliert dann mit einem hohen Beschäftigungsstand, so dass dem angemessenen Wachstum keine primäre Bedeutung zukommt. *K. Stern, P. Münch und K.-H. Hansmeyer* bezeichnen das Ziel eines angemessenen Wirtschaftswachstums daher als Leerformel, da es stets weiterer Ziele zu dessen Konkretisierung bedarf und insofern der Beliebigkeit anheim fällt.<sup>246</sup>

Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden.<sup>247</sup> Wird der Angemessenheit des Wirtschaftswachstums lediglich eine sekundäre Bedeutung beigemessen, wird – bewusst oder unbewusst – jenes Potenzial vernachlässigt, das ein angemessenes Wirtschaftswachstum über eine „[...] *Lenkung des Zuwachses* [...]“<sup>248</sup> zum Interessenausgleich beitragen kann.<sup>249</sup> Es handelt sich im Fall des angemessenen Wirtschaftswachstums – wie *K. Vogel und M. Wiebel* zutreffend feststellen – um keine „logische“, aber „praktisch notwendige“ Voraussetzung.<sup>250</sup> Demnach sind die Voraussetzungen für einen Interessenausgleich der am Wirtschaftsgeschehen beteiligten Gruppen umso besser, je mehr Güter – nicht zuletzt auch für den Konsum – zur Verfügung stehen. Die in Kapitel 1, Abschnitt II zugrund gelegte Zielsetzung, mittels der Maximierung des langfristig möglichen Konsums pro Kopf zur Steigerung des Wohlstands beizutragen, findet somit in dieser verfassungsrechtlichen Auslegung des Begriffs „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ seine Entsprechung.

Der Vorwurf, der Begriff „angemessenes Wirtschaftswachstums“ stelle eine mit beliebigem Inhalt zu füllende Leerformel dar, ist somit unberechtigt. Die Angemessenheit des Wirtschaftswachstums ergibt sich unmittelbar aus der verfassungstheoretischen Exegese des

---

konjunkturelle Aspekte gelangen *Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 112; Höfling, W. (1993), S. 156 und S. 224.* Eine solche Reduzierung lässt sich auch den Ausführungen *H. Fischer-Menshausens* entnehmen. Vgl. hierzu *Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 10, Rdnr. 10a und Rdnr. 11.*

<sup>244</sup> *Th. Maunz* spricht in diesem Zusammenhang explizit nur von einem stetigen Wirtschaftswachstum. Vgl. *Maunz, Th. (1979), Rdnr. 26.*

<sup>245</sup> Vgl. *Stern, K. u. a. (1972), S. 132.*

<sup>246</sup> Vgl. ebenda, S. 133.

<sup>247</sup> So auch *Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 113; Wolf, U. (1984), S. 78.* In diesem Sinn auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1984), S. 42.

<sup>248</sup> *Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 114.* Hervorhebung im Original.

<sup>249</sup> *K. Stern, P. Münch und K. H. Hansmeyer* sprechen dem Wirtschaftswachstum ebenfalls zu, einen Beitrag zur Milderung des Interessenskonflikts in einer Gesellschaft leisten zu können. Vgl. *Stern, K. u. a. (1972), S. 130.*

<sup>250</sup> Vgl. *Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 114.*



Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Darüber hinaus verfolgt der Gesetzgeber mit der Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht ausdrücklich das Ziel, „[...] den Wunsch nach Steigerung des allgemeinen Wohlstands und seiner Sicherung zu erfüllen.“<sup>251</sup> Hierzu leistet ein angemessenes Wirtschaftswachstum gleichermaßen einen Beitrag wie ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht, ein stabiles Preisniveau sowie ein hoher Beschäftigungsstand bei einem stetigen Wirtschaftswachstum.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass es sich beim gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht um ein Prozessgleichgewicht der entgegengesetzten ökonomischen Interessen einzelner Gruppen handelt, dem der Staat entweder „Rechnung zu tragen hat“ (Art. 109 Abs. 2 GG) oder dessen „Störung er beseitigen muß“ (Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG). Die vier Teilziele, die zur Konkretisierung des Begriffs „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ herangezogen werden, sind dabei als gleichrangig zu beachten<sup>252</sup>, d. h., neben kurzfristig konjunkturellen Aspekten sind auch langfristige Wachstumsaspekte zu berücksichtigen. Das Einräumen einer Priorität hinsichtlich eines oder mehrerer Teilziele ist demnach nur dann zulässig, wenn diese im Vergleich zu den jeweils anderen Teilzielen nur unzureichend realisiert sind.<sup>253</sup>

### 3. Der Regelinhalt des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG

#### a) Der Regelinhalt des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG

##### aa) Das Junktim zwischen Einnahmen aus Krediten und Ausgaben für Investitionen

Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG gestattet dem Haushaltsgesetzgeber, strukturelle Defizite einzugehen, d. h. auch in der gesamtwirtschaftlichen Normallage einen Teil der Staatsausgaben durch Kredite zu finanzieren. Der Umfang der zulässigen Krediteinnahmen bei Abwesenheit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wird durch die Summe der im Haushaltsgesetz veranschlagten Investitionsausgaben begrenzt.<sup>254</sup> Somit hängt der

---

<sup>251</sup> BT-Drucksache V/890, S. 8.

<sup>252</sup> Vgl. SVR (1964/65), Vorwort Ziffer 3; BT-Drucksache V/890, S. 12; Lappin, R. (1994), S. 69. Allerdings spricht R. Lappin § 1 StWG jegliche Maßstabsfunktion hinsichtlich des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ab. Vgl. Lappin, R. (1994), S. 75.

<sup>253</sup> Vgl. SVR (1964/65), Vorwort Ziffer 3; BT-Drucksache V/890, S. 12.

<sup>254</sup> Wenn M. Wiebel betont, dass den Investitionen keine begrenzende Funktion zugesprochen werden kann, weil sich die Kreditaufnahme stets am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht zu orientieren hat (vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 95), kann dies jedoch nicht bedeuten, dass bei Abwesenheit einer Störung bzw. Ge-

Umfang der zulässigen Krediteinnahmen maßgeblich davon ab, wie man das Begrenzungsobjekt „Einnahmen aus Krediten“ und das Begrenzungsobjekt „Ausgaben für Investitionen“ interpretiert.<sup>255</sup>

Dieses Junktum zwischen Einnahmen aus Krediten und Ausgaben für Investitionen wurde in dieser Form mit dem 20. Änderungsgesetz zum Grundgesetz vom 2.5.1969 (BGBl. I S. 357 f.) festgeschrieben. Es kann der Eindruck entstehen, dass in diesem neu gefassten Art. 115 GG Elemente der alten, auf *C. Dietzel* und *A. Wagner* zurückgehenden objektbezogenen Deckungsgrundsätze erhalten geblieben sind.<sup>256</sup> Tatsächlich wurde die Objektbezogenheit der Kreditaufnahme jedoch völlig aufgegeben und durch einen situationsbezogenen Deckungsgrundsatz ersetzt.<sup>257</sup> Bei Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG handelt es sich deshalb um einen situationsbezogenen Deckungsgrundsatz, weil zum einen nicht mehr auf ein einzelnes Investitionsobjekt abgestellt wird<sup>258</sup>, d. h. privatwirtschaftliche Überlegungen in den Hintergrund treten.<sup>259</sup> Zum anderen wird durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG ein Abweichen von Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG von einer gesamtwirtschaftlichen Störungslage abhängig gemacht und somit auch die Begrenzungsnorm des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG an eine bestimmte gesamtwirtschaftliche Situation, i. e. an die gesamtwirtschaft-

---

führung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts den Investitionen keine begrenzende Funktion zukommt. Nur so ist es zu verstehen, dass *M. Wiebel* an anderer Stelle den Investitionen eine begrenzende Funktion zuspricht, wenn deren Begriff im Sinne von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG geklärt ist. Vgl. *Wiebel, M.* (2001), Rdnr. 107.

<sup>255</sup> Vgl. *Henseler, P.* (1983), S. 513. Das Begriffspaar „Begrenzungsobjekt“ und „Begrenzungsobjekt“ wird in diesem Zusammenhang so von *K. Bröcker* verwendet. Vgl. *Bröcker, K.* (1997), S. 59 und S. 62. Auch *W. Höfling* bezeichnet die Einnahmen aus Krediten als Begrenzungsobjekt. Vgl. *Höfling, W.* (1993), S. 72.

<sup>256</sup> Diese Auffassung vertritt auch das Bundesverfassungsgericht. Vgl. BVerfGE 79, 311 [334]. Ebenso äußern sich *Fischer-Menshausen, H.* (1983b), Rdnr. 4; *Dreißig, W.* (1985), S. 85 und S. 92; *Patzig, W.* (1989), S. 1023 und S. 1025; *Heinemann, F.* (1994), S. 32.

<sup>257</sup> Vgl. BT-Drucksache V/3040, S. 39 und S. 47; *Karehnke, H.* (1973), S. 400; *Wiebel, M.* (2001), Rdnr. 119; *Maunz, Th.* (1981a), Rdnr. 28; *Birk, D.* (1984), S. 746. In diesem Sinn auch der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags. Vgl. Anlage zu BT-Drucksache V/3605, S. 13. Zweifel daran hegt jedoch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S. 5 und S. 18.

<sup>258</sup> Vgl. *Isensee, J.* (1996), S. 714. *W. Höfling* bezeichnet in diesem Zusammenhang Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG als eine „objektgruppenorientierte Begrenzungsnorm“. Vgl. *Höfling, W.* (1993), S. 147.

<sup>259</sup> Vgl. *Wiebel, M.* (2001), Rdnr. 107. Ebenso *Lappin, R.* (1994), S. 151.

liche Normallage gebunden.<sup>260</sup> Dies gilt erst recht, wenn man berücksichtigt, dass Art. 109 Abs. 2 GG auch auf Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG ausstrahlt.<sup>261</sup>

Nach herrschender Meinung ist das zentrale Anliegen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG, den Schuldenstand zu begrenzen.<sup>262</sup> Diese Feststellung ist jedoch ungenau. Vielmehr wird nicht der Schuldenstand per se, sondern der Anstieg des Schuldenstandes begrenzt; denn die Nettokreditaufnahme wird generell nicht verboten. Zu diesem Zweck wird die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben verfassungsrechtlich an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Sowohl in seiner alten Fassung als auch in seiner neuen Fassung liegt Art. 115 GG die Intention zugrunde, der zukunftsbelastenden Wirkung der Kreditaufnahme eine zukunftsbegünstigende Wirkung entgegenzustellen.<sup>263</sup> Im Fall des Art. 115 GG a. F. hat die Lastkompensation über die Erlöse rentierlicher Vorhaben<sup>264</sup> zu erfolgen, die dann für die Zins- und Tilgungsleistungen herangezogen werden können.<sup>265</sup> Mit der Neufassung des Art. 115 GG wurde diese mikroökonomische Orientierung der Begrenzungsnorm<sup>266</sup> zu Gunsten einer makroökonomischen, am gesamtwirtschaftlichen Wachstum ansetzenden Orientierung aufgegeben.<sup>267</sup> Der Verdrängung privater Investitionen in-

---

<sup>260</sup> So ist *M. Wiebel* zu interpretieren, wenn er davon spricht, dass eine ausschließliche Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht erfolgt. Vgl. *Wiebel, M.* (2001), Rdnr. 119.

<sup>261</sup> In diesem Sinn *Dreißig, W.* (1985), S. 97.

<sup>262</sup> Vgl. *BVerfGE 79, 311 [354]*; *Maunz, Th.* (1981a), Rdnr. 32; *Friauf, K. H.* (1990), Rdnr. 17 und Rdnr. 20. Ob die einschlägigen Normen ihrer Begrenzungsfunktion gerecht werden können, kann jedoch angesichts des in den letzten Jahren aufgelaufenen Schuldenstandes der öffentlichen Hand zu Recht bezweifelt werden. In diesem Sinn äußert sich auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1984), S. 41. Ob von Seiten des Verfassungsgebers eine wirksame Begrenzung angestrebt wurde, ist allerdings fraglich. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des 20. Änderungsgesetzes zum Grundgesetz waren die Krediteinnahmen im Vergleich zu den Investitionen gering. Von dieser Regelung konnte daher zunächst keine Begrenzung ausgehen. Dass sich dies im Laufe der Zeit änderte, lässt sich als ein Indiz dafür werten, dass die Junktim-Klausel des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG keine Begrenzungsfunktion besitzt. In diesem Sinn äußert sich auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S. 28 und S. 47.

<sup>263</sup> Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1980), S. 44; *Birk, D.* (1984), S. 746; *Friauf, K. H.* (1990), Rdnr. 20; *Schwarz, K.-A.* (1998), S. 722. Vgl. ebenso *Isensee, J.* (1996a), S. 174. Beim Bezug auf Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG handelt es sich um einen Druckfehler.

<sup>264</sup> Vgl. *Karehnke, H.* (1973), S. 400; *Piduch, E. A.*, Art. 115, Rdnr. 2; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1980), S. 4.

<sup>265</sup> Vgl. *Karehnke, H.* (1973), S. 400.

<sup>266</sup> Vgl. *Fischer-Menshausen, H.* (1983b), Rdnr. 3.

<sup>267</sup> Vgl. *Karehnke, H.* (1973), S. 401; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1980), S. 16, S. 43 und S. 44; *Maunz, Th.* (1981a), Rdnr. 30; *Henseler, P.* (1983), S. 511; *Stern, K.* (1983), S. 57;

folge einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben und den damit einhergehenden Wachstumseinbußen sollen staatliche Investitionen entgegengesetzt werden, die ein Zurückbleiben des gesamtwirtschaftlichen Wachstums verhindern.<sup>268</sup> Insofern wird auch hier versucht, dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen, indem durch das Junktim zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben Wachstumseinbußen vermieden werden sollen, die das Ziel eines angemessenen Wirtschaftswachstums entgegenstehen würden.<sup>269</sup>

Die Feststellung, Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG diene ebenfalls dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, bedeutet jedoch nicht, dass die Regelung in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG vor dem Hintergrund des Art. 109 Abs. 2 GG „überflüssig“ bzw. „sachfremd“ ist.<sup>270</sup> Vielmehr handelt es sich um die ausdrückliche Betonung, auch bei Abwesenheit einer konjunkturellen Störung bei der Kreditfinanzierung das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht entsprechend Art. 109 Abs. 2 GG zu beachten.<sup>271</sup> Die beiden Begriffe „Einnahmen aus Krediten“ und „Ausgaben für Investitionen“ haben sich in ihrer Ausprägung an dieser Vorgabe zu orientieren.<sup>272</sup>

Im Wesentlichen ist damit der Regelinhalt des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG wiedergegeben. Für ein tiefer gehendes Verständnis ist es jedoch unerlässlich, die für diese Begrenzungsnorm entscheidenden Begriffe „Einnahmen aus Krediten“ sowie „Ausgaben für Investitionen“ einer eingehenden Betrachtung zu unterziehen.<sup>273</sup>

---

Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 45; Höfling, W. (1993), S. 171; Lappin, R. (1994), S. 64; Bröcker, K. (1997), S. 58 f.

<sup>268</sup> Vgl. Bröcker, K. (1997), S. 58 f. In diesem Sinn auch Höfling, W. (1993), S. 171; BuBa (1999), S. 38; Aprill, R. und Hugo, D. (2000), S. 116.

<sup>269</sup> Die Auffassung von U. Wolf, es handele sich bei Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG um eine Regelung für die „[...] interne Einnahmestruktur des Haushalts“ (Wolf, U. (1984), S. 123), ist unzulässig. Nicht zuletzt widerspricht sich U. Wolf selbst, wenn er wenige Seiten später feststellt, dem „Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG [...] liegt [...] eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung zugrunde.“ (Wolf, U. (1984), S. 138.)

<sup>270</sup> Vgl. Kitterer, W. (1975), S. 31. Ebenso äußert sich W. Dreißig, wenn auch in einem anderen, faktisch jedoch vergleichbaren Begründungszusammenhang. Vgl. Dreißig, W. (1985), S. 97 f. und S. 103.

<sup>271</sup> Vgl. Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 32.

<sup>272</sup> Vgl. Bröcker, K. (1997), S. 51. Dies ergibt sich auch aus den Ausführungen von Höfling, W. (1993), S. 173 und S. 190.

<sup>273</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 11; Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 29.

ab) Der Begriff „Einnahmen aus Krediten“

(i) *Die Nettokreditaufnahme als Begrenzungsobjekt in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG*

Im Grundgesetz wird der Begriff „Kredit“ nicht definiert.<sup>274</sup> In der Literatur spiegelt sich jedoch die weit verbreitete Auffassung wider, dass sich die in Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG geregelte Aufnahme von Krediten lediglich auf Finanzschulden bezieht.<sup>275</sup> Demnach zählen jene Verbindlichkeiten, „[...] die aus der Geschäfts- und Verwaltungstätigkeit des Staates geradezu zwangsläufig resultieren“<sup>276</sup> und zu den so genannten Verwaltungsschulden führen, nicht zu den Krediten im Sinne des Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Finanzschulden unterscheiden sich von den Verwaltungsschulden dahingehend, als Erstgenannte eingegangen werden, um Ausgaben zu decken, Letztgenannte hingegen bereits durch Einnahmen – einschließlich der Finanzschulden – gedeckt sind.<sup>277</sup>

Die Verwaltungsschulden als „[...] für den Komplex der Staatsschulden [...] nicht relevant [...]“<sup>278</sup> zu bezeichnen ist jedoch problematisch. So weisen *F. Kirchhof* und *W. Höfling* zu Recht darauf hin, dass auch Verwaltungsschulden die Eigenschaft besitzen können, zukunftsbelastende Wirkungen zu entfalten, und so in den Schutzbereich des Art. 115 GG hineinragen.<sup>279</sup> Hierzu zählt insbesondere die in der Praxis an Bedeutung gewinnende Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen durch Konzessionsmodelle<sup>280</sup> oder durch Leasinggeschäfte im Rahmen des „sale and lease back“.<sup>281</sup> Führen diese Maßnahmen zu Liquiditätszuflüssen beim Staat, die zur Deckung der Staatsausgaben herangezogen werden, unterscheiden sie sich in ihrem Wesen nicht von Finanzschulden.<sup>282</sup> Unter dem Kreditbegriff des Grundgesetzes sind demzufolge *alle* Transaktionen des Staates zu subsumieren, die zu einer Überlassung von Geld auf Zeit führen und für den Kreditnehmer einen Zufluss an

---

<sup>274</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 36.

<sup>275</sup> Vgl. BT-Drucksache V/3040, S. 47; Wiebel, M. (2001), Rdnr. 42; Stern, K. (1980), S. 1268; Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 10 und Rdnr. 13; Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 8 und Rdnr. 10; Wolf, U. (1984), S. 58; Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 14; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 26.

<sup>276</sup> Höfling, W. (1993), S. 30 f.

<sup>277</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 42; ders. (1995), S. 144.

<sup>278</sup> Stern, K., (1980), S. 1267.

<sup>279</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 44; ders. (1995), S. 145; Kirchhof, F. (1999), S. 247.

<sup>280</sup> Beispielsweise wird die B31-Ortsumgehung Freiburg-Ost durch ein Konzessionsmodell finanziert.

<sup>281</sup> Exemplarisch für das „sale and lease back“-Verfahren lässt sich das so genannte „Kieler Immobiliengeschäft“ des Landes Schleswig-Holstein nennen.

<sup>282</sup> So auch Grupp, K. (1994), S. 145.

Liquidität zur Folge haben, die gleichwohl aber auch mit einer Rückzahlungsverpflichtung einhergehen.<sup>283</sup>

Innerhalb des Art. 115 GG erfährt der Kreditbegriff eine weitere Differenzierung. Während in Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG von der Aufnahme von Krediten die Rede ist, hat der zweite Satz dieser Verfassungsnorm lediglich die Einnahmen aus Krediten zum Gegenstand. Schon aus dem Wortlaut ergibt sich, dass es sich hierbei nicht notwendigerweise um deckungsgleiche Begriffe handelt.<sup>284</sup> Grundsätzlich führt jede Kreditaufnahme auch zu Einnahmen beim Staat. Werden jedoch Kredite aufgenommen, um damit fällige Schulden zu tilgen, entstehen dem Staat keine Einnahmen, für die nicht bereits eine Ausgabenverpflichtung besteht, d. h., dem Staat entsteht kein zusätzlicher Ausgabenspielraum. Gleiches gilt für Kassenverstärkungskredite, da diese – sieht man von einem Missbrauch ab – innerhalb einer Haushaltsperiode wieder getilgt werden müssen. In beiden Fällen kommt es zu keiner Erhöhung des Schuldenstandes des Staates.<sup>285</sup> Die Erhöhung des Schuldenstandes stellt jedoch das Kriterium dar, nach dem man die Begriffe „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ aus verfassungsrechtlicher Sicht unterscheidet, geht man davon aus, dass Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG die Kreditaufnahme limitieren soll.<sup>286</sup> Eine Zukunftsbelastung geht folglich nur von einem Schuldenstand aus oder, anders ausgedrückt, nur eine Erhöhung des Schuldenstandes führt zu einer Zunahme der Zukunftsbelastung.<sup>287</sup> Diese Feststellung ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert. Erstens wird die undifferenzierte Aussage, nach der einer Kreditaufnahme eine zukunftsbelastende Wirkung zugeschrieben wird<sup>288</sup>, präzisiert. Zweitens lässt sich eine Zukunftsbelastung somit nur vermeiden, wenn der Schuldenstand nicht wächst oder der Zukunftsbelastung mit einer adäquaten Begünstigung zukünftiger Generationen begegnet wird. Letztlich wird damit die Forderung erhoben, dass sich in der Normallage zukunftsbegünstigende Wirkungen und zukunftsbelastende Wirkungen stets entsprechen müssen. Diese Forderung weist eindeutige Parallelen zu den Feststellungen auf, die im Rahmen der ökonomischen Analyse getroffen wurden. Dort wurde u. a. dargelegt, dass bei einer Übereinstimmung von öffentlichem Kapitalstock

---

<sup>283</sup> Vgl. Kirchhof, F. (1999), S. 247.

<sup>284</sup> So auch Stern, K. (1983), S. 54.

<sup>285</sup> In dem Umfang, in dem es zu einem Missbrauch der Kassenverstärkungskredite kommt, wächst allerdings auch der Schuldenstand des Staates. Vgl. Höfling, W. (1993), S. 179.

<sup>286</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 86.

<sup>287</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 173.

<sup>288</sup> Vgl. hierzu S. 101.

und Schuldenstand des Staates ( $\Omega^* = 1$ ) der Schuldenstandseffekt unwirksam ist, d. h. eine Staatsschuldenneutralität vorliegt.<sup>289</sup>

Während unter den Kreditbegriff des Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG auch Kassenverstärkungskredite und Umschuldungskredite fallen<sup>290</sup>, zählt folglich nach herrschender Meinung nur die Nettokreditaufnahme zu den „Einnahmen aus Krediten“ gemäß Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG.<sup>291</sup> Demnach sind unter den Begriff „Einnahmen aus Krediten“ weder Kredite, die zum Zweck der Tilgung bestehender Kredite aufgenommen werden, noch Kassenverstärkungskredite, die für gewöhnlich im Laufe eines Haushaltsjahres getilgt werden, zu subsumieren.<sup>292</sup> Auch Schuldurkunden fallen nicht unter den Begriff „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG, da diese nicht zu Einnahmen führen.<sup>293</sup> Krediteinnahmen der Sondervermögen bzw. aus Zwangsanleihen<sup>294</sup> sind jedoch dem Kreditbegriff des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG zuzuordnen. Der Bundesbankgewinn fällt hingegen nicht unter den Kreditbegriff des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG.<sup>295</sup> Zwar führt er zu einem Liquiditätszufluss. Eine Rückzahlungsverpflichtung besteht dagegen nicht.

---

<sup>289</sup> Allerdings ist der Schuldenstandseffekt nur dann unwirksam, wenn der öffentliche und der private Kapitalstock die gleiche Produktivität aufweisen und sich der öffentliche Kapitalstock darüber hinaus nicht abnutzt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass auch das Grundgesetz von diesen Annahmen implizit ausgehen muss.

<sup>290</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 36 und Rdnr. 40; Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 17; Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 8; Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 14; v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 106; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 26. *Tb. Maunz* schließt jedoch Kassenverstärkungskredite generell aus dem Kreditbegriff aus, da diese nicht dem Schutzzweck des Art. 115 GG, i. e. die Verhinderung der Umgehung des Vollständigkeitsgebots, und damit dem Schutz der Rechte des Parlaments unterliegen. Vgl. Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 11.

<sup>291</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S. 45; Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 12; Wolf, U. (1984), S. 62; v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 109; Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 29; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 27 und Rdnr. 41; Bröcker, K. (1997), S. 60.

<sup>292</sup> Vgl. BT-Drucksache V/3040, S. 47; Wiebel, M. (2001), Rdnr. 88 und Rdnr. 89; Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 41; v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 109; Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 29; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 42; Höfling, W. (1993), S. 179; Isensee, J. (1996), S. 713; Bröcker, K. (1997), S. 61. Eine entgegengesetzte Auffassung vertritt Wolf, U. (1984), S. 59.

<sup>293</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 93; Höfling, W. (1993), S. 180; BT-Drucksache V/3040, S. 47.

<sup>294</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 180 f. Sondervermögen sind jedoch nach Art. 115 Abs. 2 GG von den Regelungen des Art 115 Abs. 1 GG ausgeschlossen.

<sup>295</sup> Vgl. ebenda, S. 184.

Die Auffassung der herrschenden Meinung, wonach prolongierte Kredite nicht unter den Begriff „Einnahmen aus Krediten“ fallen, wurde von R. Lappin als nicht stichhaltig bezeichnet.<sup>296</sup> Wenngleich den Schlussfolgerungen R. Lappins nicht uneingeschränkt gefolgt werden kann, soll an dieser Stelle dennoch die Argumentation R. Lappins skizziert werden, da sich auf der Grundlage dieser Überlegungen eine exakte inhaltliche Abgrenzung des Begrenzungsobjekts „Einnahmen aus Krediten“ ergibt.

(ii) *Die Bruttokreditaufnahme als Begrenzungsobjekt in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG*

Für R. Lappin folgt sowohl aus der Entstehungsgeschichte<sup>297</sup> als auch aus dem Wortlaut des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG und dessen Sinnzusammenhang mit Art. 109 Abs. 2 und Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG eine Rückzahlungsverpflichtung der Kredite, die der Staat aufgenommen hat.<sup>298</sup> Im Zusammenhang mit Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG beruht diese Rückzahlungsverpflichtung unmittelbar auf dem Junktim zwischen Einnahmen aus Krediten und Ausgaben für Investitionen.<sup>299</sup>

Das mit diesem Junktim verbundene Ziel der Lastkompensation führt dazu, dass in den Folgeperioden der Kreditaufnahme im Umfang der Abnahme der zukunftsbegünstigenden Wirkung der kreditfinanzierten Investitionsausgaben eine Tilgung der Staatsschulden erfolgen muss. Die Abnahme der zukunftsbegünstigenden Wirkung kreditfinanzierter Investitionsausgaben kann dabei ihre Ursache in der gewöhnlichen Abnutzung dieser Kapitalgüter im Zeitablauf haben oder auf eine geringere Wertschätzung für diese Kapitalgüter durch zukünftige Generationen zurückzuführen sein.<sup>300</sup>

Die Prolongation von Staatskrediten ignoriert die Rückzahlungsverpflichtungen, die sich aus dem Junktim zwischen Einnahmen aus Krediten und Ausgaben für Investitionen ergeben. Das Unterlassen dieser zur Kompensation der Last zukünftiger Generationen notwendigen Tilgung durch die Prolongation von Krediten beeinflusst möglicherweise den

---

<sup>296</sup> Vgl. Lappin, R. (1994), S. 139. Zweifel am Ausschluss der „Altschulden“ äußert auch Wolf, U. (1984), S. 64.

<sup>297</sup> Vgl. Lappin, R. (1994), S. 106.

<sup>298</sup> Vgl. ebenda, S. 117.

<sup>299</sup> Vgl. Lappin, R. (1994), S. 117.

<sup>300</sup> Es ist aber auch denkbar, dass zukünftige Generationen kreditfinanzierten Investitionsausgaben eine höhere Wertschätzung beimessen, als dies zum Zeitpunkt des Entstehens dieser Ausgaben vorhersehbar war. In diesem Fall führt das Junktim zwischen „Einnahmen aus Krediten“ und „Ausgaben für Investitionen“ zu einer „Last“ für die gegenwärtigen Generationen, in dem Sinne, dass die Kreditaufnahme über der Summe der Ausgaben für Investitionen hätte liegen können.



Schuldenstand hinsichtlich Laufzeit und Verzinsung, nicht jedoch seine absolute Höhe.<sup>301</sup> Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, dass die Prolongation einen Keil zwischen die zukunftsbelastende Wirkung der durch die Kreditaufnahme entstehenden Schulden und die zukunftsbegünstigende Wirkung des durch die staatlichen Investitionen geschaffenen Kapitalstocks treibt und so die durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG vorgesehene intergenerative Lastverteilung beeinträchtigt. Mit anderen Worten: Das Verhältnis von öffentlichem Kapitalstock und Schuldenstand des Staates sinkt.

Wie bereits in Kapitel 1 dargelegt wurde, ergibt sich hieraus nicht zwangsläufig eine Zukunftsbelastung. Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG unterstellt jedoch mit seinem Junktim zwischen Einnahmen aus Kredit und Ausgaben für Investitionen generell eine Zukunftsbelastung, wenn sich öffentlicher Kapitalstock und Schuldenstand des Staates nicht entsprechen. Insofern wird mit Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG auf einen von drei Fällen abgestellt, die in Kapitel 1 dargelegt wurden. Folgt man der Auffassung *R. Lappins*, wird in der Normallage von einem „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht ausgegangen, das nur dann erreicht werden kann, wenn der öffentliche Kapitalstock dem Schuldenstand des Staates entspricht.

Stellt somit die Abnahme der zukunftsbegünstigenden Wirkung der kreditfinanzierten staatlichen Investitionsausgaben das Kriterium dar, nach dem eine Tilgung von Krediten – die durch strukturelle Defizite entstanden sind – zu erfolgen hat, so ergibt sich aus der Prolongation der Kredite in diesem Umfang eine zukunftsbelastende Wirkung, der keine zukunftsbegünstigende Wirkung entgegensteht. Im Sinne des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG muss folglich im Umfang dieser unterlassenen „kompensationsnotwendigen“ Tilgung der Ansatz der Einnahmen aus Krediten – als Maß für die zukunftsbelastende Wirkung – erhöht oder der Ansatz der Ausgaben für Investitionen – als Maß für die zukunftsbegünstigende Wirkung – vermindert werden, um die zukunftsbelastende Wirkung einerseits und die zukunftsbegünstigende Wirkung andererseits adäquat zu erfassen.

Hieraus jedoch die Schlussfolgerung zu ziehen, die Bruttokreditaufnahme des Staates unter den Begriff „Einnahmen aus Krediten“ zu subsumieren, verkennt, dass sich Prolongationen von Krediten bzw. die Tilgungsmodalitäten nicht am Kriterium der Lastkompensation orientieren, sondern von fiskalischen Überlegungen – im Sinne einer Minimierung der

---

<sup>301</sup> Nur so ist die Aussage von *R. Lappin*, die Prolongation beeinflusse den Schuldenstand (vgl. Lappin, R. (1994), S. 143), zulässig.

Zinsbelastung – oder stabilisierungspolitischen Überlegungen abhängen.<sup>302</sup> Ist die Laufzeit der Kredite geringer als der Zeitraum, in dem die durch die Kredite finanzierten Investitionsausgaben eine zukunftsbegünstigende Wirkung entfalten, wird bei einer Veranschlagung der Bruttokreditaufnahme der Umfang der Zukunftsbelastung durch die Prolongation überschätzt. Das Begrenzungsobjekt „Einnahmen aus Krediten“ wird somit zu weit gefasst. Die Summe der „Ausgaben für Investitionen“ müsste in diesem Fall in *dem* Umfang erhöht werden, um den die prolongierten Kredite über die unterlassene „kompensationsnotwendige“ Tilgung hinausgehen.<sup>303</sup> Nur so ist gewährleistet, dass die „Ausgaben für Investitionen“ als Maß für die zukunftsbegünstigende Wirkung im Sinne des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG adäquat erfasst werden. Ist die Laufzeit der Kredite hingegen länger als der Zeitraum, in dem die durch die Kredite finanzierten Investitionsausgaben eine zukunftsbegünstigende Wirkung entfalten, ist bei einer Veranschlagung der Bruttokreditaufnahme die tatsächlich unterlassene Tilgung durch die Prolongation kleiner als die „kompensationsnotwendige“ Tilgung. Die Ausgaben für Investitionen müssten dementsprechend geringer angesetzt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sowohl die Nettokreditaufnahme als auch die Bruttokreditaufnahme ein ungeeignetes Begrenzungsobjekt darstellen. Für die hier zugrunde liegende Fragestellung, inwieweit die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung den ökonomischen Anforderungen Rechnung tragen, ist eine über die getroffenen Feststellungen hinausgehende Definition des Begrenzungsobjektes des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG unerheblich. Insofern wird eine weitergehende begriffliche Fassung der Einnahmen aus Krediten im Rahmen dieser Arbeit nicht angestrebt.

#### ac) Der Begriff „Ausgaben für Investitionen“

Wie schon beim Begriff „Einnahmen aus Krediten“, darf auch beim Begriff „Ausgaben für Investitionen“ die Abgrenzung der normativen Intention des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG nicht zuwiderlaufen.<sup>304</sup> Demnach „[bestimmt] [n]icht die Ausweisung im Haushaltsplan [...] den Charakter einer Staatsausgabe, vielmehr hat die Veranschlagung den verfas-

---

<sup>302</sup> Zu den Zielen des „debt-management“ vgl. Koch, W. A. S. (1975), S. 344-347; Gandenberger, O. (1980), S. 500-503.

<sup>303</sup> Die im Zusammenhang mit der Konkretisierung des Begriffs „Ausgaben für Investitionen“ von R. Lappin getroffene Feststellung, durch die Prolongation steigt die Zukunftsbelastung im Umfang der unterlassenen Tilgung (vgl. Lappin, R. (1994), S. 154), unterliegt dem gleichen Fehlschluss, denn nur die unterlassene „kompensationsnotwendige“ Tilgung kann dies bewirken.

<sup>304</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 [355].

sungsrechtlichen Vorgaben zu folgen.<sup>305</sup> Der Ausweis im Gruppierungsplan stellt lediglich eine formale Anforderung dar<sup>306</sup>, d. h., Investitionen, die nicht im Gruppierungsplan veranschlagt werden, fallen auch nicht unter den Begriff der Ausgaben für Investitionen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG. Im Gegensatz zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht handelt es sich beim Begriff „Ausgaben für Investitionen“ allerdings nicht um einen unbestimmten Rechtsbegriff.<sup>307</sup> Damit entziehen sich die Eigenschaften, welche die Investitionen im Sinne von Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG besitzen müssen, nicht prinzipiell einer rechtlichen Überprüfung.<sup>308</sup> Der Gesetzgeber hat somit lediglich einen Konkretisierungsspielraum, jedoch keinen Beurteilungsspielraum.<sup>309</sup>

Im Hinblick auf den begrenzenden Charakter des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG folgt unmittelbar die Verpflichtung, den Investitionsbegriff eng auszulegen.<sup>310</sup> Dies bedingt nicht zwangsläufig eine enge Auslegung des Investitionsbegriffs im Allgemeinen<sup>311</sup>, sondern eine enge Auslegung anhand des Kriteriums der Zukunftswirksamkeit.<sup>312</sup> Zukunftswirksamkeit bedeutet hierbei nicht nur, dass die Investitionen grundsätzlich in der Lage sein müssen, in der Zukunft Nutzen zu entfalten. Entscheidend ist vielmehr, dass die unter dem Investitionsbegriff subsumierten Ausgaben grundsätzlich geeignet sind, in der Zukunft anfallende

---

<sup>305</sup> Höfling, W. (1993), S. 219. Vgl. ebenso Wiebel, M. (2001), Rdnr. 111.

<sup>306</sup> Vgl. Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 33; Henseler, P. (1983), S. 526. Wenn *Th. Maunz* zugleich die Auffassung vertritt, dass die Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans in ihrer derzeitigen Fassung im Einklang mit einer engen Auslegung dieses Begriffes im Sinne des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG stehen, so liegt das daran, dass *Th. Maunz* der Auffassung ist, auch der Erhalt der Produktionsmittel trägt zur Lastkompensation bei. Nur so ist *Th. Maunz* widerspruchsfrei zu interpretieren. Vgl. hierzu Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 34-36. Die Auffassung von *Th. Maunz* wird von *E. A. Piduch* geteilt. Vgl. Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 29.

<sup>307</sup> Vgl. Henseler, P. (1983), S. 515; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 47; Höfling, W. (1993), S. 201; Bröcker, K. (1997), S. 68 f. Eine andere Auffassung vertritt hingegen *Th. Maunz*, der im Begriff der Ausgaben für Investitionen einen unbestimmten Verfassungsbegriff sieht. Vgl. Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 40. In gleicher Weise äußert sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S. 19; Stern, K. (1983), S. 59; Birk, D. (1984), S. 747 f.

<sup>308</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 110.

<sup>309</sup> Vgl. Bröcker, K. (1997), S. 68 f. Ausführlich hierzu Henseler, P. (1983), S. 513-515.

<sup>310</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 110; Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 32; Lappin, R. (1994), S. 152 f.

<sup>311</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 189; Bröcker, K. (1997), S. 70.

<sup>312</sup> Vgl. Henseler, P. (1983), S. 516; Höfling, W. (1993), S. 189 f.; Lappin, R. (1994), S. 152 f. Eine abweichende Position bezieht *K. Stern*, der eine enge Auslegung des Investitionsbegriffs im Sinne einer „politischen Bremsfunktion“ fordert, und sich dabei auf die Gesetzesmaterialien zur Beratung des § 18 BHO bezieht. Vgl. Stern, K. (1983), S. 56.

Lasten zu kompensieren.<sup>313</sup> Dieser Sichtweise folgend, haben die zukünftigen Lasten ihre Ursache in den durch die Nettokreditaufnahme verdrängten privaten Investitionen. Insofern müssen die über Kredite finanzierten staatlichen Ausgaben in der Lage sein, die verdrängten privaten Investitionen zu ersetzen. Die bloße Zukunftsorientiertheit der Ausgaben ist hierfür nicht hinreichend.<sup>314</sup> Die Definition der Investitionsausgaben als Ausgaben, die neben dem „Vermehren“ und der „Verbesserung“ der Produktionsmittel auch deren Erhalt einschließen<sup>315</sup>, stellt einen als ungenügend zu wertenden Versuch dar, den Begriff „Ausgaben für Investitionen“ zu präzisieren. Von der Notwendigkeit der Verbesserung bzw. der Vermehrung der Produktionsmittel kann immer dann nicht gesprochen werden, wenn es sich bei den Produktionsmitteln um eine gesamtwirtschaftliche Größe handelt. Lediglich der Erhalt im Sinne einer Kompensation der durch die Staatsschulden verdrängten privaten Produktionsmittel ist erforderlich. Bezieht sich der Begriff „Produktionsmittel“ hingegen auf staatliche Produktionsmittel, ist das Vermehren und Verbessern nur dann eine hinreichende begriffliche Präzisierung, wenn die vermehrten oder verbesserten staatlichen Produktionsmittel die privaten in Quantität und Qualität ersetzen können. Investitionen zum Erhalt staatlicher Produktionsmittel sind durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG nicht gedeckt, da Ersatzinvestitionen grundsätzlich keinen *zusätzlichen* Nutzen für zukünftige Generationen entfalten können.<sup>316</sup> Auch die Formulierung „Verbesserung bzw. der Erhalt der Wirtschaftskraft der Bundesrepublik Deutschland“<sup>317</sup> oder der Versuch, die Investitionen im Sinne von Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG als Aufwendungen für dauerhafte Werte begrifflich zu fassen<sup>318</sup>, sind ungeeignet, den Begriff „Ausgaben für Investitionen“ zu definieren.

Im Sinne einer lastadäquaten Konkretisierung des Begriffs „Ausgaben für Investitionen“ werden somit nur Nettoinvestitionen diesem Begriff gerecht, da nur sie grundsätzlich zu

---

<sup>313</sup> Vgl. Bröcker, K. (1997), S. 70 f. *W. Höfling* betont, dass damit keine völlige Übereinstimmung zwischen zukunftsbelastender und zukunftsbegünstigender Wirkung bestehen muss. Vgl. Höfling, W. (1993), S. 191. Damit wird jedoch das Prinzip der Lastkompensation relativiert.

<sup>314</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 13; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 49; Bröcker, K. (1997), S. 70 f.

<sup>315</sup> Vgl. BT-Drucksache V/3040, S. 47; Bröcker, K. (1997), S. 63 f.; Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 36.

<sup>316</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S. 48; Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 13; Höfling, W. (1993), S. 194. In diesem Sinn auch Lappin, R. (1994), S. 154 f.

<sup>317</sup> Wiebel, M. (2001), Rdnr. 108.

<sup>318</sup> Vgl. ebenda, Rdnr. 107.

einer Erhöhung des öffentlichen Kapitalstocks beitragen können.<sup>319</sup> Dabei ist zu beachten, dass nur jene Nettoinvestitionen einbezogen werden, die auch tatsächlich zu einer Erhöhung des Produktionspotentials führen. So müssen bei den Finanzhilfen des Bundes für die Länder für bestimmte Investitionsobjekte Doppelzählungen vermieden werden, um die gesamten staatlichen Investitionen nicht zu hoch auszuweisen.<sup>320</sup> Ferner ist zu berücksichtigen, dass bei Ausgaben für nichtstaatliche Investitionsobjekte so genannte Mitnahmeeffekte auftreten können. Dies ist immer dann der Fall, wenn die privaten Investitionen auch ohne staatliche Unterstützung durchgeführt worden wären.<sup>321</sup> In den Bereich, für den es zu Abgrenzungsproblemen hinsichtlich der Wirkung auf das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential kommen kann, fallen auch Humankapitalinvestitionen und investive Verteidigungsausgaben. Wenngleich sich das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des Begriffs „Ausgaben für Investitionen“ nicht explizit geäußert hat, nahm es dennoch für diese beiden Arten der Investitionen eine Konkretisierung dahingehend vor, dass in beiden Fällen eine Veranschlagung unter den Ausgaben für Investitionen *nicht* erfolgen darf.<sup>322</sup>

Eine weitergehende Konkretisierung des Begriffs „Ausgaben für Investitionen“ soll an dieser Stelle nicht erfolgen.<sup>323</sup> Für die folgenden Ausführungen ist das entscheidende Kriterium die zukunftsbegünstigende Wirkung der Ausgaben für Investitionen. Diese zukunftsbegünstigende Wirkung hängt jedoch maßgeblich ab von der Produktivität dieser Investitionen im Vergleich zu jenen privaten Investitionen, die durch die Nettokreditaufnahme

---

<sup>319</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), S. 44; Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 13; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 51; Höfling, W. (1993), S. 193 f; Aprill, R. und Hugo, D. (2000), S. 117.

<sup>320</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 112.

<sup>321</sup> Darüber hinaus problematisiert P. Henseler private Investitionen vor dem Hintergrund ihrer Gemeinnützigkeit, die er als Kriterium zur Abgrenzung des Begriffs der Ausgaben für Investitionen im Sinne des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG ansieht. Vgl. Henseler, P. (1983), S. 528 f.

<sup>322</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 [337]. Vgl. hierzu auch Henseler, P. (1983), S. 526-528. Begründet wird dieser Ausschluss im Fall des Humankapitals mit Erfassungsschwierigkeiten bzw. dem Problem der Einordnung als investive oder konsumtive Ausgaben, im Fall der investiven Verteidigungsausgaben mit internationalen Gepflogenheiten. Inwieweit es durch die Reform des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995, insbesondere der Erweiterung des Investitionsbegriffs um die zivil nutzbaren investiven Verteidigungsgüter, zu einer Relativierung dieser Einschätzung durch das Bundesverfassungsgericht kommt, bleibt abzuwarten.

<sup>323</sup> Zum verfassungsrechtlichen Begriff der Investitionen und gleichzeitig einer diesbezüglichen Kritik am Urteil des Bundesverfassungsgerichts vgl. Osterloh, L. (1990). Zum Begriff der öffentlichen Investitionen und den Abgrenzungen und Folgerungen hinsichtlich des Art. 115 Abs. 1 GG vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980).

verdrängt werden. Dass der in der Bundeshaushaltsordnung bzw. in den Landeshaushaltsordnungen einfachgesetzlich definierte Investitionsbegriff diesen Anforderungen nicht gerecht wird, ist in der Wissenschaft weitgehend unumstritten.<sup>324</sup>

b) Der Regelinhalt des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG

Von der Begrenzungsnorm des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG darf abgewichen werden, sofern eine „ernsthafte und nachhaltige“ Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht und die zusätzliche Kreditaufnahme nach „Umfang und Verwendung“ geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beseitigen bzw. abzuwehren.<sup>325</sup> Die in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG garantierte Lasten-gleichheit zwischen den gegenwärtigen und zukünftigen Generationen wird somit im Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufgehoben, d. h., die „[...] Interessen der Gegenwart werden als [...] Legitimation bewußter Zukunftsbelastungen anerkannt.“<sup>326</sup>

Damit ist im Wesentlichen der Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts wiedergegeben. Das Bundesverfassungsgericht sieht in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG insbesondere die Funktion, die Bekämpfung eines konjunkturellen Abschwungs mit Hilfe der Finanzpolitik zu ermöglichen.<sup>327</sup> Es wird folglich mit Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG das Teilziel eines stetigen Wirtschaftswachstums in den Mittelpunkt gestellt. Ziel dieser Grundgesetznorm ist es demnach, mit Hilfe des Instruments der Kreditfinanzierung einen Rückgang im Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials zu verhindern. Das Ziel eines angemessenen Wirtschaftswachstums, das über die „Lenkung des Zuwachses“ zur Lösung des Interessenkonflikts der am Wirtschaftsgeschehen beteiligten Gruppen beiträgt, findet hier keine Berücksichtigung. Das Bundesverfassungsgericht nimmt hiermit einen Standpunkt ein, wie er auch von der herrschenden Meinung geteilt wird, und legt eine enge Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zugrunde. Danach bezieht sich Art. 115

---

<sup>324</sup> Vgl. v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 112; Ganderberger, O. (1990), S. 46 f.; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 47; Höfling, W. (1993), S. 206; Lappin, R. (1994), S. 164; Bröcker, K. (1997), S. 78; BuBa (1999), S. 40. Eine entgegengesetzte Position bezieht hierzu Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 35. In gleicher Weise, wenn auch widersprüchlich, äußert sich Birk, D. (1984), S. 747.

<sup>325</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311, [339].

<sup>326</sup> Hensler, P. (1983), S. 512.

<sup>327</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 [334 f.].

Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG auf die Fälle „[...] festgefahrener und rückgängiger Konjunkturentwicklungen [...]“.<sup>328</sup>

Diese Ausnahme von der allgemeinen Kreditbegrenzungsnorm zum Zweck der Konjunktursteuerung wurde bereits im Hauptausschuss der Herrenchiemseer Konferenz diskutiert<sup>329</sup>, aber erst mit dem 20. Änderungsgesetz zum Grundgesetz vom 2.5.1969 (BGBl. I S. 357 f.) verfassungsrechtlich verankert. Exekutive und Legislative sollten mit einem modernen konjunkturpolitischen Instrument ausgestattet werden.<sup>330</sup> Diese Begründung zur Rechtfertigung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG kann indes nicht überzeugen. Die Notwendigkeit dieser Verfassungsnorm und damit ihre Bedeutung ergeben sich hieraus nicht. Entscheidend für das Verständnis dieser Norm ist, dass die Bekämpfung einer Rezession durch den Staat grundsätzlich über die Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erfolgt. Die Verpflichtung hierzu ergibt sich aus Art. 109 Abs. 2 GG.<sup>331</sup> Die getroffenen Maßnahmen zur Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage haben sich zunächst im Rahmen des auch durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG gebotenen Rahmens zu halten.<sup>332</sup> Erst für den Fall, dass die notwendige Stimulierung der Nachfrage Maßnahmen erforderlich macht, die eine Kreditaufnahme zur Folge haben, welche die im Haushaltsplan eingestellten Ausgaben für Investitionen überschreitet, greift Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG und lässt diese Kreditaufnahme ausnahmsweise zu.<sup>333</sup> Der Ausnahmetatbestand des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG muss sich daher von Art. 109 Abs. 2 GG

---

<sup>328</sup> Wiebel, M. (2001), Rdnr. 106. In dieser Passage befindet sich ein Druckfehler. Es wird versehentlich auf Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG Bezug genommen. In gleicher Weise äußern sich Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 28; Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 14a; Höfling, W. (1993), S. 279; Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 31.

<sup>329</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 5.

<sup>330</sup> Vgl. Anlage zu BT-Drucksache V/3605, S. 13.

<sup>331</sup> Ein verfassungsrechtliches Gebot zur aktiven Konjunkturpolitik ist allerdings Art. 109 Abs. 2 GG nicht zu entnehmen. Dies hat seine Ursache in der Offenheit dieser Norm hinsichtlich der Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft. Vgl. Höfling, W. (1993), S. 305. Damit nimmt *W. Höfling* eine Gegenposition zu *G. Brenner, C. E. Haury und E. M. Lipp* ein, die aus Art. 109 Abs. 2 GG ein Gebot zur aktiven Konjunkturpolitik ableiten. Vgl. Brenner, G. u. a. (1980), S. 242. Ebenso wie *G. Brenner, C. E. Haury und E. M. Lipp* ist *H. Fischer-Menshausen* der Auffassung, dass durch Art. 109 Abs. 2 GG aus dem Konjunktiv des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG zur aktiven Konjunkturpolitik ein Imperativ wird. Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 14a. *G. Brenner, C. E. Haury und E. M. Lipp* sowie *H. Fischer-Menshausen* gelangen zu dieser Auffassung, weil sie in Art. 109 Abs. 2 GG die einzig maßgebliche Norm zur Begrenzung der Staatsverschuldung sehen. Vgl. S. 92.

<sup>332</sup> Vgl. Henseler, P. (1983), S. 532.

<sup>333</sup> Vgl. ebenda.

und dessen weiten Beurteilungsspielraum dahingehend abgrenzen, dass er sich „[...] auf wirkliche *stabilitätspolitische Ausnahmefälle* beschränkt [...].“<sup>334</sup> Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG verliert seine Bedeutung, wenn ein Überschreiten der Investitionssummengrenze stets aus Art. 109 Abs. 2 GG gefolgert wird.<sup>335</sup> Im Sinne dieser Beschränkung des Anwendungsgebiets dieser Verfassungsnorm zielt Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG, ebenfalls wie der erste Halbsatz dieser Norm, auf eine Begrenzung der Kreditaufnahme ab.<sup>336</sup> Die Kreditaufnahme darf hierbei nur in einem Umfang erfolgen, der dem Ausmaß der Störung angemessen ist.<sup>337</sup> Die Angemessenheit hat sich dabei an der Normallage, d. h. den Ausgaben für Investitionen zu orientieren.<sup>338</sup> Dies setzt allerdings voraus, dass der Investitionsbegriff im oben definierten Sinn, d. h. mit der Zielsetzung der Lastkompensation gefasst ist.<sup>339</sup>

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit findet hierbei keine Anwendung. Wenngleich es auch hier zu einem „bipolaren Spannungsverhältnis“<sup>340</sup> zwischen dem „Gemeinwohl“ des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und dem Grundsatz der Lastäquivalenz kommt, liegt nicht der für den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz typische Konflikt zwischen den Inte-

---

<sup>334</sup> Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 31. Hervorhebung im Original. In gleicher Weise äußert sich Stern, K. (1983), S. 59; Isensee, J. (1996), S. 714.

<sup>335</sup> Vgl. Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 31.

<sup>336</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 [352]; Höfling, W. (1993), S. 282.

<sup>337</sup> Vgl. Wiebel, M. (2001), Rdnr. 116.

<sup>338</sup> Vgl. ebenda. In diesem Sinn auch Osterloh, L. (1990), S. 147. Hieraus jedoch zu schließen, durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG wird auch die Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben ermöglicht (vgl. Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 45; Patzig, W. (1989), S. 1026; Tiemann, S. (1995), S. 633), vernachlässigt, dass dies bereits durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG möglich ist. Vgl. Mußnug, R. (1989), S. 130. Das Junktim zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben bedeutet keine Verpflichtung, Investitionen mit Krediten zu finanzieren. Diese beiden Größen müssen sich lediglich entsprechen; d. h., auch Konsumausgaben können über Kredite finanziert werden, wenn Investitionsausgaben durch Steuern gedeckt werden. Eine Zuordnung von Einnahmen auf bestimmte Ausgaben ist aufgrund des Nonaffektationsprinzips (vgl. § 7 HGrG) grundsätzlich nicht möglich. Gleichwohl ist es zutreffend, „[...] daß konsumtive Ausgaben [...] die Kreditaufnahme in der Regel nicht rechtfertigen.“ Vgl. Isensee, J. (1996), S. 713. Ebenso BVerfGE 79, 311 [337 f.].

<sup>339</sup> In den Begriff der Ausgaben für Investitionen fließen somit keine konjunkturellen Aspekte ein. So auch Wolf, U. (1984), S. 122. Die Kritik von U. Wolf an der Auffassung von M. Wiebel geht dann ins Leere. Vgl. Wolf, U. (1984), S. 116. Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG legt – wie bereits erwähnt – einen Referenzpunkt fest (vgl. Abschnitt III.1.a)), von dem bei einer Störung oder Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewichen werden muss. Es handelt sich dabei allerdings um einen Orientierungspunkt, nicht jedoch um einen Punkt zur Beurteilung der Angemessenheit des Ausmaßes der zulässigen Nettokreditaufnahme. Diese richtet sich immer nach Art und Umfang der Störung.

<sup>340</sup> Vgl. Henseler, P. (1983), S. 535; Höfling, W. (1993), S. 291.



ressen der Gemeinschaft, repräsentiert durch den Staat, und den Interessen eines Individuums, sprich Bürger, vor.<sup>341</sup> Das von *Th. Maunz* in diesem Zusammenhang herangezogene Übermaßverbot<sup>342</sup> wird durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG somit nicht statuiert.<sup>343</sup>

Der Legislative fällt jedoch ein Beurteilungsspielraum zu.<sup>344</sup> In diese stabilitäts- und wachstumspolitische Prärogative des Gesetzgebers<sup>345</sup> soll das Bundesverfassungsgericht im Sinne der Offenheit der Verfassung gegenüber den Veränderungen der wirtschaftspolitischen Willensbildung nicht eingreifen. Es besteht folglich ein Konflikt zwischen dem Gebot einer engen Auslegung dieser verfassungsrechtlichen Vorschrift im Sinne einer kreditaufnahmebegrenzenden Ausnahmeregelung und den Entscheidungsbefugnissen der Legislative.<sup>346</sup>

Aufgrund dieses Konflikts hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungsgerichtliche Prüfung des Ausnahmetatbestands des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG gemäß der Trias „Evidenz-, Vertretbarkeits- und Inhaltskontrolle“ auf der Ebene der Vertretbarkeitskontrolle angesiedelt.<sup>347</sup> Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht Kriterien aufgestellt, an denen die Kreditaufnahme hinsichtlich ihrer Konformität mit der Verfassung zu prüfen ist. Demnach muss zum einen nach Auffassung der Wirtschaftstheorie und der Organe der wirtschaftspolitischen Willensbildung eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegen oder unmittelbar drohen<sup>348</sup> und eine erhöhte Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung auch zur Beseitigung bzw. Abwehr einer Störung geeignet sein.<sup>349</sup> Fehlinterpretationen, die aufgrund der Probleme bei der Prognose

---

<sup>341</sup> Vgl. Henseler, P. (1983), S. 534; BVerfGE 79, 311 [342]; Isensee, J. (1996), S. 715 f. Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vgl. Hesse, K. (1991), Rdnr. 72; Arndt, H.-W. und Rudolf, W. (1998), S. 39-44.

<sup>342</sup> Vgl. Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 47. In diesem Sinn auch Birk, D. (1984), S. 749.

<sup>343</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 291; BVerfGE 79, 311 [342]. *P. Henseler* sieht dennoch ein Übermaßverbot dahingehend, als das Überschreiten der Investitionsausgabengrenze notwendig im Sinne einer ultima ratio ist, nachdem alle anderen Möglichkeiten, die das Grundgesetz für zulässig hält, ausgeschöpft sind. Vgl. Henseler, P. (1983), S. 536 f.

<sup>344</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 [344]; Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 50. In gleicher Weise halten *K. Stern, P. Münch und K.-H. Hansmeyer* fest, dass „[k]onjunkturpolitische Maßnahmen [...] ihrer Materie nach einer *gerichtlichen Kontrolle* [widerstreben]“. Stern, K. u. a. (1972), S. 74. Hervorhebung im Original.

<sup>345</sup> Vgl. Bröcker, K. (1997), S. 61.

<sup>346</sup> Vgl. Gandenberger, O. (1990), S. 37; Bröcker, K. (1997), S. 82.

<sup>347</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 [344]. Vgl. ebenso Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 48; v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 123; Höfling, W. (1993), S. 302; Bröcker, K. (1997), S. 88.

<sup>348</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311, [339].

<sup>349</sup> Vgl. ebenda. Vgl. ebenso Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 49 und Rdnr. 50; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1984), S. 41; Bröcker, K. (1997), S. 86.

gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen nie völlig ausgeschlossen werden können, führen indes nicht zu einer verfassungswidrigen Kreditaufnahme.<sup>350</sup> Zum anderen muss diese Kreditaufnahme im Sinne der Vertretbarkeitskontrolle in eine Haushalts- und Finanzpolitik eingebettet sein, die eine nochmalige Störung zu verhindern versucht.<sup>351</sup>

Darüber hinaus knüpft das Bundesverfassungsgericht die Evidenz und Vertretbarkeit der erhöhten Kreditaufnahme des Staates zusätzlich an eine Darlegungslast, um der Unbestimmtheit der materiellen Vorgaben und dem damit einhergehenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum der Legislative eine verfahrensmäßige Kompensation entgegenzustellen.<sup>352</sup>

#### 4. *Der Regelinhalt des Art. 109 Abs. 2 GG*

Während Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG ausschließlich die Obergrenze der Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG nach oben verlagert, kann aus Art. 109 Abs. 2 GG sowohl eine Verpflichtung zur Kreditaufnahme unterhalb der Summe der Ausgaben für Investitionen als auch oberhalb dieses Begrenzungsmaßstabes abgeleitet werden.

Art. 109 Abs. 2 GG stellt die Haushaltswirtschaft unter die verfassungsrechtliche Kautel, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Damit rückt der Begriff der Haushaltswirtschaft ins Zentrum des Regelinhalts des Art. 109 Abs. 2 GG.

##### a) Der Begriff „Haushaltswirtschaft“

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass der Begriff der Haushaltswirtschaft in Art. 109 Abs. 1 und Abs. 2 GG identisch gefasst ist.<sup>353</sup> Die Abgrenzung des Begriffs der Haushaltswirtschaft ergibt sich somit auch für Art. 109 Abs. 2 GG aus der Selbstständigkeitsgarantie der Länder gegenüber dem Bund hinsichtlich der Haushaltswirtschaft, die in Art. 109 Abs. 1 GG verankert ist.

---

<sup>350</sup> Vgl. Maunz, Th. (1981a), Rdnr. 48.

<sup>351</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311, [340; 345]; Höfling, W. (1993), S. 295 f.

<sup>352</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 [343-346]. Zur Darlegungslast vgl. auch Höfling, W. (1993), S. 297; Isensee, J. (1996), S. 716-718; Bröcker, K. (1997), S. 89. Zur Notwendigkeit einer Darlegungslast äußerten sich bereits vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Birk, D. (1984), S. 748; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1984), S. 50; v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 130.

<sup>353</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 79; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 3.

*Th. Maunz* versteht unter dem Begriff „Haushaltswirtschaft“ „[...] die *Gesamtheit* der auf die *Einnahmen* und *Ausgaben* des Staates *bezogenen Vorgänge*.“<sup>354</sup> Folgt man dieser Definition von *Th. Maunz*, besteht kein Unterschied zwischen dem Begriff „Haushaltswirtschaft“ des Grundgesetzes und dem Begriff „Finanzwirtschaft“.<sup>355</sup> Aufgrund der Selbstständigkeitsgarantie des Art. 109 Abs. 1 GG sind die Länder dem Grundsatz nach bei der Aufstellung, Durchführung und Kontrolle ihres Haushalts vom Bund unabhängig. Da in einem Bundesstaat allerdings eine Gleichrangigkeit zwischen den Haushaltswirtschaften der einzelnen Glieder und den Belangen der Staatsfinanzwirtschaft besteht<sup>356</sup>, kann die Haushaltswirtschaft der jeweiligen Länder durch die einheitliche Staatsfinanzwirtschaft eingeschränkt werden.<sup>357</sup> So ist in einem föderativen System eine selbständige Einnahmeerzielung, d. h. eine die Belange der einheitlichen Staatsfinanzwirtschaft vernachlässigende Einnahmeerzielung der bundesstaatlichen Glieder, nicht denkbar.<sup>358</sup> Ebenso ist auch die Ausgabenseite nicht frei von föderativen Zwängen.<sup>359</sup> Der Finanzausgleich im weitesten Sinne kann somit nicht Teil der Haushaltswirtschaft sein<sup>360</sup>; d. h., Finanzwirtschaft und Haushaltswirtschaft sind nicht zwangsläufig deckungsgleiche Begriffe.<sup>361</sup> Die weite Interpretation des Begriffs „Haushaltswirtschaft“ von *Th. Maunz*, erfährt hierdurch eine Relativierung. Die im Finanzausgleich vorgenommene Aufgaben- und damit Ausgabenverteilung sowie die Einnahmenverteilung können nicht in den Dienst des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gestellt werden.<sup>362</sup>

Eine weitergehende Einschränkung des Begriffs der Haushaltswirtschaft lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen. Folglich stehen auch die Entscheidungen über die Kreditfi-

---

<sup>354</sup> Maunz, Th. (1979), Rdnr. 3. Hervorhebungen im Original. Vgl. ebenso Lappin, R. (1994), S. 67 f. In diesem Sinn auch v. Arnim, H. H. (1981), S. 514; BVerfGE 79, 311 [334].

<sup>355</sup> Zum Begriff der Finanzwirtschaft vgl. Zimmermann, H. und Henke, K.-D. (1994), S. 1; Gabler (1997), S. 361.

<sup>356</sup> Zur prinzipiellen Gleichrangigkeit haushalts- und staatswirtschaftlicher Belange im Bundesstaat vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 31-33.

<sup>357</sup> Vgl. Maunz, Th. (1979), Rdnr. 4.

<sup>358</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 29; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 7.

<sup>359</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 7.

<sup>360</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 75-77; Piduch, E. A., Art. 109, Rdnr. 5; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 4.

<sup>361</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 33; Stern, K. u. a. (1972), S. 101; Piduch, E. A., Art. 109, Rdnr. 3; BVerfGE 1, 117 [131].

<sup>362</sup> Eine Ausnahme hiervon sieht Art. 109 Abs. 4 GG vor.

nanzierung von Staatsausgaben unter dem Vorbehalt, dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen.

b) Ober- und Untergrenzen der Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 2 GG

Der Zielvorgabe, dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen, kommt nicht die Bedeutung eines bloßen Programmsatzes zu. Vielmehr handelt es sich um eine Verpflichtung.<sup>363</sup> Der Umfang der konstitutionellen Verpflichtung ist im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung<sup>364</sup> jedoch auf den einer Hilfsfunktion beschränkt. D. h., die haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen dürfen nicht störend auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wirken.<sup>365</sup> In Bezug auf die staatliche Kreditaufnahme bedeutet dies, dass diese das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht weder beeinträchtigen noch die Wiederherstellung erschweren oder verhindern darf.<sup>366</sup>

aa) Art. 109 Abs. 2 GG als Verpflichtung zur passiven Konjunkturpolitik

Die Kreditaufnahme hat nach Art. 109 Abs. 2 GG immer dann hinter der Summe der Ausgaben für Investitionen zurückzubleiben, wenn eine geringere Kreditaufnahme aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erforderlich ist.<sup>367</sup> Aus Art. 109 Abs. 2 GG folgt hieraus unmittelbar das Verbot, eine Parallelpolitik zu betreiben.<sup>368</sup> In einer Phase der Hochkonjunktur bzw. der konjunkturellen Überhitzung verfügt der Staat über höhere ordentliche Einnahmen bei gleichzeitig niedrigeren Ausgaben.<sup>369</sup> Da der Staat gemäß Art. 109 Abs. 2 GG in

---

<sup>363</sup> Vgl. Wilke, D. (1968), S. 272; Stern, K. u. a. (1972), S. 104; Kitterer, W. (1975), S. 24; Maunz, Th. (1979), Rdnr. 37; Kloepfer, M. (1979), S. 15; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 3; Piduch, E. A., Art. 109, Rdnr. 15. In diesem Sinn auch Friauf, K. H. (1968), S. 37.

<sup>364</sup> Wenngleich dies die herrschende Meinung darstellt (vgl. Piduch, E. A., Art. 109, Rdnr. 18), ist die marktwirtschaftliche Ordnung nicht die einzige Wirtschaftsordnung, die das Grundgesetz zulässt. Vgl. Kloepfer, M. (1979), S. 15; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 13; BVerfGE 4, 7 [18].

<sup>365</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 120. In diesem Sinn auch Piduch, E. A., Art. 109, Rdnr. 18; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 13

<sup>366</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 135.

<sup>367</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1984), S. 41; Gandenberger, O. (1990), S. 31.

<sup>368</sup> Vgl. Brenner, G. u. a. (1980), S. 240; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 11; Höfling, W. (1993), S. 246 f.; Lappin, R. (1994), S. 76 f.; Bröcker, K. (1997), S. 29 f.

<sup>369</sup> Insbesondere die Einnahmen aus der Körperschaft- sowie der Lohn- bzw. Einkommensteuer sind in einer Phase der Hochkonjunktur besonders hoch. Ebenso ist mit einem höheren Aufkommen aus der

dieser Phase dämpfend auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität einzuwirken hat, erfordert dies zum einen, nicht alle Einnahmen so zu verausgaben, dass sie im Inland nachfragewirksam werden. Zum anderen verbietet sich in dieser Situation eine Ausweitung der Staatsnachfrage durch eine Kreditfinanzierung.<sup>370</sup> Dies bedeutet, dass in Phasen der Hochkonjunktur bzw. der konjunkturellen Überhitzung die Kreditaufnahme *unter* jener Grenze zu halten ist, wie sie Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG gestattet.<sup>371</sup> Es kann sogar geboten sein, auf Nettokrediteinnahmen ganz zu verzichten oder die außergewöhnlich hohen ordentlichen Einnahmen zur Tilgung von Krediten zu verwenden<sup>372</sup>, um auf diese Weise den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu bremsen.<sup>373</sup>

Umgekehrt ist in einer Phase des Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Aktivität mit niedrigeren ordentlichen Einnahmen und höheren Ausgaben als in der Normallage zu rechnen. Insofern ist eine Ausweitung der Erzielung von Einnahmen durch Kredite in einem Umfang erforderlich, welches dieses so genannte konjunkturbedingte Defizit ausgleicht. Übersteigen in diesem Fall die Krediteinnahmen die Ausgaben für Investitionen, so ist eine Überschreitung der Grenze der Nettokreditaufnahme, wie sie sich aus Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG ergibt, nicht nur durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG gedeckt, sondern auch durch Art. 109 Abs. 2 GG.

#### ab) Aktive Konjunkturpolitik und Art. 109 Abs. 2 GG

Neben diesen Voraussetzungen für eine passive Konjunkturpolitik, die Art. 109 Abs. 2 GG zu entnehmen sind, ergeben sich aus dieser Norm auch Konsequenzen für die Kreditaufnahme im Fall einer aktiven Konjunkturpolitik.<sup>374</sup> Während in einer Phase der Hochkon-

---

Mehrwertsteuer zu rechnen. Gleichzeitig sind die Ausgaben im Zusammenhang mit der Unterstützung Arbeitsloser naturgemäß in dieser Phase niedrig.

<sup>370</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 271.

<sup>371</sup> Vgl. Brenner, G. u. a. (1980), S. 242; Fischer-Menshausen, H. (1983b), Rdnr. 14b.

<sup>372</sup> Dies ist dann der Fall, wenn man das Konzept der Normalverschuldung des Sachverständigenrats ablehnt. In diesem Sinn äußern sich Lappin, R. (1994), S. 77; Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 28; Friauf, K. H. (1990), Rdnr. 34; v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 96. Allerdings hat sich das Bundesverfassungsgericht hierzu bewusst nicht geäußert. Vgl. BVerfGE 79, 311 [355 f.]. Lediglich in der Normallage spricht das Bundesverfassungsgericht explizit von einer möglichen Tilgungsverpflichtung. Vgl. BVerfGE 79, 311 [334].

<sup>373</sup> Zum Problem, mit Hilfe der Staatsschuldentilgung den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu dämpfen, vgl. Gandenberger, O. (1980), S. 485.

<sup>374</sup> Hieraus ergibt sich kein Widerspruch zu der Feststellung von W. Höfling, dass Art. 109 Abs. 2 GG ein Gebot zur aktiven Konjunkturpolitik nicht zu entnehmen ist. Vgl. S. 113, Fn. 331. Wird jedoch eine akti-

junktur die verfassungsrechtlich zulässige Nettokreditaufnahme geringer ausfällt, als dies gemäß Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG in der Normallage statthaft ist, ergibt sich aus Art. 109 Abs. 2 GG in einer Rezession nicht nur die Verpflichtung zu einer Nettokreditaufnahme zum Ausgleich des konjunkturbedingten Defizits, die über der Summe der Ausgaben für Investitionen liegen kann. Vielmehr kann es zur Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geboten sein, eine kreditfinanzierte expansive Fiskalpolitik zu betreiben. Damit ist auch eine Nettokreditaufnahme gerechtfertigt, die über den Umfang hinausgeht, der im Rahmen der passiven Konjunkturpolitik erforderlich ist. Insofern treten zur verfassungsrechtlichen Regelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG die Bestimmungen des Art. 109 Abs. 2 GG hinzu. Es ergibt sich aus Art. 109 Abs. 2 GG demnach nicht nur die Verpflichtung, den Rückgang der Einnahmen und den Anstieg der Ausgaben durch eine höhere Nettokreditaufnahme „auszugleichen“, auch wenn damit die Investitionssummengrenze überschritten wird. Vielmehr lässt sich aus Art. 109 Abs. 2 GG auch die Verpflichtung zu einer antizyklischen Fiskalpolitik entnehmen, wie sie auch in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG vorgeschrieben ist.

Dies gilt allerdings nicht, wenn die Ursachen für die Beeinträchtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in angebotsseitigen Störungen zu sehen sind.<sup>375</sup> In diesem Fall ist eine Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kein geeignetes Instrument zur Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und rechtfertigt damit weder aus Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. noch aus Art. 109 Abs. 2 GG eine Nettokreditaufnahme, die über den zulässigen Umfang nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG hinausgeht.

ac) Art. 109 Abs. 2 GG und die Nettokreditaufnahme in der Normallage

Aber auch in einer Phase normal ausgelasteter gesamtwirtschaftlicher Kapazitäten kann es nach Art. 109 Abs. 2 GG geboten sein, die Nettokreditaufnahme unterhalb der in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG statuierten Grenze zu halten oder sogar Kredite zu tilgen.<sup>376</sup> Wie in Kapitel 1 ausführlich dargelegt wurde, führt eine fortwährende Nettokreditaufnahme, die einen Anstieg der Schuldenstandsquote zur Folge hat, zu einem Verlust der Fähigkeit, die mit den staatlichen Aufgaben verbundenen Ausgaben zu tätigen. Damit verliert der Staat

---

ve Konjunkturpolitik betrieben, so unterliegt diese neben den Vorgaben aus Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG auch jenen des Art. 109 Abs. 2 GG.

<sup>375</sup> Vgl. Brenner, G. u. a. (1980), S. 250; v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 95. In diesem Zusammenhang auch Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 11b; ders. (1983c), Rdnr. 14b.

<sup>376</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 268 f.; Piduch, E. A., Art. 115, Rdnr. 28.

aber gleichzeitig die Fähigkeit, auf zukünftig auftretende rezessive Störungen durch eine Ausweitung der Staatsnachfrage reagieren zu können. Der Staat beraubt sich folglich der Möglichkeit, stabilisierend in den gesamtwirtschaftlichen Prozess einzugreifen. Damit kann er aber auch das Gebot des Art. 109 Abs. 2 GG nicht mehr in jeder Situation erfüllen. Die Aufrechterhaltung der Fähigkeit des Staates, stabilisierend auf die gesamtwirtschaftlichen Abläufe einwirken zu können, stellt die notwendige Voraussetzung zur Erfüllung des Gebots des Art. 109 Abs. 2 GG dar und ist somit dieser Verfassungsnorm immanent.<sup>377</sup>

Ein Verbot der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben in einer Normallage ergibt sich hieraus jedoch nicht.<sup>378</sup> Entscheidend ist, dass die Kreditfinanzierung die gesamtwirtschaftliche Situation in einer Normallage nicht beeinflusst.<sup>379</sup> In diesem Zusammenhang wird dann auch von der Konjunkturalneutralität der Haushaltspolitik gesprochen.<sup>380</sup> Die Formulierung „Konjunkturalneutralität“ ist allerdings ein Resultat der Reduzierung des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf ausschließlich konjunkturelle Aspekte. Die Konjunkturalneutralität eines Haushalts kann jedoch weiterhin dazu führen, dass entweder der dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht zugrunde liegende Interessenausgleich erschwert wird, indem über einen gestiegenen Schuldenstand pro Kopf der langfristig erreichbare Konsum pro Kopf zurückgeht, oder die Fähigkeit zur Bekämpfung zukünftiger konjunktureller Störungen abnimmt, weil der finanzielle Handlungsspielraum des Staates verloren geht.

### c) Der Beurteilungsspielraum der Legislative

Mit der Verpflichtung, die Haushaltswirtschaft am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht zu orientieren, fällt der Legislative zwangsläufig ein Beurteilungsspielraum zu. Bei Art. 109 Abs. 2 GG handelt es sich somit um eine inhaltlich offene Zielvorgabe und Verfahrens-

---

<sup>377</sup> Vgl. v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 97 f.; Höfling, W. (1993), S. 267; Lappin, R. (1994), S. 82; Bröcker, K. (1997), S. 49.

<sup>378</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 250 f. Für *K. Bröcker* folgt hieraus jedoch ein Verbot der Kreditaufnahme. Vgl. Bröcker, K. (1997), S. 50. In diesem Sinn auch v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986), S. 98. Die Präventivfunktion des Art. 109 Abs. 2 GG für Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG, die in diesem Zusammenhang von *K. Bröcker* als Begründung herangezogen wird (vgl. Bröcker, K. (1997), S. 50), lässt diese generelle Schlussfolgerung jedoch nicht zu.

<sup>379</sup> Vgl. Bröcker, K. (1997), S. 42.

<sup>380</sup> Vgl. Brenner, G. u. a. (1980), S. 251; Höfling, W. (1993), S. 256. In die gleiche Richtung zielt eine diesbezügliche Äußerung von Lappin, R. (1994), S. 77.

norm.<sup>381</sup> Hinsichtlich der Justitiabilität dieser Verfassungsnorm ergeben sich damit erhebliche Einschränkungen. Insbesondere „[...] [dürfen] wirtschaftspolitische Vorstellungen des Gerichts [Bundesverfassungsgericht, Anm. d. V.] [nicht] an die Stelle der Entscheidungen politischer Organe [...] treten.“<sup>382</sup> Ob eine Maßnahme hinsichtlich ihrer Quantität angemessen ist, hängt von der Gesamtheit der durchgeführten bzw. geplanten Maßnahmen ab.<sup>383</sup> Entscheidendes Kriterium ist jedoch, dass die Kreditaufnahme geeignet ist, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beseitigen.<sup>384</sup> Allerdings wird erst bei einer willkürlichen und offensichtlichen Missachtung der Auswirkungen einer haushaltswirtschaftlichen Maßnahme auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht diese im Sinne des Art. 109 Abs. 2 GG verfassungswidrig.<sup>385</sup> Art. 109 Abs. 2 GG unterliegt demnach nur einer Evidenzkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht.<sup>386</sup>

## 5. Fazit

Die verfassungsrechtliche Exegese der drei Normen Art. 110 Abs. 1 Satz 2, Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG hat gezeigt, dass lediglich Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG der Staatsverschuldung Grenzen setzt. Zentrales Kriterium zur Beurteilung der Staatsverschuldung ist hierbei das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht. Zum einen dient es als Maßstab zur Identifikation einer Störungslage. Zum anderen bildet das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht die Zielvorgabe, an der sich Haushaltsdefizite bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu orientieren haben. Dabei ergibt sich aus der Orientierung der Haushaltsdefizite am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht nicht nur eine Verpflichtung zur Ausweitung der Kreditfinanzierung über die in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG statuierte Grenze, sondern auch die Verpflichtung, diese Grenze zu unterschreiten.

Nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG darf in der gesamtwirtschaftlichen Normallage die Nettokreditaufnahme des Staates nicht größer als die Ausgaben des Staates für Investitio-

---

<sup>381</sup> In diesem Sinn Friauf, K. H. (1968), S. 33.

<sup>382</sup> Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 139. In diesem Sinn auch Kitterer, W. (1975), S. 32; Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 15.

<sup>383</sup> Vgl. Vogel, K. und Wiebel, M. (2001), Rdnr. 141.

<sup>384</sup> Vgl. ebenda; Lappin, R. (1994), S. 78 f.

<sup>385</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983a), Rdnr. 15.

<sup>386</sup> Vgl. Höfling, W. (1993), S. 245. In diesem Sinn auch v. Arnim, H. H. (1981), S. 520. Zur Justitiabilität des Art. 109 Abs. 2 GG vgl. auch Wolf, U. (1984), S. 160-175.



nen sein. Ein Überschreiten dieser Grenze ist immer erforderlich, wenn mindestens eine der beiden folgenden Situationen gegeben ist:

- Die Ausgaben übersteigen die ordentlichen Einnahmen im konjunkturellen Abschwung in einem Umfang, so dass zur Vermeidung einer Parallelpolitik eine Nettokreditaufnahme erforderlich ist, welche die Ausgaben für Investitionen überschreitet.
- Es droht oder besteht eine Rezession, die durch eine vermehrte Nettokreditaufnahme abgewehrt bzw. bekämpft werden kann.

Demgegenüber ist die Grenze nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG immer dann zu unterschreiten, wenn mindestens eine der beiden folgenden Situationen gegeben ist:

- Es droht oder besteht eine konjunkturelle Überhitzung und diese kann durch eine Verminderung der Haushaltsdefizite abgewehrt werden.
- Der Staat läuft durch fortwährende Haushaltsdefizite Gefahr, den haushaltspolitischen Handlungsspielraum zu verlieren, und kann unter diesen Umständen den Verpflichtungen aus Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. und Art. 109 Abs. 2 GG nicht mehr Folge leisten.

Vergleicht man die Kriterien zur Beurteilung von Haushaltsdefiziten, die sich aus verfassungsrechtlicher Sicht ergeben, mit jenen Anforderungen an eine Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung, die aus ökonomischer Sicht abgeleitet wurden, lassen sich folgende Unterschiede feststellen:

1. Wie bereits aus ökonomischer Sicht werden auch aus verfassungsrechtlicher Sicht der Staatsverschuldung Grenzen gesetzt, wenn der Schuldendienst in Form von Zins- und Tilgungszahlungen den fiskalischen Handlungsspielraum, d. h. die Fähigkeit, die mit den staatlichen Aufgaben verbundenen Ausgaben zu tätigen, einengen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird die Einengung des fiskalischen Handlungsspielraums jedoch nicht am Zwang festgemacht, die Staatsausgaben einschränken zu müssen. Eine Einschränkung des Handlungsspielraums ergibt sich aus der Verfassung nur dann, wenn den Verpflichtungen, die dem Staat aus Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. und Art. 109 Abs. 2 GG erwachsen, nicht mehr nachgekommen werden kann.
2. Dem Grundgesetz lassen sich keine Verpflichtungen des Staates entnehmen, die Zinszahlungen über eine Erhöhung der Steuern oder eine Senkung der primären Ausgaben zu finanzieren. Das Vermeiden von Sekundärdefiziten schreibt die Verfassung nicht vor. Die Schuldenstandsquote wird bei bestehenden Sekundärdefiziten folglich immer dann unbegrenzt wachsen, wenn die Wachstumsrate des nominalen Nationaleinkom-

mens größer als der Zinssatz ist. Dies bedeutet zum einen, dass eine beständige Haushaltssituation die Verfassung nicht garantieren kann. Zum anderen gewährleistet die Verfassung nicht, dass ein langfristiges gesamtwirtschaftliches Wachstumsgleichgewicht eintreten kann. Somit verhindert die Verfassung nicht (in jedem Fall), dass der langfristig mögliche Konsum pro Kopf fortwährend zurückgehen kann.

3. Das Junktim zwischen Einnahmen aus Krediten und Ausgaben für Investitionen in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG gewährleistet nicht, dass ein langfristiges Konsummaximum erreicht wird. Wie sich aus den Ausführungen in Kapitel 1 Abschnitt II ergibt, wird durch dieses Junktim lediglich dann ein langfristiges Konsummaximum möglich, wenn das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht zufällig mit einem öffentlichen Kapitalstock vereinbar ist, der dem Schuldenstand des Staates entspricht, öffentlicher und privater Kapitalstock die gleiche Produktivität besitzen, der öffentliche Kapitalstock sich nicht abnutzt und die Einnahmen aus Krediten stets den Ausgaben für Investitionen entsprechen. Wird jedoch von der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG Gebrauch gemacht, ohne in späteren Perioden durch eine aktive Tilgung der Staatsschulden bzw. durch steuerfinanzierte öffentliche Investitionen den öffentlichen Kapitalstock wieder an den Schuldenstand des Staates anzupassen, wäre ein langfristiges Konsummaximum selbst dann nicht zu erreichen, wenn das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht mit einem öffentlichen Kapitalstock vereinbar ist, der dem Schuldenstand des Staates entspricht, der öffentliche und private Kapitalstock die gleiche Produktivität besitzen und der öffentliche Kapitalstock sich nicht abnutzt.

Resümierend lässt sich festhalten, dass die Grenzen der Staatsverschuldung aus ökonomischer Sicht mit jenen aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht deckungsgleich sind. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist eine Einschränkung des fiskalischen Handlungsspielraums nur dann problematisch, wenn weiteren verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen werden kann. Darüber hinaus müssen Sekundärdefizite nicht vermieden werden und eine Verpflichtung, dem langfristigen Konsummaximum Rechnung zutragen, lässt sich dem Grundgesetz ebenfalls nicht entnehmen.

Hauptursache für diese unterschiedlichen Sichtweisen ist darin zu sehen, dass die verfassungsrechtlichen Regelungen primär mit dem Ziel konzipiert wurden, Haushaltsdefizite als konjunkturpolitische Instrumente einzusetzen. Insofern leiten sich die Grenzen der Staatsverschuldung primär aus dieser Zielsetzung ab. Ein angemessenes Wirtschaftswachstum im Sinn eines langfristigen Konsummaximums, das Vermeiden fiskalischer Zwänge und das

Erreichen einer beständigen Haushaltssituation sind dieser konjunkturpolitischen Zielsetzung untergeordnet. Wenn die langfristigen Grenzen der Staatsverschuldung, die sich aus ökonomischer Sicht ergeben, der konjunkturpolitischen Zielsetzung, der die Verfassung Vorrang einräumt, in Zukunft nicht mehr untergeordnet, sondern gleichgeordnet sein sollen, ist eine Änderung des Grundgesetzes unumgänglich.

Angesichts der in Kapitel 1 dargelegten ökonomischen Konsequenzen der Staatsverschuldung stellt sich die Frage, ob eine Unterordnung der Zielsetzung eines angemessenen Wirtschaftswachstums und einer beständigen Haushaltssituation unter konjunkturpolitische Zielsetzungen gerechtfertigt ist. Nicht zuletzt finden sich auch in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, dem Kommentar von *K. Vogel und Ch. Waldhoff* zu Art. 109 GG oder den Monographien von *R. Lappin* einerseits sowie *W. Höfling* andererseits Ansätze, die auch aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Gleichsetzung der beiden Zielsetzungen nahe legen. Darüber hinaus legt auch die verfassungsrechtliche Auslegung des Begriffs „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ eine Gleichordnung der Zielsetzungen nahe.

Aus ökonomischer Sicht ergeben sich dabei folgende Kriterien, die bei einer verfassungsrechtlichen Begrenzung der Staatsverschuldung Eingang finden sollten:

1. Sekundärdefizite sind zu verbieten.
2. An die Stelle des Junktims zwischen Einnahmen aus Krediten und Ausgaben für Investitionen in der Normallage muss die Verpflichtung treten, öffentliche Investitionen und Nettokreditaufnahme so festzulegen, dass ein angemessenes Wirtschaftswachstum möglich ist. Etwaige Unterschiede in der Produktivität zwischen privaten und öffentlichen Investitionen müssen hierbei Beachtung geschenkt werden.
3. In konjunkturellen Ausnahmesituationen kann von der unter 2.) genannten Verpflichtung abgewichen werden. Die unter 2.) genannte Verpflichtung gewährleistet, dass nach Beendigung der konjunkturellen Ausnahmesituation einem angemessenen Wirtschaftswachstum wieder Rechnung getragen wird, d. h. gegebenenfalls die Nettokreditaufnahme geringer als die öffentlichen Investitionen ausfällt, bis ein angemessenes Wirtschaftswachstum wieder hergestellt ist.

Angesichts der Feststellungen, die im Rahmen der Analyse der Grenzen der Staatsverschuldung aus ökonomischer Sicht getroffen wurden, ist es jedoch nicht möglich, stets eine „optimale“ Nettokreditaufnahme festzulegen. Hierzu wäre es erforderlich, die Entwicklung des Nationaleinkommens und des Zinssatzes exakt vorherzusagen. Darüber hinaus müsste stets Gewissheit darüber bestehen, ob ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht vorliegt

und bei welchem Konsum pro Kopf und bei welcher Kapitalausstattung pro Kopf das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht liegt. Dieses Problem lässt sich aufgrund der Komplexität der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und der damit verbundenen Schwierigkeiten der Prognose nicht lösen. Insofern ist es nicht möglich, die Kriterien, die im Rahmen dieser Arbeit aufgestellt wurden, für finanzpolitische Zwecke zu operationalisieren, d. h. vorab festzulegen, wie hoch das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit ausfallen darf bzw. muss. Vor dem Hintergrund dieser Prognoseprobleme ist auch eine Abgrenzung zwischen möglicherweise auftretenden konjunkturellen Defiziten und strukturellen Defiziten nicht möglich. Darüber hinaus führt die Komplexität der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge auch zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Festlegung jener Kredite, die zur Abwehr oder Bekämpfung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufgenommen werden sollen. Nichtsdestotrotz ist eine verfassungsrechtliche Festschreibung dieser Kriterien eine Grundvoraussetzung, dass auch der Angemessenheit und nicht nur der Stetigkeit des Wirtschaftswachstums Rechnung getragen wird.

## *Kapitel 3*

# **Die Anreize zur Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland**

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass Haushaltsdefizite, die als verfassungskonform angesehen werden können, aus ökonomischer Sicht u. U. zu einem Überschreiten der Grenzen der Staatsverschuldung führen können. Es ist in der Bundesrepublik Deutschland dem Staat, d. h. dem Bund, den Ländern, den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden und den Sozialversicherungen, somit möglich, Haushaltsdefizite einzugehen, die langfristig zu fiskalischen Zwängen führen oder zukünftige Generationen belasten, ohne dabei gleichzeitig gegen die Verfassung zu verstoßen. Die Möglichkeit, den verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen nutzen zu können und damit u. U. die ökonomischen Grenzen der Staatsverschuldung zu überschreiten, führt jedoch nicht zwangsläufig dazu, dass dieser zulässige Rahmen auch ausgeschöpft wird. Vielmehr bedarf es hierfür Anreize. Inwiefern diese Anreize bestehen, steht im Mittelpunkt der Ausführungen dieses Kapitels.

Ausgehend von einer demokratisch organisierten Gesellschaft und dem sich hieraus ergebenden Verständnis vom Staat ist es sinnvoll, die Anreize zur Kreditfinanzierung von Staatsausgaben über das Verhalten der am politischen Willensbildungsprozess beteiligten Gruppen und Individuen zu erklären. Die Neue Politische Ökonomie (NPÖ) bietet hierfür einen geeigneten Rahmen. Im Folgenden wird daher der Beitrag, den die NPÖ zur Erklärung eines wachsenden Staatsschuldenstandes leisten kann, dargestellt. Hierzu werden zunächst die grundlegenden Annahmen der NPÖ dargelegt. Im Anschluss daran folgt eine systematische und in Form eines Überblicks gestaltete Darstellung der wesentlichen Ansätze der NPÖ zur Erklärung eines wachsenden Schuldenstandes. Vor dem Hintergrund der NPÖ ist es darüber hinaus möglich, die Frage zu beantworten, inwieweit die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland das Verhalten der politischen Akteure beeinflusst und damit Anreize zur Kreditfinanzierung von Staatsausgaben hervorruft.

## I. Die grundlegenden Annahmen der Neuen Politischen Ökonomie

In der NPÖ wird das *Instrumentarium* der Wirtschaftstheorie auf den politischen Prozess übertragen.<sup>387</sup> Demnach wird nicht mehr, wie in der traditionellen Theorie üblich, der Staat als „black box“<sup>388</sup> betrachtet. Das Verhalten des Staates entspricht nicht mehr dem eines „sozialen Planers“ oder auch „wohlwollenden Diktators“. Auch treten die politischen Entscheidungsträger nicht „[...] als dem Gemeinwohl verpflichtete Altruisten“<sup>389</sup> auf.<sup>390</sup> Vielmehr wird davon ausgegangen, dass die politischen Entscheidungsträger und privaten Wirtschaftssubjekte ebenso wie in der ökonomischen Sphäre handeln, d. h. als rationale, am Eigeninteresse orientierte Nutzenmaximierer auftreten.<sup>391</sup> Dieser bereits bei *J. A. Schumpeter* vorzufindende Gedanke<sup>392</sup> beseitigt damit jene Inkonsistenz bzw. „Schizophrenie“<sup>393</sup>, die sich aus den divergierenden Verhaltensannahmen in der wirtschaftlichen Sphäre einerseits und der politischen Sphäre andererseits ergeben hat.<sup>394</sup> Der Anwendungsbereich der Wirtschaftstheorie wird somit ausgeweitet<sup>395</sup>, was nichts anderes bedeutet, als dass der wirtschaftliche „Datenkranz“, d. h. jene gesamtwirtschaftlichen Daten, „[...] die den ökonomischen Kosmos bestimmen, ohne selbst unmittelbar von ökonomischen Tatsachen bestimmt zu sein“<sup>396</sup>, verkleinert wird.<sup>397</sup>

Die NPÖ ist durch drei Hauptmerkmale gekennzeichnet.<sup>398</sup> Erstens liegt der NPÖ ebenso wie der traditionellen Wirtschaftstheorie das Konzept des methodologischen Individualis-

---

<sup>387</sup> Vgl. Frey, B. S. (1977), S. 91; Frey, B. S. (1980), S. 658; Kirsch, G. (1983), S. 1; Mueller, D. C. (1989), S. 1; Mueller, D. C. (1993), S. 395; Bernholz, P. und Breyer, F. (1994), S. 2; Funke, S. (1995), S. 191 f.; Blankart, Ch. B. (1998), S. 2; Chrystal, K. A. (2000), S. 4; Jackson, P. M. und Garratt, D. (2000), S.119 und S. 121; Tullock, G. (2000), S. 5;

<sup>388</sup> Jackson, P. M. und Garratt, D. (2000), S.118 und S. 119.

<sup>389</sup> Funke, S. (1995), S. 193.

<sup>390</sup> Vgl. Downs, A. (1968), S. 14; Alesina, A. und Tebellini, G. (1988), S. 542; Mueller, D. (1989), S. 4; Kirchgässner, G. (1991), S. 103; Heinemann, F. (1994), S. 20; Bernholz, P. und Breyer, F. (1994), S. 2; Perschau, O. D. (1999), S. 198; Chrystal, K. A. (2000), S. 4; Tullock, G. (2000), S. 5.

<sup>391</sup> Vgl. Frey, B. S. (1977), S. 92; Mueller, D. C. (1989), S. 2.

<sup>392</sup> Vgl. Schumpeter, J. A. (1975), S. 428, 430 und 448 f.

<sup>393</sup> Vgl. Becker, G. S. (1982), S. 15.

<sup>394</sup> Vgl. Brennan, G. und Buchanan, J. M. (1993), S. 67 f.

<sup>395</sup> Vgl. Kirsch, G. (1983), S. 7.

<sup>396</sup> Eucken, W. (1965), S. 156.

<sup>397</sup> Vgl. Kirchgässner, G. (1991), S. 100.

<sup>398</sup> Vgl. Kirsch, G. (1983), S. 9; Buchanan, J. M. (1989), S. 933.

mus zugrunde.<sup>399</sup> Dem Konzept des methodologischen Individualismus zufolge sind die Individuen die einzigen Entscheidungsträger.<sup>400</sup> Es gibt demnach keine Entscheidungen eines Kollektivs, z. B. eines Vereins, einer Kommune oder eines Staates, sondern nur Entscheidungen von Individuen innerhalb eines Kollektivs, d. h. innerhalb eines Vereins, einer Kommune oder eines Staates.<sup>401</sup> Jedes Individuum, d. h. hier jeder politische Akteur, ist bei seinen Entscheidungen von eigenen Interessen geleitet.<sup>402</sup> Die Entscheidungen der Individuen beruhen dabei nicht nur auf den als gegeben angenommenen individuellen Präferenzen<sup>403</sup>, sondern auch auf Restriktionen, die einem mehr oder weniger steten Wandel unterliegen können.<sup>404</sup> Die Orientierung der Individuen an ihren Präferenzen bedeutet jedoch nicht, dass es sich bei den politischen Akteuren um rücksichtslose Egoisten handelt.<sup>405</sup> In die individuellen Präferenzen können auch Interessen anderer politischer Akteure einfließen.<sup>406</sup> Missgunst ist mit diesem Konzept ebenso vereinbar wie Altruismus<sup>407</sup>, wengleich i. d. R. von Eigennützigkeit ausgegangen wird.<sup>408</sup>

Zweitens wägt der politische Akteur im Entscheidungsprozess Kosten und Nutzen der ihm zur Verfügung stehenden, durch die Restriktionen in ihrer Anzahl begrenzten Handlungsalternativen entsprechend seiner Präferenzen ab.<sup>409</sup> D. h., die Individuen versuchen ein bestimmtes Ziel mit einem Minimum der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zu erreichen oder mit einem vorgegebenen Mitteleinsatz den Zielerreichungsgrad zu maximie-

---

<sup>399</sup> Vgl. Kirsch, G. (1983), S. 9; Buchanan, J. M. (1984), S. 13; Kirchgässner, G. (1991), S. 23; Karpe, J. (1999), S. 605; Jackson, P. M. und Garratt, D. (2000), S. 120; Edling, H. (2001), S. 40. Dem methodologischen Individualismus steht in der Sozialwissenschaft das Konzept des methodologischen Kollektivismus bzw. des methodologischen Holismus entgegen. Vgl. hierzu Heinemann, I. (1999), S. 34; Streit, M. E. (2000), S. 213-218.

<sup>400</sup> Vgl. Kirsch, G. (1983), S. 9; Kirchgässner, G. (1991), S. 23; Leschke, M. (1993), S. 23; Karpe, J. (1999), S. 605; Jackson, P. M. und Garratt, D. (2000), S. 120; Edling, H. (2001), S. 40.

<sup>401</sup> Vgl. Kirsch, G. (1983), S. 9; Leschke, M. (1993), S. 23; Karpe, J. (1999), S. 605; Heinemann, I. (1999), S. 34.

<sup>402</sup> Vgl. Kirchgässner, G. (1991), S. 16; Karpe, J. (1999), S. 605.

<sup>403</sup> Vgl. Becker, G. S. (1982), S. 317; Kirchgässner, G. (1991), S. 26, S. 27 und S. 38.

<sup>404</sup> Vgl. Kirchgässner, G. (1991), S. 26.

<sup>405</sup> Vgl. Frey, B. S. und Bohnet, I. (1993). S. 95; Karpe, J. (1999), S. 605.

<sup>406</sup> Vgl. Kirchgässner, G. (1991), S. 16 und S. 46.

<sup>407</sup> Vgl. Buchanan, J. M. (1984), S. 13; Kirchgässner, G. (1991), S. 16 und S. 46.

<sup>408</sup> Vgl. Becker, G. S. (1982), S. 318; Kirchgässner, G. (1991), S. 16 und S. 46.

<sup>409</sup> Vgl. Kirchgässner, G. (1991), S. 14.

ren.<sup>410</sup> Der Einzelne agiert in diesem Modell demnach als Nutzenmaximierer.<sup>411</sup> Das so beschriebene Verhalten der Individuen wird als rational angesehen.<sup>412</sup> Rational in diesem Sinne bezieht sich folglich nicht auf die Auswahl der Ziele, sondern lediglich auf die Art und Weise, wie diese Ziele erreicht werden sollen.<sup>413</sup> Die Bandbreite der hier in Betracht kommenden Ziele muss jedoch eingeschränkt werden. Ohne Einschränkung der möglichen Ziele wäre jedes Verhalten eines Individuums zwingend rational, da man nur ein entsprechendes Ziel zugrunde legen muss.<sup>414</sup> Die Annahme rationalen Verhaltens wäre dann eine Tautologie. Für die Beurteilung des Verhaltens der Individuen werden daher in der NPÖ ausschließlich wirtschaftliche und politische Ziele herangezogen.<sup>415</sup>

Analog zu der Denkfigur „homo oeconomicus“ handelt es sich beim „homo politicus“ jedoch nicht um ein Individuum, das sämtliche Alternativen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzieht.<sup>416</sup> Vielmehr finden nur jene Handlungsalternativen in das individuelle Kalkül Eingang, die dem einzelnen Handlungsträger bekannt sind. Die Anzahl der einem politischen Akteur bekannten Handlungsalternativen ist abhängig von den „[...] geistigen Fähigkeiten [...], [...] Kenntnissen von Zusammenhängen (z. B. das Funktionieren eines politischen Systems) und [...] Informationen über aktuelle Daten, die in die Zusammenhänge [...] integriert werden.“<sup>417</sup> Dabei unterliegt ein Individuum bei der Informationsbeschaffung im Vorfeld einer Entscheidung dem gleichen Kosten-Nutzen-Kalkül wie bei der Ent-

---

<sup>410</sup> Vgl. Downs, A. (1968), S. 5; Frey, B. S. (1980), S. 660; Kirsch, G. (1983), S. 9; Heinemann, I. (1999), S. 43.

<sup>411</sup> So gesehen gibt es nur ein Ziel der Individuen, das der Nutzenmaximierung. Alle anderen wirtschaftlichen und politischen Ziele sind demzufolge aus der Nutzenmaximierung abgeleitete Ziele. G. Kirchgässner spricht daher bei den abgeleiteten Zielen von „Alternativen“. Vgl. Kirchgässner, G. (1991), S. 15.

<sup>412</sup> Vgl. Downs, A. (1968), S. 5; Kirsch, G. (1983), S. 9; Edling, H. (2001), S. 41. Die Annahme eines bestimmten Verhaltensmusters ist in der Sozialwissenschaft notwendig, um Vorhersagen über das Verhalten von Menschen anstellen zu können. Vgl. Downs, A. (1968), S. 4; Kirchgässner, G. (1991), S. 18; Heinemann, I. (1999), S. 41. „A priori gibt es jedoch keinen Grund zu der Annahme, daß diese Ordnung rational ist [...]“. Downs, A. (1968), S. 4. Allerdings geht die NPÖ davon aus, dass ein rationales Verhaltensmuster der Realität am nächsten kommt. Vgl. Heinemann, I. (1999), S. 41.

<sup>413</sup> Vgl. Downs, A. (1968), S. 5 und S. 6; Heinemann, I. (1999), S. 43.

<sup>414</sup> Vgl. Downs, A. (1968), S. 6 f; Heinemann, I. (1999), S. 43.

<sup>415</sup> Vgl. Downs, A. (1968), S. 7; Heinemann, I. (1999), S. 43.

<sup>416</sup> Diese moderne Konzeption des „homo oeconomicus“ entspricht nicht der traditionellen Darstellung, wie man sie in Lehrbüchern vorfinden kann. Vielmehr ist dieses Verständnis des „homo oeconomicus“ mit den Vorstellungen H. A. Simons (1955) vereinbar.

<sup>417</sup> Heinemann, I. (1999), S. 38.



scheidungsfindung selbst.<sup>418</sup> Da sich ein Individuum infolgedessen nicht über die Gesamtheit der Handlungsalternativen informieren wird und insofern Unsicherheit in einem bestimmten Ausmaß in Kauf nimmt<sup>419</sup>, handelt es lediglich begrenzt rational.<sup>420</sup> Ein begrenzt rationales Verhalten lässt somit die Möglichkeit eines fehlerhaften Verhaltens zu. Aus einem Fehlverhalten folgt jedoch nur dann ein irrationales Verhalten, wenn ein Individuum seinen Fehler erkennt, sein Verhalten jedoch nicht ändert, obwohl der Nutzen einer Verhaltensänderung die Kosten, die durch den Fehler hervorgerufen werden, übersteigt.<sup>421</sup> Ein systematisches Fehlverhalten ist jedoch in einem Modell mit (begrenzt) rationalem Verhalten nicht möglich, sofern das Individuum Signale erhält, die ihm ein fehlerhaftes Verhalten anzeigen.<sup>422</sup>

Als drittes Hauptmerkmal ist die NPÖ durch einen „[...] wettbewerblich organisierten Austausch [...]“<sup>423</sup> zwischen Politikern bzw. Parteien auf der einen und Wählern auf der anderen Seite gekennzeichnet. Die Politiker bzw. Parteien konkurrieren um die Stimmen der Wähler, in dem sie unterschiedliche politische Programme anbieten. Bei der Aufstellung politischer Programme müssen sich die Politiker bzw. Parteien an den Wünschen der Wähler orientieren, um im Austausch für das politische Angebot Stimmen zu erhalten.<sup>424</sup> Dabei geht man davon aus, dass die Politiker über die Maximierung der Stimmen ihren Nutzen maximieren können, der aus Macht, Ansehen und Einkommen, die mit dem politischen Amt verbunden sind, entsteht.<sup>425</sup> Unter den Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz führt dieser wettbewerblich organisierte Austausch zu einer Politik, die im Interes-

---

<sup>418</sup> Vgl. Kirchgässner, G. (1991), S. 17; Heinemann, I. (1999), S. 38; Karpe, J. (1999), S. 606. Grundlegend hierzu Downs, A. (1968), S. 202-214.

<sup>419</sup> Heinemann, I. (1999), S. 39.

<sup>420</sup> Aus dem Ziel der Nutzenmaximierung wird somit das Ziel der Maximierung des erwarteten Nutzens.

<sup>421</sup> Vgl. Downs, A. (1968), S. 9.

<sup>422</sup> Vgl. Karpe, J. (1999), S. 606. Zu einer entgegengesetzten Einschätzung hinsichtlich des systematischen Irrtums gelangt man jedoch, wenn ein Individuum die entsprechenden, ein Fehlverhalten anzeigenden Signale nicht erhält. Dies kann dann der Fall sein, wenn eine komplexe Entscheidungssituation vorliegt (z. B. im politischen Willensbildungsprozess). Vgl. Karpe, J. (1999), S. 607. In diesen Fällen gewinnen Ideologien an Bedeutung, die die begrenzte Rationalität als Verhaltensmuster ablösen und so weiterhin Aussagen über das individuelle Verhalten ermöglichen. Vgl. hierzu Denzau, A. T. und North, D. C. (1994).

<sup>423</sup> Kirsch, G. (1983), S. 9.

<sup>424</sup> Vgl. Funke, S. (1995), S. 196.

<sup>425</sup> Vgl. Downs, A. (1968), S. 27 und S. 30.

se der Wähler ist.<sup>426</sup> Dieses Ergebnis resultiert aus dem eigennützigem, begrenzt rationalem Verhalten der Politiker und ist nicht Ergebnis des Handelns eines „wohlwollenden Diktators“. Die „unsichtbare Hand“ des politischen Marktes koordiniert die Interessen der Anbieter, i. e. der Politiker oder der Parteien und der Nachfrager, i. e. der Wähler.

## **II. Die Erklärung einer wachsenden Staatsschuld im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie**

Die idealtypischen Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz sind im realen politischen Willensbildungsprozess nicht vorhanden. Die unsichtbare Hand ist somit nicht in der Lage, stets zu allokativ effizienten Ergebnissen des politischen Marktes zu führen, wie sie sich aus den Annahmen der vollkommenen Konkurrenz ergeben müssten. Insofern kann auch in der NPÖ, die auf den Annahmen der vollkommenen Konkurrenz aufbaut, nicht davon ausgegangen werden, dass der politische Prozess zu einem Ergebnis führt, wie es sich ergeben würde, wenn der Staat einem monolithischen Gebilde entsprechen würde, das sich wie ein „wohlwollender Diktator“ verhält. So wie in der traditionellen Wirtschaftstheorie von Marktversagen die Rede ist, wenn es nicht zu den Marktergebnissen kommt, wie sie aus der vollkommenen Konkurrenz resultieren müssten, kann man in der politischen Sphäre in völliger Analogie von Politik- bzw. Demokratiever sagen sprechen.

Den Anstieg der Schuldenstandsquote, wie er in demokratischen Staaten insbesondere in den letzten dreißig Jahren festzustellen ist, führt die NPÖ auf das Versagen der Politik bzw. Demokratie zurück. Die NPÖ liefert hierzu verschiedene Erklärungsansätze, die sich in zwei Gruppen zusammenfassen lassen:

1. Ansätze, die eine vermehrte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben aus dem Verhalten von Politikern und Wählern ableiten.

---

<sup>426</sup> Vgl. Frey, B. S. (1977), S. 121. Gegen diese „Politikkonvergenzhypothese“ (Berthold, N. und Fehn, R. (1994), S. 167) werden verschiedene Einwände vorgebracht. Vgl. hierzu Alesina, A. (1989), S. 60. U. a. ist das Entstehen eines gesellschaftlich optimalen Ergebnisses dann nicht mehr gewährleistet, wenn die Politiker oder Parteien sich nicht mehr opportunistisch verhalten (vgl. Downs, A. (1968), S. 27; Lee, D. (1986), S. 289) bzw. sich an den ideologischen Vorstellungen ihrer Wählerschaft orientieren (vgl. Wittman, D. (1977), S. 180 und S. 181), sondern sich bei der Stimmenmaximierung auf die Befriedigung der Wünsche von Interessengruppen konzentrieren, d. h. ein so genanntes „Partisanziel“ verfolgen. Vgl. Berthold, N. und Fehn, R. (1994), S. 168.

2. Ansätze, welche die Aufteilung der Macht in zeitlicher Hinsicht, aufgrund des Wahlrechts oder institutioneller Gründe als Ursache für einen starken Anstieg des Schuldenstandes des Staates anführen.

1. *Das Verhalten von Politikern und Wählern als Ursache einer vermehrten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben*

Ein Politiker, der sich als Stimmenmaximierer verhält, sieht sich dem Dilemma ausgesetzt, dass er zwar über merkliche Ausgaben Stimmen auf sich vereinen kann, die damit verbundenen Kosten in Form von Steuern jedoch zu Stimmenverlusten führen können.<sup>427</sup> Mit anderen Worten: Der Politiker ist bei der Stimmenmaximierung in seinem Handlungsspielraum durch die Budgetrestriktion des Staates beschränkt. Mit Hilfe der Kreditaufnahme kann der Politiker jedoch die Budgetrestriktion zumindest temporär lockern;<sup>428</sup> d. h., die Kreditaufnahme vermindert die politischen Kosten der Staatsausgaben.<sup>429</sup> Die Finanzierung von Ausgaben mittels Kreditaufnahme ermöglicht dem Politiker somit, netto mehr Stimmen auf sich zu vereinen, als dies durch Steuern oder andere Abgaben möglich ist.<sup>430</sup> Durch die Kreditaufnahme ist es dem Politiker demzufolge möglich, die wahren Kosten des staatlichen Angebots an Gütern, Dienstleistungen und Transfers zu verschleiern.<sup>431</sup>

Das zeitliche Auseinanderfallen von Kosten und Nutzen staatlicher Leistungen eröffnet einem Politiker nicht nur eine für ihn attraktive Handlungsoption. Aus ökonomischer Sicht wird vielfach gefordert, zukünftige Generationen an der Finanzierung staatlicher Leistungen, die auch in der Zukunft einen Nutzen stiften, zu beteiligen. Gegen dieses so genannte „pay-as-you-use“-Prinzip lässt sich jedoch zum einen vorbringen, dass der intergenerativen Gerechtigkeit auch durch eine Steuerfinanzierung Rechnung getragen werden kann. Sofern sich der Umfang der staatlichen Leistungen nicht ändert und jede Generation ihre Ausgaben mit Steuern finanziert, profitiert jede Generation in gleichem Ausmaß von den Leistungen der vorangegangenen Generation. Lediglich die erste Generation kann nicht von steuerfinanzierten staatlichen Leistungen vorangegangener Generationen profitieren. Zum

---

<sup>427</sup> Vgl. Buchanan, J. M. und Wagner, R. E. (1977), S. 183; Baum, Th. (1983), S. 129; Funke, S. (1995), S. 197 f.; Heinemann, F. (1994), S. 22.

<sup>428</sup> Vgl. Gandenberger, O. (1986), S. 205; Gandenberger, O. (1989), S. 29; v. Weizsäcker, R. K. (1992), S. 58; Heinemann, F. (1994), S. 22; Funke, S. (1995), S. 198.

<sup>429</sup> Vgl. Lee, D. (1986), S. 291.

<sup>430</sup> Vgl. Funke, S. (1995), S. 198.

<sup>431</sup> Vgl. v. Arnim, H. H. (1981), S. 519; ders. (1984), S. 490; Lee, D. (1986), S. 291; Funke, S. (1995), S. 200 f.

anderen setzt das „pay-as-you-use“-Prinzip in Verbindung mit einer Kreditaufnahme voraus, dass die so entstandenen Schulden auch wieder getilgt werden, wenn der Nutzen der staatlichen Leistung abnimmt bzw. zur Gänze entfällt. Eine Schuldentilgung ist jedoch für den Politiker keine attraktive Verhaltensweise, da so die Kosten staatlicher Leistungen wieder offen zutage treten.

Nicht weniger bedeutend ist jedoch, dass für den einzelnen Wähler die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben vorteilhaft ist. Dies ist immer dann der Fall, wenn diese Finanzierung es dem Einzelnen ermöglicht, seinen Konsum auszuweiten, ohne dabei mögliche Einschränkungen im Konsum in der Zukunft adäquat berücksichtigen zu müssen. Zu einer inadäquaten Berücksichtigung zukünftiger Einschränkungen des Konsums kommt es jedoch nur dann, wenn folgende Voraussetzungen gegeben sind:<sup>432</sup>

1. Die Wähler sind sich über die zukünftigen Belastungen infolge der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben nicht im Klaren, d. h., es liegt eine Schuldillusion vor.<sup>433</sup>
2. Die Wähler sind sich über die zukünftigen Belastungen infolge der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben im Klaren, gehen jedoch davon aus, dass sie sich dieser Last entziehen können, weil sie in der Zukunft nicht mehr der Besteuerung unterliegen. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Wähler das Gebiet verlassen, in dem die Steuern erhoben werden, über Verhaltensänderungen ihre Steuerzahllast beeinflussen können<sup>434</sup> oder aber sterben.<sup>435</sup>
3. Die mit einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben u. U. einhergehende erhöhte Unsicherheit über die zukünftige Einkommensentwicklung darf nicht zu einem vermehrten Sparen führen, das die Erhöhung des Konsums in der Gegenwart aufgrund der Voraussetzungen 1.) oder 2.) kompensiert.

Jedes Individuum wird daher in der Gegenwart für eine Kreditfinanzierung von Staatsausgaben votieren<sup>436</sup>, wenngleich dies in der Zukunft für ihn selbst und die nachfolgenden

---

<sup>432</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 1, Abschnitt II.3.b) zum Ricardianischen Äquivalenztheorem.

<sup>433</sup> Vgl. Buchanan, J. M. und Wagner, R. E. (1977), S. 139; Funke, S. (1995), S. 202.

<sup>434</sup> Beispielsweise sinkt die Steuerzahllast, wenn ausschließlich Erwerbseinkommen einer Besteuerung unterliegen, der Wähler jedoch vom Erwerbsleben in den Ruhestand wechselt.

<sup>435</sup> Dies setzt voraus, dass dem Nutzen der Nachkommen ein geringerer Wert als dem eigenen Nutzen beigemessen wird, d. h. die Wähler sich so verhalten, als ob sie nicht ewig leben würden.

<sup>436</sup> Vgl. Buchanan, J. M. (1967), S. 263; Shughart II, W. F. und Tollison, R. D. (1986), S. 223. Von dieser Zustimmung zur Kreditfinanzierung von Staatsausgaben auf individueller Ebene ist jedoch die ablehnende Haltung der Individuen gegenüber der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben auf konstitutioneller

Generationen von Nachteil ist. Mit anderen Worten: Das Ricardianische Äquivalenztheorem hat keine Gültigkeit. Infolgedessen kann eine vermehrte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben auf ein rationales Verhalten von Politikern *und* Wählern zurückgeführt werden.

Ursache für eine vermehrte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben ist stets eine Situation, in der „[...] the political process discounts the future at a rate greater than that with which the market discount the future.“<sup>437</sup> Die Kurzsichtigkeit der Wähler bewirkt somit, dass der politische Prozess zu einer höheren Zeitpräferenzrate führt, als dies gesamtgesellschaftlich wünschenswert ist. Dabei ist das Verhalten der Wähler durchaus rational, solange die Kosten der Informationsbeschaffung für den Einzelnen höher sind, als der sich hieraus für ihn ergebende Nutzen. Der politische Prozess ist demnach nicht in der Lage, die Interessen zukünftiger Generationen adäquat zu berücksichtigen. Von einer Täuschung<sup>438</sup> oder gar Überlistung der Wähler<sup>439</sup> durch die Politiker kann jedoch nur dann gesprochen werden, wenn es Politikern gelingt, bei den Wählern die Schuldillusion zu erhöhen.

Fasst man die hier geschilderte Ursache für eine vermehrte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben in die Kategorien der Prinzipal-Agent-Theorie, lässt sich sagen, dass die Politiker in ihrer Funktion als Agenten die Interessen der Prinzipale, d. h. der gegenwärtigen und zukünftigen Wähler, nicht vollständig verfolgen, weil ein Teil der Prinzipale, i. e. die zukünftigen Wähler, eine nur unzureichende Kontrolle auf die Agenten ausüben kann. Die Verfügungsrechte zukünftiger Generationen am Nationaleinkommen bzw. Produktionsvolumen werden demnach nicht auf die gegenwärtigen Politiker als Agenten übertragen. Vielmehr greifen die Politiker der Gegenwart mit Billigung bzw. Duldung der gegenwärtigen Wähler auf die Verfügungsrechte zukünftiger Generationen zu, ohne dabei Sanktionen

---

bzw. institutioneller Ebene zu unterscheiden, zu der rational handelnde Individuen gelangen, da eine Kreditfinanzierung von Staatsausgaben für sie zu einer „contingent liability“ führen kann. Vgl. hierzu Buchanan, J. M. (1967), S. 258-262.

<sup>437</sup> Lee, D. (1986), S. 293. Vgl. auch Gandenberger, O. (1989), S. 30; Perschau, O. D. (1999), S. 207. In ähnlicher Weise äußert sich G. Kirchgässner, der im Auseinanderfallen der Diskontraten der Wähler und der Regierung die Ursache für den Anreiz einer Regierung sieht, sich zyklisch zu verhalten. Vgl. Kirchgässner, G. (1986), S. 111.

<sup>438</sup> Vgl. Funke, S. (1995), S. 202 f.

<sup>439</sup> Vgl. v. Arnim, H. H. (1984), S. 490.

ausgesetzt zu sein.<sup>440</sup> Die Politiker handeln dann jedoch so, „[...] as if they have a higher discount rate than those who do have such property rights.“<sup>441</sup>

Problematisch an dieser Erklärung einer vermehrten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben ist, dass die Wähler aus dem Verhalten der Politiker in der Vergangenheit nicht auf die tatsächlichen Motive der Politiker schließen.<sup>442</sup> Mit der Annahme rationalen Verhaltens ist dies nur vereinbar, wenn für die Wähler die Kosten der Informationsbeschaffung über die Auswirkungen einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben höher sind als die Kosten infolge einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben, d. h. wenn von rationaler Ignoranz ausgegangen werden kann. Empirische Untersuchungen lassen an der These von der rationalen Ignoranz allerdings Zweifel aufkommen.<sup>443</sup>

Ebenso wenig lässt sich mit dem Verhalten der Politiker und Wähler erklären, weshalb eine vermehrte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben erst in den 70er Jahren einsetzte und weshalb Unterschiede in der Höhe des Schuldenstandes der einzelnen demokratischen Länder festzustellen sind. Als mögliche Ursache für den starken Anstieg des Schuldenstandes seit den 70er Jahren lässt sich die wohlbegründete These von *J. M. Buchanan und R. E. Wagner (1977)* anführen, dass die Perzeption der keynesianischen Theorie in der Politik zum einen zu einer Erosion der traditionellen Vorbehalte gegenüber der staatlichen Kreditaufnahme geführt hat und zum anderen diese keynesianische Theorie gestern wie heute lediglich zur Rechtfertigung einer staatlichen Kreditaufnahme herangezogen wird, die notwendige Rückführung der dadurch entstandenen Staatsschulden jedoch keine Beachtung findet. Die Implementierung der keynesianischen Theorie in die Politik führt nach ihrer Auffassung zu permanenten Staatsdefiziten, zu einer Ausweitung der Staatsquote und zu einer höheren Inflation.<sup>444</sup> Der Preis der Güter bzw. Leistungen des Staates erscheint somit geringer als seine tatsächliche Höhe, wodurch tendenziell mehr Leistungen bzw. Güter nachgefragt werden als bei einer Steuerfinanzierung.<sup>445</sup>

Auch wenn hierdurch die verstärkte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben seit den 70er Jahren zu erklären ist, stellt sich weiterhin die Frage, wie es zu den divergierenden Entwick-

---

<sup>440</sup> In diesem Sinn auch Gandenberger, O. (1989), S. 30; Perschau, O. D. (1999), S. 208.

<sup>441</sup> Lee, D. (1986), S. 302.

<sup>442</sup> Vgl. Corsetti, G. und Roubini, N. (1992), S. 21.

<sup>443</sup> Vgl. hierzu Suzuki, M. (1994), S. 257.

<sup>444</sup> Vgl. Buchanan, J. M. und Wagner, R. E. (1977), S. 69.

<sup>445</sup> Vgl. ebenda, S. 99.

lungen in den einzelnen demokratischen Staaten kommen konnte.<sup>446</sup> Hierzu müssten nämlich die Wähler in einigen Ländern einer stärker ausgeprägten Schuldillusion oder geringerer Unsicherheit unterliegen.<sup>447</sup> Ferner müssten die Politiker in einigen Ländern opportunistischer sein als in anderen.<sup>448</sup> Das Verhalten der Politiker und Wähler kann somit das Phänomen einer unterschiedlich hohen Schuldenstandsquote nicht befriedigend erklären. Von verschiedenen Autoren sind daher weitere Ansätze entwickelt worden.

## 2. *Die Aufteilung der Macht als Ursache einer vermehrten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben*

### a) Die Aufteilung der Macht in zeitlicher Hinsicht – Die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben als strategische Variable

Einen möglichen Ansatz zur Erklärung einer vermehrten Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben liefern die Arbeiten von *T. Persson und L. E. O. Svensson (1989)*, *G. Tabellini und A. Alesina (1990)* sowie *A. Alesina und G. Tabellini (1990)*, denen zufolge die Kreditaufnahme des Staates als strategisches Instrument zur Beeinflussung nachfolgender Regierungen dient.<sup>449</sup>

Charakteristisch für diesen Ansatz ist eine Regierung, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit nicht wiedergewählt wird, d. h. deren Macht zeitlich begrenzt ist. Mit Hilfe der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben wird diese in die Lage versetzt, die Finanzierungskosten auf die nachfolgende Regierung zu übertragen und so über ihren Regierungszeitraum hinaus die Politik in ihrem Sinn zu beeinflussen.<sup>450</sup> Dies setzt allerdings voraus, dass sich eine nachfolgende Regierung einer notwendigen Reduzierung der Staatsschulden nicht entzieht bzw. durch eine Geldmengenfinanzierung die fiskalischen Beschränkungen durch die Vorgängerregierung umgeht.<sup>451</sup>

---

<sup>446</sup> Vgl. Corsetti, G. und Roubini, N. (1992), S. 22.

<sup>447</sup> Vgl. Alesina, A. und Perotti, R. (1995), S. 9.

<sup>448</sup> Vgl. ebenda.

<sup>449</sup> Darüber hinaus gibt es Modelle, in denen die Kreditaufnahme des Staates als Instrument zur Beeinflussung des Ausgangs von Wahlen dargestellt wird. Vgl. hierzu beispielsweise *Ph. Aghion und P. Bolton (1990)* oder *G. M. Milesi-Ferretti (1995)*.

<sup>450</sup> Vgl. Alesina, A. und Tabellini, G. (1990), S. 404; Heinemann, F. (1994), S. 38; Breyer, F. (1997), S. 25 f.; Blankart, Ch. B. (1998), S. 351; Perschau, O. D. (1999), S. 209, S. 213 und S. 238 f.

<sup>451</sup> Vgl. Perschau, O. D. (1999), S. 208.

Die Neigung zu einer verstärkten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben ist umso größer, je stärker die Gegensätze zwischen der derzeitigen Regierung und der nachfolgenden Regierung sind und je wahrscheinlicher die Abwahl der derzeitigen Regierung ist.<sup>452</sup> Die Gegensätze zwischen den einzelnen Regierungen können dabei sowohl hinsichtlich der Ausgestaltung des Budgets<sup>453</sup> als auch hinsichtlich der Höhe des Budgets<sup>454</sup> bestehen. Ferner ist es unerheblich, ob es sich um eine repräsentative oder direkte Demokratie handelt.<sup>455</sup>

Eine vermehrte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben ist somit vom Verhalten der Wähler völlig unabhängig; d. h., auch bei rational handelnden und vollkommen informierten Wählern lässt sich auf diese Weise das Auftreten zu hoher Defizite erklären.<sup>456</sup> Es ist folglich nicht der verkürzte Planungshorizont der Wähler, der zu einem inadäquaten Einsatz der Kreditaufnahme des Staates führt, sondern die unterschiedlichen Auffassungen über die Aufgaben des Staates<sup>457</sup> in Verbindung mit dem beschränkten Planungshorizont der Regierungen, der sich durch eine unsichere Wiederwahl ergibt.<sup>458</sup> Mit anderen Worten: Wä-

---

<sup>452</sup> Vgl. Alesina, A. und Tabellini, G. (1990), S. 404; Corsetti, G. und Roubini, N. (1992), S. 24 f.; Heinemann, F. (1994), S. 39 f.

<sup>453</sup> Vgl. hierzu Alesina, A. und Tabellini, G. (1990).

<sup>454</sup> Vgl. hierzu Persson, T. und Svensson, L. E. O. (1989). Nach Auffassung von *T. Persson und L. E. O. Svensson* ergibt sich jedoch lediglich für eine Regierung, die für ein geringes Staatsbudget eintritt, aus der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben ein strategischer Vorteil, während eine Regierung, die für ein hohes Staatsbudget eintritt, Budgetüberschüsse aus strategischen Überlegungen heraus bevorzugt werden. Vgl. Persson, T. und Svensson, L. E. O. (1989), S. 341; Alesina, A. und Perotti, R. (1995), S. 13; Perschau, O. D. (1999), S. 209 f. Zu einem diametralen Ergebnis im Vergleich zu *T. Persson und L. E. O. Svensson (1989)* kommen jedoch *Ph. Aghion und P. Bolton (1990)*. *Ph. Aghion und P. Bolton* zeigen, dass eine Regierung, die für ein hohes Staatsbudget eintritt („left-wing government“), zu einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben neigt, während sich eine Regierung, die für ein geringes Staatsbudget eintritt („right-wing government“), von einer Kreditfinanzierung von Staatsausgaben keinen strategischen Vorteil versprechen kann. Vgl. Aghion, Ph. und Bolton, P. (1990), S. 325 f. Der Grund für diese entgegengesetzte Auffassung ist darin zu sehen, dass *Ph. Aghion und P. Bolton* die Wähler, die ein überdurchschnittliches Einkommen beziehen, dem „right-wing government“ zuordnen, während Wähler, die ein unterdurchschnittliches Einkommen beziehen, dem „left-wing government“ zugeordnet werden. Aus diesem Umstand resultieren sodann unterschiedliche absolute Steuerlasten aus den Staatsschulden.

<sup>455</sup> Zum Einsatz der staatlichen Kreditfinanzierung als strategisches Instrument in einer direkten Demokratie vgl. Tabellini, G. und Alesina, A. (1990).

<sup>456</sup> Vgl. Alesina, A. und Tabellini, G. (1990), S. 404.

<sup>457</sup> Vgl. ebenda.

<sup>458</sup> Vgl. Corsetti, G. und Roubini, N. (1992), S. 24. Man spricht in diesem Zusammenhang auch davon, dass es durch einen Regierungswechsel zu einem zeitinkonsistenten Verhalten kommt, da die Parteien sich hin-



re die Wiederwahl ein sicheres Ereignis für eine Regierung und wären die Wähler vollkommen informierte, rational handelnde Individuen, würde sich die Regierung wie ein sozialer Planer verhalten und auf eine vermehrte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben verzichten.<sup>459</sup>

b) Die Aufteilung der Macht innerhalb einer Regierung – Koalitionen als Ursache einer vermehrten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben

Die Modelle von *T. Persson und L. E. O. Svensson (1989)*, *A. Alesina und G. Tabellini (1990)* sowie *G. Tabellini und A. Alesina (1990)* zeigen, unter welchen Umständen divergierende Auffassungen von Parteien oder bestimmten Gruppen der Gesellschaft über die Aufgaben des Staates zu einer vermehrten Beanspruchung des Instruments der Kreditfinanzierung führen, wobei das Ziel verfolgt wird, über die eigene Regierungsverantwortung hinaus bzw. bei einem Verlust der Mehrheit die Politik im eigenen Sinn weiter zu beeinflussen. Diese unterschiedlichen Auffassungen über die Aufgaben des Staates können aber auch innerhalb einer Legislaturperiode zu einem Verhalten führen, das eine vermehrte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben zur Folge hat.<sup>460</sup> Haushaltsdefizite sind dann nicht mehr ein Mittel, über den Zeitraum der eigenen politischen Verantwortung hinaus Einfluss auf die Politik zu nehmen. Vielmehr dient die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben in diesem Fall der Umgehung politischer Konflikte und damit letztendlich dem Machterhalt.

*A. Alesina und A. Drazen (1991)* haben gezeigt, dass ein vermehrter Rückgriff auf Kredite zur Finanzierung von Staatsausgaben auf eine verzögerte Reaktion der politischen Entscheidungsträger zurückgeführt werden kann, wenn die Steuereinnahmen geringer oder die Ausgaben höher ausfallen als erwartet. Die verstärkte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben ist demnach das Ergebnis eines „war of attrition“<sup>461</sup> zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen, die lediglich zusammen die politische Mehrheit bilden. Beispielsweise ist in einer repräsentativen Demokratie mit Verhältniswahlrecht die Bildung von Koalitionen zwischen zwei oder mehreren Parteien nicht ungewöhnlich. Die Verzögerung in der Anpassung des Budgets rührt nun daher, dass sich die an der Koalition beteiligten Parteien nicht darauf verständigen können, in welchem Umfang die durch die Parteien

---

sichtlich ihrer Präferenzen unterscheiden. Vgl. Perschau, O. D. (1999), S. 208 f. Zu den möglichen Ursachen zeitinkonsistenten Verhaltens vgl. Alesina, A. und Tabellini, G. (1988), S. 543-546.

<sup>459</sup> Vgl. Alesina, A. und Tabellini, G. (1990), S. 407; Breyer, F. (1997), S. 25.

<sup>460</sup> Vgl. Alesina, A. und Perotti, R. (1995), S. 16.

<sup>461</sup> Alesina, A. und Drazen, A. (1991), S. 1171.

jeweils repräsentierten Wähler die Last der Budgetanpassung zu tragen haben, d. h. welche Ausgaben gekürzt bzw. welche Steuern erhöht werden sollen.<sup>462</sup> Dabei ist für die Anpassungsverzögerung wesentlich, dass die Wähler einer Partei eine höhere Last bei der Anpassung zu tragen haben und keine der Parteien sich darüber im Klaren ist, wie hoch die Kosten der Anpassungsverzögerung für die jeweils andere Partei sind.<sup>463</sup>

Es ist aber nicht nur denkbar, dass es zu verzögerten Budgetanpassungen kommt. Vielmehr ist es ebenfalls möglich, dass die politische Instabilität, welche in einer Machtaufteilung innerhalb einer Koalition zum Ausdruck kommt, eine vermehrte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben direkt bewirkt. Auf diesen Aspekt haben *F. Balassone und R. Giordano (2001)* aufmerksam gemacht. In einem Modell einer repräsentativen Demokratie mit drei Parteien zeigen *F. Balassone und R. Giordano*, dass sich für Parteien, die keine Mehrheit für sich gewinnen können, die Bildung einer Koalitionsregierung als ein Verhandlungsprozess darstellt, bei dem jede Partei versucht, von ihrer gewünschten Steuer- und Ausgabenpolitik nach Möglichkeit nicht abzuweichen. Stellt sich die Situation nun so dar, dass es zu Verhandlungen zwischen einer Partei, die niedrige Steuern und geringe Ausgaben bevorzugt, und einer anderen Partei, die hohe Steuern und hohe Ausgaben präferiert, kommt, kann dies zu einer Politik hoher Ausgaben bei niedrigen Steuern führen, die dann Budgetdefizite nach sich ziehen kann.<sup>464</sup>

Koalitionen, wie sie in den eben dargestellten Modellen als Ursache einer vermehrten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben angeführt werden, müssen dabei nicht zwingend den Charakter formaler Koalitionen haben, d. h. durch einen Koalitionsvertrag geregelt sein. Die Koalitionen können auch informeller Natur sein. Zu denken wäre hier an eine Minderheitsregierung, die von einer anderen Partei gestützt wird. Ebenso könnten bestimmte politische Maßnahmen qualifizierte Mehrheiten erforderlich werden lassen, über die eine Regierung nicht zwingend verfügt. Beispielsweise kann in bestimmten Ausnahmefällen eine Zweidrittelmehrheit oder aber die Zustimmung unterer Gebietskörperschaften in einer Föderation vorgeschrieben sein, die es erforderlich werden lassen, auch die politischen Vorstellungen von Parteien zu berücksichtigen, die nicht an einer Regierung beteiligt sind.

---

<sup>462</sup> Vgl. Alesina, A. und Drazen, A. (1991), S. 1171; Corsetti, G. und Roubini, N. (1992), S. 23; Alesina, A. und Perotti, R. (1995), S. 16. Die Untersuchungen von *N. Roubini und J. D. Sachs (1989)* zeigen einen signifikanten Zusammenhang zwischen Koalitionsregierungen und Budgetdefiziten auf. Vgl. Roubini, N. und Sachs, J. D. (1989), S. 122.

<sup>463</sup> Vgl. Alesina, A. und Perotti, R. (1995), S. 16.

<sup>464</sup> Vgl. Balassone, F. und Giordano, R. (2001), S. 328 f.

Entscheidend ist letztlich, dass es zu einem Stimmentausch kommt, der dann zu einer vermehrten Kreditfinanzierung von Staatsausgaben beiträgt.

Sowohl im Modell von *A. Alesina und A. Drazen (1991)* als auch im Modell von *F. Balassone und R. Giordano (2001)* ist die vermehrte Kreditfinanzierung von Staatsausgaben das Ergebnis einer Ausgangssituation, die ein Gefangenen-Dilemma darstellt.<sup>465</sup> Jeder einzelne Koalitionspartner zieht zwar eine Politik vor, die ein materiell ausgeglichenes Budget beinhaltet.<sup>466</sup> Innerhalb einer Koalition führt die dominante Strategie jedes einzelnen Koalitionspartners jedoch zu einem Ergebnis andauernder Haushaltsdefizite.<sup>467</sup> Die Haushaltsdefizite werden dabei umso größer ausfallen, je weiter die fiskalpolitischen Vorstellungen der Parteien auseinander liegen und je geringer die Machtkonzentration zu Gunsten einer Partei in der Koalition ausfällt.<sup>468</sup> Eine kooperative Lösung würde nur dann zustande kommen, wenn die Anzahl der Verhandlungen zwischen den Koalitionspartnern unbestimmt ist. In diesem Fall könnte keine der Parteien einen Vorteil aus einem nichtkooperativen Verhalten ziehen, da sich das nichtkooperative Verhalten auf die folgenden Verhandlungen auswirkt.<sup>469</sup>

### **III. Die institutionelle Aufteilung der Macht durch die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland – Die Regelungen des Finanzausgleichs in Art. 106 und Art. 107 GG**

In einem föderal organisierten Staatsgebilde wie dem der Bundesrepublik Deutschland sind die Kompetenzen und damit auch die Macht auf die Gebietskörperschaften, d. h. auf den Bund, die Länder und die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände, die in der Bundesrepublik

---

<sup>465</sup> Vgl. Roubini, S. und Sachs, J. D. (1989a), S. 924; v. Weizsäcker, R. K. (1992), S. 59; Heinemann, F. (1994), S. 41; Funke, S. (1995), S. 212; Blankart, Ch. B. (1998), S. 352; Perschau, O. D. (1999), S. 240 und S. 241.

<sup>466</sup> Vgl. Roubini, N. und Sachs, J. D. (1989a), S. 924; v. Weizsäcker, R. K. (1992), S. 59; Blankart, Ch. B. (1998), S. 352.

<sup>467</sup> Vgl. Roubini, N. und Sachs, J. D. (1989a), S. 924; Perschau, O. D. (1999), S. 240.

<sup>468</sup> Vgl. v. Weizsäcker, R. K. (1992), S. 59; Blankart, Ch. B. (1998), S. 352; Balassone, F. und Giordano, R. (2001), S. 329. Allerdings besitzen auch relativ kleine Koalitionspartner bereits ein Vetorecht, sofern der Austritt dieses Koalitionspartners zum Machtverlust der Koalition führt. Vgl. Perschau, O. D. (1999), S. 240. Insofern wird die Bedeutung der Machtkonzentration innerhalb einer Koalition im Hinblick auf die Höhe der Budgetdefizite relativiert.

<sup>469</sup> Vgl. Axelrod, R. M. (1984), S. 10 f.

Deutschland staatsorganisatorisch den Ländern zugeordnet sind<sup>470</sup>, verteilt. Diese Machtverteilung spiegelt sich in zahlreichen Artikeln des Grundgesetzes wider und hat auch seinen Niederschlag in der Finanzverfassung gefunden.<sup>471</sup>

Diese institutionellen Arrangements, die zu einer Machteilung führen, können jedoch – wie bereits erwähnt – Anreize für eine Kreditfinanzierung hervorrufen. Im Folgenden sollen daher jene Normen der Finanzverfassung, welche die Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften regeln, dahingehend untersucht werden, ob diese Regelungen möglicherweise einen vermehrten Rückgriff auf das Finanzierungsinstrument „Kredit“ hervorrufen. Dabei wird von einer unveränderten Aufgaben- und damit Ausgabenverteilung der Gebietskörperschaften ausgegangen. Gegenstand der Untersuchung ist somit der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden sowie der Gemeindeverbände. Der Begriff „Finanzausgleich“ wird hier folglich als Zuweisung bzw. Umverteilung der ordentlichen Einnahmen der öffentlichen Hand an bzw. zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften verstanden.<sup>472</sup> Für diese Definition des Begriffs „Finanzausgleich“ sprechen nach *J. W. Hidién* „[...] disziplinäre, systematische und terminologische Gründe [...]“<sup>473</sup>

---

<sup>470</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148 [215]; Koriath, S. (1997), S. 42 und S. 425; Hidién, J. W. (1999), S. 521. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten, von *J. W. Hidién* als „finanzrevolutionär“ bezeichneten Urteil zum Finanzausgleich (vgl. Hidién, J. W. (2001), Rdnr. 116) feststellte, erfährt die Zweistufigkeit der Finanzverfassung durch die in Art. 106 Abs. 5 und Abs. 5a GG „[...] gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen [...]“ (BVerfGE 101, 158 [230]) eine Modifizierung. Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 13 und Rdnr. 73; Hidién, J. W. (1999), S. 795-797; BVerfGE 101, 158 [230].

<sup>471</sup> Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet die Regelungen zum Finanzausgleich neben den übrigen Normen der Finanzverfassung als „[...] einen der tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes“ (BVerfGE 55, 274 [300]) bzw. als „[...] einen der tragenden Pfeiler der bundesstaatlichen Ordnung [des Grundgesetzes].“ BVerfGE 72, 330 [388].

<sup>472</sup> Hierbei handelt es sich um die in der Staatsrechtslehre übliche Definition des Finanzausgleichs (vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 19; Koriath, S. (1997), S. 13 bzw. S. 21-58, insbesondere S. 22 f., S. 31 und S. 34; Hidién, J. W. (2001), Rdnr. 90), wie sie auch immer wieder in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zugrunde gelegt wird. Vgl. BVerfGE 1, 117 [119]; 72, 330 [383]; 86, 148 [215]; 101, 158 [216; 219; 225]. Von dieser Definition zu unterscheiden ist das weiter gefasste Verständnis des Finanzausgleichs als Regelung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung (vgl. Zimmermann, H. und Henke, K.-D. (1994), S. 172 f.), wie sie auch in den Begriffen des passiven und aktiven Finanzausgleichs zum Tragen kommt. Vgl. Zimmermann, H. und Henke, K.-D. (1994), S. 172. Gleichwohl ist die in der Staatsrechtslehre und Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebräuchliche Definition des Finanzausgleichs weiter gefasst als jene Begriffsfassung, die den Finanzausgleich auf den Finanzausgleich zwischen den Ländern beschränkt, wie er in Art. 107 Abs. 2 GG geregelt ist und von *O.-E. Geske* als rele-

## 1. Die Regelungen zum Finanzausgleich im Grundgesetz

Der Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland wird in seinen Grundzügen durch die Art. 106 und 107 GG fixiert.<sup>474</sup> Art. 106 GG regelt, welche Erträge aus den Steuern und Abgaben den einzelnen Gebietskörperschaften zustehen. Man spricht in diesem Fall vom vertikalen Finanzausgleich, da die Erträge auf Gebietskörperschaften unterschiedlicher Stufe zugewiesen werden.<sup>475</sup> Art. 107 GG enthält hingegen Normen, nach deren Maßgabe der in Art. 106 GG geregelte vertikale Finanzausgleich geändert werden kann bzw. muss, wobei der Ausgleich der Finanzkraft der Gebietskörperschaften gleicher Stufe im Mittelpunkt steht. Man spricht in diesem Fall vom horizontalen Finanzausgleich.<sup>476</sup>

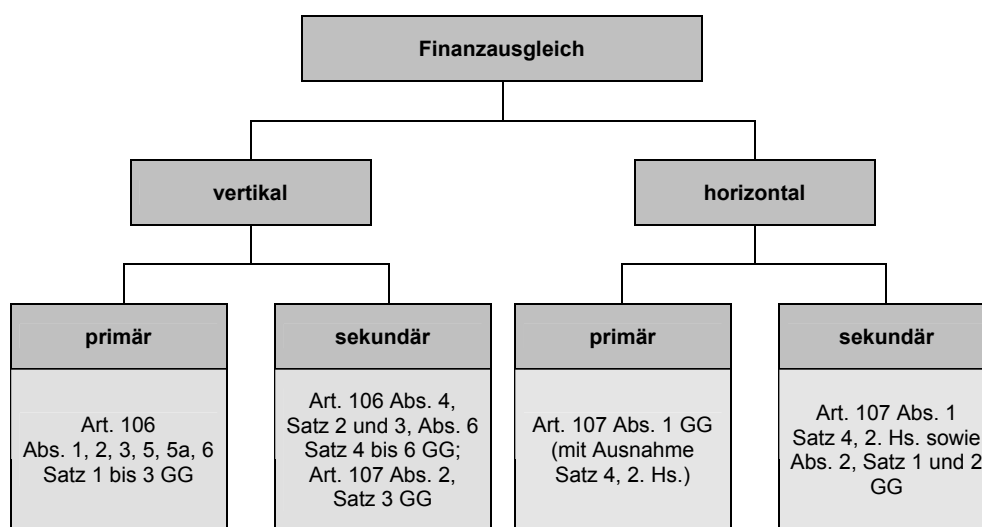


Abbildung 8: Der Finanzausgleich nach Art. 106 und Art. 107 GG

Die Verteilung der Einnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften erfolgt durch die primäre Zuteilung von Steuerertragsrechten und durch sekundäre Finanzausweisungen. Bei der Zuteilung von Steuerertragsrechten wird sowohl nach dem gebundenen Trennsystem (Art. 106 Abs. 1, 2 und 6 GG)<sup>477</sup> als auch nach dem Verbundsystem (Art. 106 Abs. 3, 5, 5a

---

vante Definition für den Finanzausgleich angesehen wird. Vgl. hierzu Geske, O.-E. (2001), S. 13-24, insbesondere S. 23.

<sup>473</sup> Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 91.

<sup>474</sup> Vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 87.

<sup>475</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 25; Korioth, S. (1997), S. 22; Huber, B. (1998), S. 517; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 234.

<sup>476</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 25; Korioth, S. (1997), S. 24; Huber, B. (1998), S. 517; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 234.

<sup>477</sup> Vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 385.

GG)<sup>478</sup> verfahren. Das Finanzausgleichsystem des Grundgesetzes kann folglich als ein „Mischsystem“ bezeichnet werden, bei dem die Einnahmenverteilung nach dem Trenn- und Verbundsystem sowie mit Hilfe ergänzenden Finanzzuweisungen erfolgt.<sup>479</sup>

Einer Analyse der Art. 106 und Art. 107 GG hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Verhalten der Politiker muss, wie bereits bei Art. 110 Abs. 1 Satz 2, Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, eine Erörterung der Regelinhalte vorangestellt werden. Zunächst erfolgt eine Darstellung der Bestimmungen zum vertikalen Finanzausgleich. Im Anschluss daran werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum horizontalen Finanzausgleich erörtert. Die Reihenfolge, in der Art. 106 und Art. 107 GG hier behandelt werden, trägt dem Umstand Rechnung, dass der vertikale Finanzausgleich dem horizontalen Finanzausgleich stets vorgeschaltet ist.<sup>480</sup>

Art. 107 (1) <sup>1</sup>Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). <sup>2</sup>Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. <sup>3</sup>Das Gesetz kann auch Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuern treffen. <sup>4</sup>Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen.

(2) <sup>1</sup>Durch Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. <sup>2</sup>Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen. <sup>3</sup>Es kann auch bestimmen, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.

### *Text 2: Auszug aus der Finanzverfassung – Art. 107 GG*

---

<sup>478</sup> Vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 390.

<sup>479</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 25; Hidien, J. W. (1999), S. 781; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 68 und Rdnr. 395. *S. Koriath* spricht angesichts des relativ geringen Aufkommens der im Trennsystem verteilten Steuern der Bezeichnung „Mischsystem“ im bundesdeutschen Finanzausgleich lediglich eine formale Bedeutung zu. Vgl. Koriath, S. (1997), S. 429. Das Zuschlagssystem spielt im deutschen Finanzausgleich keine Rolle. So handelt es sich bei den Ergänzungsabgaben auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer „[...] allenfalls um ein atypisches Zuschlagselement“ (Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 389), und die dem Zuschlagssystem zuordenbare Kirchensteuer ist nicht Bestandteil des Finanzausgleichs des Grundgesetzes. Vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 389. Zu einer ausführlichen Darstellung der einzelnen Systeme zur Verteilung der Einnahmen in einem Bundesstaat vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 382-441; Zimmermann H. und Henke, K. D. (1994), S. 183-188; Edling, H. (2001), S. 335-342.

<sup>480</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 43.

Art. 106 (1) Der Ertrag der Finanzmonopole und das Aufkommen der folgenden Steuern stehen dem Bund zu:

1. die Zölle,
2. die Verbrauchsteuern, soweit sie nicht nach Absatz 2 den Ländern, nach Absatz 3 Bund und Ländern gemeinsam oder nach Absatz 6 den Gemeinden zustehen,
3. die Straßengüterverkehrsteuer,
4. die Kapitalverkehrsteuern, die Versicherungsteuer und die Wechselsteuer,
5. die einmaligen Vermögensabgaben und die zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben,
6. die Ergänzungsabgabe zu Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer,
7. Abgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft.

(2) Das Aufkommen der folgenden Steuern steht den Ländern zu:

1. die Vermögensteuer,
2. die Erbschaftsteuer,
3. die Kraftfahrzeugsteuer,
4. die Verkehrsteuern, soweit sie nicht nach Absatz 1 dem Bund oder nach Absatz 3 Bund und Ländern gemeinsam zustehen,
5. die Biersteuer,
6. die Abgabe von Spielbanken.

(3) <sup>1</sup>Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a den Gemeinden zugewiesen wird. <sup>2</sup>Am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. <sup>3</sup>Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. <sup>4</sup>Bei der Festsetzung ist von folgenden Grundsätzen auszugehen:

1. Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.
2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

<sup>5</sup>Zusätzlich werden in die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer Steuermindereinnahmen einbezogen, die den Ländern ab 1. Januar 1996 aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht entstehen. <sup>6</sup>Das Nähere bestimmt das Bundesgesetz nach Satz 3.

(4) <sup>1</sup>Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt; Steuermindereinnahmen, die nach Absatz 3 Satz 5 in die Festsetzung der Umsatzsteueranteile zusätzlich einbezogen werden, bleiben hierbei unberücksichtigt. <sup>2</sup>Werden den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Aufgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen, so kann die Mehrbelastung durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auch mit Finanzzuweisungen des Bundes ausgeglichen werden, wenn sie auf einen kurzen Zeitraum begrenzt ist. <sup>3</sup>In dem Gesetz sind die Grundsätze für die Bemessung dieser Finanzzuweisungen und für ihre Verteilung auf die Länder zu bestimmen.

(5) <sup>1</sup>Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. <sup>2</sup>Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. <sup>3</sup>Es kann bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen.

(5a) <sup>1</sup>Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. <sup>2</sup>Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet. <sup>3</sup>Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.

(6) <sup>1</sup>Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. <sup>2</sup>Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. <sup>3</sup>Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern dem Land zu. <sup>4</sup>Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden. <sup>5</sup>Das Nähere über die Umlage bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. <sup>6</sup>Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlage für Umlagen zugrunde gelegt werden.

(7) <sup>1</sup>Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. <sup>2</sup>Im übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.

(8) <sup>1</sup>Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen, die diese Länder oder Gemeinden (Gemeindeverbände) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. <sup>2</sup>Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt.

(9) Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).

a) Art. 106 GG – Der vertikale Finanzausgleich

Mit Art. 106 GG werden Bund, Ländern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden Einnahmequellen zugewiesen, d. h. die Ertragshoheit über bestimmte Einnahmequellen zugeteilt.<sup>481</sup> Die Bestimmungen des Grundgesetzes verteilen jedoch nicht sämtliche öffentlichen Einnahmen, sondern lediglich die Steuern und Finanzmonopole.<sup>482</sup> Diese getrennte Zuweisung von Einnahmequellen soll vermeiden, dass eine Gebietskörperschaft Kostgängerin einer anderen bzw. mehrerer anderer Gebietskörperschaften wird<sup>483</sup>, wie dies zur Zeit des Kaiserreichs für das Reich und zur Zeit der Weimarer Republik für die Länder der Fall war.<sup>484</sup>

Aufgrund der Regelungen in Art. 106 GG lassen sich vier Steuermassen unterscheiden.<sup>485</sup> Neben den Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern, bei denen die jeweilige Gebietskörperschaft über die alleinige Ertragshoheit verfügt, sieht die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland so genannte Gemeinschaftsteuern vor, deren Steuererträge in unterschiedlicher Größenordnung allen Gebietskörperschaften zustehen.<sup>486</sup> Art. 106 Abs. 1 GG regelt, welche Erträge aus Steuern bzw. Finanzmonopolen ausschließlich dem Bund zustehen; Art. 106 Abs. 2 bestimmt, welche Steuererträge in die Ertragshoheit der Länder fallen<sup>487</sup>, und Abs. 6 listet jene Steuern auf, die ausschließlich den Gemeinden zugewiesen sind.<sup>488</sup>

---

<sup>481</sup> Vgl. Maunz, Th. (1978), Rdnr. 1. Zum Begriff der Ertragshoheit vgl. Koriath, S. (1997), S. 271-277; Hidien, J. W. (1999), S. 501 f. und S. 584-601; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 95-98.

<sup>482</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 28; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 216 f. und Rdnr. 241. Nach J. W. Hidien spielen steuerliche oder erwerbswirtschaftliche Einnahmen im Finanzausgleich nur insofern eine Rolle, als sie bei der Bestimmung der Finanzkraft einer Gebietskörperschaft berücksichtigt werden müssen bzw. können. Vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 92 und Rdnr. 241.

<sup>483</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 1; Maunz, Th. (1978), Rdnr. 5; Fischer-Menshausen, H. (1983c), Rdnr. 5; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 292. Die weitgehend finanzielle Eigenständigkeit der Gliedstaaten gegenüber der Zentrale und der Zentrale gegenüber den Gliedstaaten war ausdrückliche Zielsetzung des Herrenchiemseer Verfassungskonvents (vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 45) und des Parlamentarischen Rates (vgl. Hidien, J. W. (1999), S. 686).

<sup>484</sup> Vgl. Koriath, S. (1997), S. 71 f.; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 44.

<sup>485</sup> S. Koriath spricht in diesem Zusammenhang von Finanzmassen. Vgl. Koriath, S. (1997), S. 422.

<sup>486</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 44.

<sup>487</sup> Nach Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG können die Länder bestimmen, „[...] ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt.“

<sup>488</sup> Eine Aufzählung der einzelnen Steuern bzw. Finanzmonopole nach der Ertragshoheit der jeweiligen



Die enumerative Zuordnung der einzelnen Steuern bzw. Finanzmonopole auf die jeweiligen Gebietskörperschaften ist abschließend.<sup>489</sup> Einer Gebietskörperschaft ist es daher verwehrt, eine Steuer zu erheben, die nicht einer der Steuerarten zuzuordnen ist<sup>490</sup>, über deren Steuerertragshoheit sie verfügt.<sup>491</sup> Aus der aufzählenden Darstellung in Art. 106 GG erwächst jedoch keine Bestandsgarantie für einzelne Steuern.<sup>492</sup> Beispielsweise wird die Straßengüterverkehrssteuer seit dem 1. Januar 1971 nicht mehr erhoben<sup>493</sup>, und die ebenfalls nach Art. 106 Abs. 1 GG dem Bund zustehenden Zölle werden vollständig an die Europäische Union weitergeleitet.<sup>494</sup> Allerdings ist es mit der Verfassung unvereinbar, wenn der Steuergesetzgeber durch die Abschaffung bestimmter Steuern das System ausgewogener Bund-Länder-Finzen gefährden würde.<sup>495</sup> Insofern besteht eine relative Bestandsgarantie für einzelne Steuern.<sup>496</sup> Die Änderungen in der Steuergesetzgebung haben ihre Grenze folglich dort, wo die Existenz der mit Art. 106 GG institutionell garantierten vier Steuerarten in Frage gestellt wird.<sup>497</sup>

Die Aufteilung der Gemeinschaftsteuern wird in Art. 106 Abs. 3, Abs. 5, Abs. 5a sowie Abs. 7 Satz 1 GG<sup>498</sup> geregelt. Zu den Gemeinschaftsteuern zählen die drei aufkommensstärksten Steuern Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer.<sup>499</sup> Nach Art. 106 Abs. 5 GG steht den Gemeinden ein Anteil vom Aufkommen der Einkommen-

---

Gebietskörperschaft lässt sich Abbildung 9 entnehmen. Nach Art. 106 Abs. 6 Satz 4 und Satz 5 GG können der Bund und die Länder an der Gewerbesteuer über eine Umlage beteiligt werden.

<sup>489</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 30.

<sup>490</sup> Als Zuordnungskriterium wird die „Gleichartigkeit“ der Steuer herangezogen. Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 211; Maunz, Th. (1978), Rdnr. 20; Fischer-Menshausen, H. (1983c), Rdnr. 14.

<sup>491</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 12 und Rdnr. 211; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 479.

<sup>492</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983c), Rdnr. 13, Rdnr. 19 und Rdnr. 21. Eine Ausnahme bilden hier die den Gemeinden zustehenden Realsteuern, deren Aufkommen durch Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG den Gemeinden zukommt. Diese Realsteuergarantie wird jedoch durch die Gewerbesteuerumlage nach Art. 106 Abs. 6 Satz 4 und Satz 5 GG eingeschränkt.

<sup>493</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 173.

<sup>494</sup> Vgl. Maunz, Th. (1978), Rdnr. 23; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 99.

<sup>495</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 166; Koriath, S. (1997), S. 427 f.; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 218 f.

<sup>496</sup> Vgl. hierzu Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 189-192.

<sup>497</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 177; Fischer-Menshausen, H. (1983c), Rdnr. 13.

<sup>498</sup> Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG bestimmt, dass ein Hundertsatz vom Gesamtaufkommen des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern, der von der Landesgesetzgebung bestimmt wird, den Gemeinden zusteht.

<sup>499</sup> Vgl. Huber, B. (1998), S. 518; BVerfGE 72, 330 [383].

steuer zu. Dieser Anteil beträgt derzeit 15 Prozent.<sup>500</sup> Das nach Abzug des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer verbleibende Einkommensteueraufkommen steht dem Bund und der Ländergesamtheit zu gleichen Teilen zu. Folglich beträgt derzeit der Anteil des Bundes und der Länder jeweils 42,5 Prozent. Das Aufkommen an der Körperschaftsteuer steht nur dem Bund und den Ländern zu, wobei auch hier eine hälftige Aufteilung des Aufkommens von der Verfassung vorgesehen ist.

Das flexible Element im Rahmen des Finanzausgleichs nach Art. 106 GG stellt das Aufkommen an der Umsatzsteuer dar.<sup>501</sup> Die Anteile der Gebietskörperschaften vom Aufkommen an der Umsatzsteuer werden durch das Finanzausgleichsgesetz festgelegt. Die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens hat sich dabei an zwei verfassungsrechtlichen Vorgaben zu orientieren. Erstens muss beachtet werden, dass Bund und Länder „[...] einen gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben.“<sup>502</sup> Zweitens ist bei der Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zu gewährleisten, „[...] daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“<sup>503</sup> Seit dem 1. Januar 1998 steht den Gemeinden ein Anteil am Umsatzsteueraufkommen zu. Dieser Anteil wird nach Art. 106 Abs. 5a GG „[...] von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet.“<sup>504</sup>

---

<sup>500</sup> Vgl. Geske, O.-E. (2001), S. 48.

<sup>501</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983c), Rdnr. 24; Maunz, Th. (1978), Rdnr. 39; Koriath, S. (1997), S. 435; Huber, B. (1998), S. 518; Huber, B. und Lichtblau, K. (2000), S. 5; BT-Drucksache 14/5951, S. 12 und S. 17; Geske, O.-E. (2001), S. 46 und S. 99.

<sup>502</sup> Art. 106 Abs. 3, Satz 4, Nr. 1 GG.

<sup>503</sup> Art. 106 Abs. 3, Satz 4, Nr. 2 GG.

<sup>504</sup> Art. 106 Abs. 5a, Satz 2 GG.

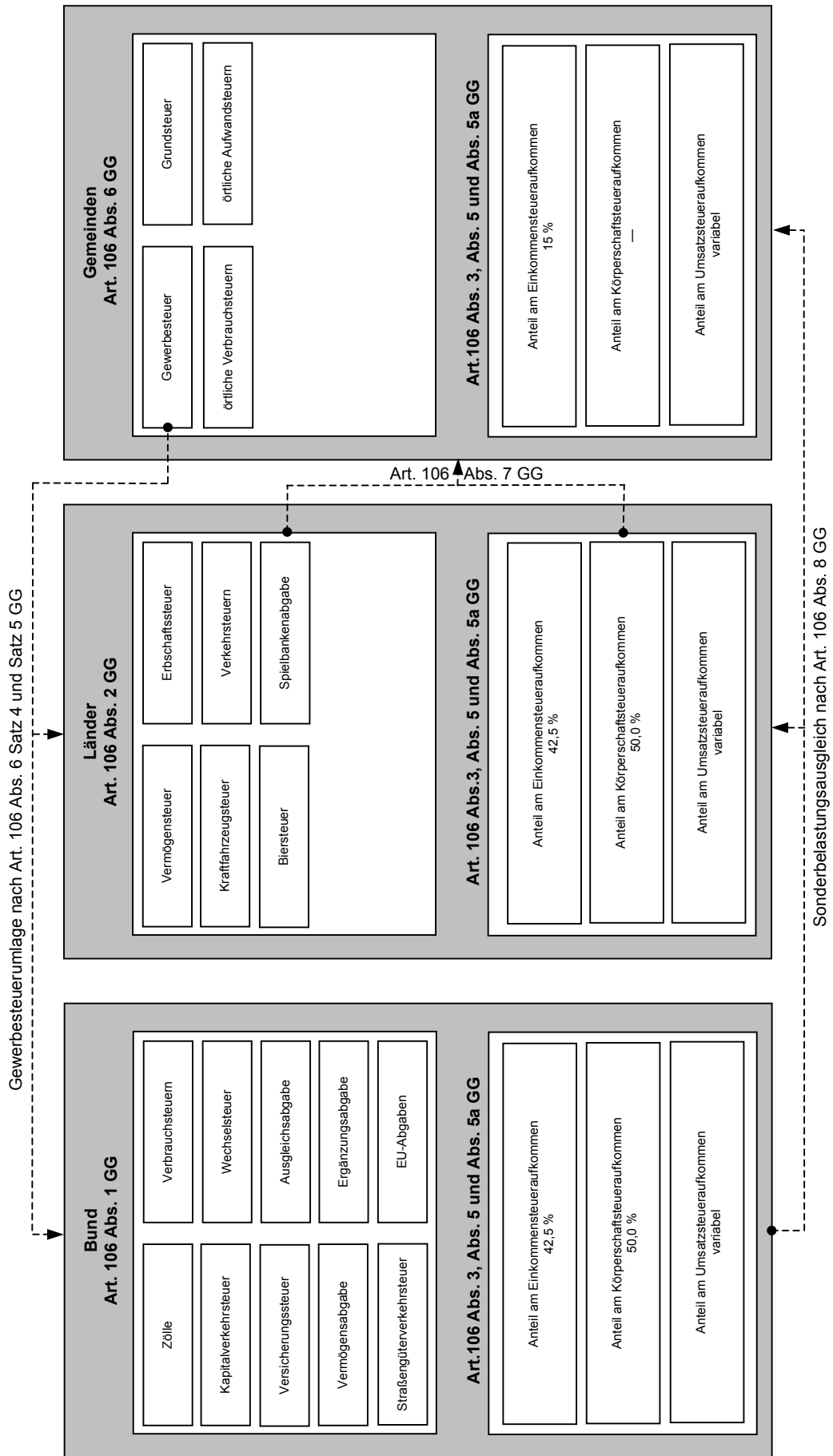


Abbildung 9: Der vertikale primäre Finanzausgleich im Überblick

Nach dem derzeit gültigen Finanzausgleichsgesetz wird die Umsatzsteuer durch ein komplexes Verteilungssystem mittels Abzügen und Zuschlägen auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt. Der Bund erhält demnach vorab 5,63 Prozent des Umsatzsteueraufkommens. Vom verbleibenden Teil werden den Gemeinden sodann 2,2 Prozent zugewiesen. Vom danach verbleibenden Umsatzsteueraufkommen erhalten der Bund 50,5 Prozent und die Länder 49,5 Prozent.<sup>505</sup>

Ergibt sich im Laufe der Zeit eine unterschiedliche Entwicklung der Ertragslage von Bund und Ländern, ist eine Neufestsetzung der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens jederzeit zulässig.<sup>506</sup> Eine Neufestsetzung wird jedoch zur Pflicht, wenn sich die Ertragslage „[...] wesentlich anders entwickelt [...]“. <sup>507</sup> Lässt sich als Ursache für die unterschiedliche Ertragsentwicklung zwischen Bund und Ländern eine Auferlegung zusätzlicher Ausgaben oder ein Entzug von Einnahmen bei den Ländern durch Bundesgesetz feststellen, ist es nach Art. 106 Abs. 4 Satz 2 GG auch zulässig, der divergierenden Ertragsentwicklung durch Finanzaufweisungen des Bundes an die Länder zu begegnen, sofern diese auf einen kurzen Zeitraum, d. h. ein bis zwei Rechnungsjahre<sup>508</sup>, beschränkt sind.<sup>509</sup>

#### b) Art. 107 GG – Der horizontale Finanzausgleich

Der horizontale Finanzausgleich nach Art. 107 GG erfolgt in drei Stufen<sup>510</sup> und soll Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern, die sich infolge der Bestimmungen des

---

<sup>505</sup> Vgl. § 1 FAG in der Fassung vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 977), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955); SVR (2001/02), S. 134. Ab dem Jahr 2005 wird das Umsatzsteueraufkommen nach Abzug der vorab zugewiesenen Anteile für den Bund und die Gemeinden so aufgeteilt, dass der Bund 49,6 Prozent zuzüglich eines Betrages in Höhe von ca. 1,3 Mrd. Euro und die Länder 50,4 Prozent abzüglich eines Betrages in Höhe von ca. 1,3 Mrd. Euro erhalten. Vgl. Artikel 5, § 1 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955).

<sup>506</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 68.

<sup>507</sup> Art. 106 Abs. 4 Satz 1, 1. Hs. GG. Vgl. hierzu auch Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 68.

<sup>508</sup> Vgl. Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 116.

<sup>509</sup> Vgl. ebenda, Rdnr. 112.

<sup>510</sup> Vgl. Huber, B. und Lichtblau K. (1997), S. 26; dies. (1998), S. 142. In diesem Sinn auch Edling, H. (2001), S. 354 f. B. Huber und K. Lichtblau (2000) sprechen allerdings von vier Stufen des horizontalen Finanzausgleichs, da sie die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen jeweils als getrennte Stufen behandeln. Vgl. Huber, B. und Lichtblau, K. (2000), S. 6-9. In

Art. 106 GG ergeben, mildern, d. h. angemessen ausgleichen. Ein vollständiger Ausgleich der Finanzkraftunterschiede lässt sich Art. 107 Abs. 2 GG nicht entnehmen.<sup>511</sup> Der horizontale Finanzausgleich steht dabei nicht im Gegensatz zu einer bundesstaatlichen Ordnung, sondern ist deren Folge.<sup>512</sup> Einschränkungen der Selbständigkeit der Gliedstaaten, die nach Art. 20 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG verfassungswidrig sind, ergeben sich nur dann, wenn Geberländer im Finanzausgleich entscheidend geschwächt werden oder aber der Finanzausgleich eine Nivellierung der Finanzverhältnisse zur Folge hätte.<sup>513</sup> Dieses Verbot der Nivellierung der Finanzverhältnisse schließt zudem eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs aus.<sup>514</sup> Der Finanzausgleich im Sinne eines Ertragsausgleichs ist jedoch keine notwendige Folge des föderativen Staatsaufbaus Deutschlands.<sup>515</sup> Auch mit einer Neugliederung des Bundesgebiets nach Art. 29 Abs. 1 GG<sup>516</sup> oder einer Änderung der Aufgabenverteilung<sup>517</sup> kann dem

---

der Staatsrechtslehre wird von einem vierstufigen bzw. fünfstufigen Aufbau des Finanzausgleichs gesprochen, wobei hier der Finanzausgleich insgesamt, d. h. in seiner vertikalen und horizontalen Ausprägung, gemeint ist. Zum Stufenaufbau des Finanzausgleichs in der Staatsrechtslehre vgl. Koriath, S. (1997), S. 419-422; Hidien, J. W. (1999), S. 781.

<sup>511</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983d), Rdnr. 2 und Rdnr. 14; BVerfGE 72, 330 [387]; BVerfGE 86, 148 [214 f.]; Koriath, S. (1997), S. 612 f.; Hidien, J. W. (1999), S. 722; BVerfGE 101, 158 [221 f.]; BT-Drucksache 14/5951, S. 15.

<sup>512</sup> Vgl. Vogel, K. und Kirchhof, P. (2001), Rdnr. 43.

<sup>513</sup> Vgl. Vogel, K. und Kirchhof, P. (2001), Rdnr. 43 und Rdnr. 50; Maunz, Th. (1983), Rdnr. 64; BVerfGE 86, 148 [250]; Koriath, S. (1997), S. 612 f.; Hidien, J. W. (1999), S. 714; BVerfGE 101, 158 [222].

<sup>514</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 [418 f.]; BVerfGE 86, 148 [250]; Koriath, S. (1997), S. 612 f.; BVerfGE 101, 158 [221 f.].

<sup>515</sup> Vgl. Vogel, K. und Kirchhof, P. (2001), Rdnr. 46; Maunz, Th. (1983), Rdnr. 8.

<sup>516</sup> Vgl. Vogel, K. und Kirchhof, P. (2001), Rdnr. 47 f.; Fischer-Menshausen, H. (1983d), Rdnr. 3 und Rdnr. 5; BVerfGE 86, 148 [270]. In seiner Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung zum Maßstäbengesetz hat der Bundesrat eine Neugliederung des Bundesgebietes dem Finanzausgleich nach Art. 107 GG als nachgelagert bezeichnet. Vgl. BT-Drucksache 14/5951, S. 41 und S. 50. Dieses pauschale Urteil ist dem Grundgesetz jedoch nicht zu entnehmen. Vgl. hierzu Vogel, K. und Kirchhof, P. (2001), Rdnr. 48; Maunz, Th. (1983), Rdnr. 10. Ob dem Art. 29 Abs. 1 GG jedoch ein Vorrang gegenüber dem Art. 107 GG einzuräumen ist, wie es *K. Vogel und P. Kirchhof* feststellen (vgl. Vogel, K. und Kirchhof, P. (2001), Rdnr. 48), ist angesichts des Art. 29 Abs. 1 Satz 2 GG, demzufolge auch landsmannschaftliche Verbundenheit sowie geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge neben wirtschaftlichen Zweckmäßigkeiten und Erfordernissen der Raumordnung berücksichtigt werden müssen, nicht so eindeutig, wie sich dies zunächst darstellt. Bedenkt man darüber hinaus, dass nach Art. 29 Abs. 2 GG eine Neugliederung durch einen Volksentscheid bestätigt werden muss, wird ein möglicherweise bestehender Vorrang automatisch relativiert.

<sup>517</sup> Vgl. Hidien, J. W. (1999), S. 758.

Ziel einer angemessenen Finanzausstattung der Gebietskörperschaften Rechnung getragen werden.

Ausgangspunkt des horizontalen Finanzausgleichs bildet die Finanzkraft, die sich aus dem vertikalen und primären horizontalen Finanzausgleich ergibt.<sup>518</sup> Sieht man von der Regelung in Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. GG ab, wird im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs nicht mehr nach einzelnen Ertragsarten unterschieden. Vielmehr bildet die Gesamtheit der Einnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaften die Grundlage für den nun folgenden Finanzausgleich i. e. S.<sup>519</sup> Dabei ist zu beachten, dass gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4, 1. Hs. GG die Landessteuern und der Länderanteil an den beiden Gemeinschaftsteuer Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem örtlichen Aufkommen den einzelnen Ländern zustehen, während der Anteil der Ländergesamtheit an der Umsatzsteuer nach Maßgabe der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt wird.<sup>520</sup> Für das örtliche Aufkommen der nicht veranlagten Einkommensteuer (Lohnsteuer) und der Körperschaftsteuer hat der Bundesgesetzgeber nach Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG Kriterien gesetzlich festzulegen, nach denen das örtliche Aufkommen abgegrenzt und zerlegt wird.<sup>521</sup>

In der ersten Stufe des horizontalen sekundären Finanzausgleichs ist vorgesehen, einen Teil des Umsatzsteueraufkommens vorab, also *vor* einer Verteilung auf die Länder, einzelnen Ländern zukommen zu lassen, „[...] deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen.“<sup>522</sup> Diese Ergänzungsanteile müssen durch ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, geregelt sein, wobei die Ergänzungsanteile in ihrer Gesamtheit 25 Prozent des Länderanteils vom Umsatzsteueraufkommen nicht überschreiten dürfen.<sup>523</sup> Das derzeit gültige Finanzausgleichsgesetz sieht vor, durch diesen so genannten Umsatzsteuervorwegausgleich den Ländern eine Mindestfinanzkraft von 92 Prozent des

---

<sup>518</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983d), Rdnr. 13 f.; BVerfGE 72, 330 [384]; BVerfGE 101, 158 [221]; BT-Drucksache 14/5951, S. 14; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 241; Geske, O.-E. (2001), S. 112 f.

<sup>519</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 [386]; Koriath, S. (1997), S. 51 sowie S. 421, Fn. 44; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 243.

<sup>520</sup> Vgl. Huber, B. (1998), S. 518; Geske, O.-E. (2001), S. 47.

<sup>521</sup> Nach Art. 107 Abs. 1 Satz 3 GG kann das Gesetz darüber hinaus auch die Abgrenzung und Zerlegung anderer Steuern bestimmen.

<sup>522</sup> Art. 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Hs. GG.

<sup>523</sup> Vgl. Vogel, K. und Kirchhof, P. (2001), Rdnr. 37.

Länderdurchschnitts zu sichern.<sup>524</sup> Gleichwohl ist festzuhalten, dass im Jahre 1999 die neuen Bundesländer sowie Niedersachsen und das Saarland nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich lediglich 89 Prozent und Berlin 89,6 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder erreichten.<sup>525</sup>

Im Anschluss an den Umsatzsteuervorwegausgleich erfolgen in der zweiten Stufe des horizontalen sekundären Finanzausgleichs Zuweisungen von finanzstarken an finanzschwache Länder.<sup>526</sup> Als finanzstark und damit ausgleichspflichtig gelten alle Länder, deren Finanzkraft nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich *über* deren theoretischem Finanzbedarf liegt.<sup>527</sup> Finanzschwach und damit ausgleichsberechtigt sind alle Länder, deren Finanzkraft nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich *unter* deren theoretischem Finanzbedarf liegt.<sup>528</sup>

Zu den Einnahmen eines Landes, welche die Finanzkraft bestimmen, zählen grundsätzlich auch die Einnahmen der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände.<sup>529</sup> Die Einnahmen der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände dürfen nur dann nicht voll in die Finanzkraft des entsprechenden Landes einbezogen werden, wenn diese „[...] in einem sachlichen Zusammenhang mit örtlich radizierbaren Lasten stehen [...]“.<sup>530</sup> Zu den Einnahmen zählen gene-

---

<sup>524</sup> Vgl. Geske, O.-E. (2001), S. 98. Mit der Neuregelung des Finanzausgleichs ab 2005 wird die unterdurchschnittliche Finanzkraft nicht mehr wie bisher zu 100 Prozent auf 92 Prozent des Länderdurchschnitts angehoben. Vielmehr soll zunächst die unterdurchschnittliche Finanzkraft zu 95 Prozent ausgeglichen werden. Allerdings wird das Vergleichsniveau nunmehr bei 97 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder festgelegt. Die verbleibenden 5 Prozent werden dann noch zu 60 Prozent ausgeglichen. Vgl. SVR (2001/02), S. 134.

<sup>525</sup> Vgl. Geske, O.-E. (2001), S. 65.

<sup>526</sup> Die Finanzausstattung einzelner Länder steht erst fest, wenn ein möglicherweise vorgenommener Umsatzsteuervorwegausgleich erfolgt ist. Vgl. BVerfGE 72, 330 [385]. So auch Huber, B. und Lichtblau, K. (2000), S. 6.

<sup>527</sup> Vgl. Huber, B. (1998), S. 519; Huber, B. und Lichtblau, K. (1998), S. 143; Huber, B. und Lichtblau, K. (2000), S. 8.

<sup>528</sup> Vgl. Huber, B. (1998), S. 519; Huber, B. und Lichtblau, K. (1998), S. 143; Huber, B. und Lichtblau, K. (2000), S. 8.

<sup>529</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983d), Rdnr. 15; BVerfGE 86, 148 [220]; Koriath, S. (1997), S. 549. So auch die Bundesregierung. Vgl. BT-Drucksache 14/5951, S. 14.

<sup>530</sup> BVerfGE 86, 148 [221]. Vgl. hierzu auch Koriath, S. (1997), S. 566-571; BT-Drucksache 14/5951, S. 61. Darüber hinaus erteilte das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Urteil zum Finanzausgleich erneut einen Prüfauftrag hinsichtlich der Berücksichtigung der gemeindlichen Steuereinnahmen. Vgl. BVerfGE 101, 158 [230]. Das Bundesverfassungsgericht merkt in seinem Urteil an, dass hierfür bereits im Urteil vom 27. Mai 1992 ein Prüfauftrag hinsichtlich der Berücksichtigung der gemeindlichen Steuereinnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder erteilt wurde. Vgl. BVerfGE 101, 158 [230]. Den

rell auch jene Einnahmen, die ein Land oder dessen Gemeinden bzw. Gemeindeverbände neben den Steuern erzielen<sup>531</sup> und sich nicht nur aus den einzelnen finanzhoheitlichen Rechten ergeben.<sup>532</sup> Insbesondere die Einnahmen aus wirtschaftlichen Aktivitäten sind hier zu nennen. Nicht zu den ausgleichsrelevanten Einnahmen zählen allerdings Einnahmen aus Krediten, da diese nur vorübergehenden Charakter haben.<sup>533</sup> Gleichwohl ist es von Seiten der Verfassung nicht zu beanstanden, wenn der Finanzkraft lediglich die Steuerkraft zugrunde gelegt wird und damit die Steuerstaatlichkeit auch in den Regelungen zum Finanzausgleich zum Ausdruck kommt.<sup>534</sup> Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Steuerkraft als Indikator geeignet ist, die Finanzkraft der einzelnen Länder widerzuspiegeln.<sup>535</sup> Grundsätzlich dürfen nur jene Einnahmen außer Ansatz gestellt sein, deren Höhe für den Finanzausgleich als unerheblich angesehen werden kann, die im Ländervergleich kein unterschiedliches Aufkommen aufweisen, die mit direkten Gegenleistungen verbunden sind, wie dies bei den Gebühren und Beiträgen der Fall ist, oder deren Ermittlungsaufwand im Vergleich zum möglichen Ausgleichseffekt unverhältnismäßig hoch ist.<sup>536</sup> Bei der Bestimmung der Höhe der Einnahmen eines Landes ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die Entscheidung eines Landes, auf bestimmte Einnahmen ganz oder teilweise zu verzichten, keine Ausgleichsansprüche rechtfertigen kann, sofern diese Einnahmen grundsätzlich erzielt werden können. Mit anderen Worten: Bei Unterschieden im Steueranspannungsgrad ausgleichsfähiger und ausgleichsrelevanter Steuern müssen gegebenenfalls geeignete Durchschnittswerte gebildet werden, um einer möglichen Benachteiligung jener Länder, die diese

---

entsprechenden Ausführungen auf den S. 225-236 des Urteils vom 27. Mai 1992 lässt sich jedoch nur ein Prüfauftrag hinsichtlich der Einwohnerveredelung entnehmen. Vgl. hierzu BVerfGE 86, 148 [225-236] und S. 156, Fn. 552.

<sup>531</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983d), Rdnr. 15; BVerfGE 72, 330 [397 f.]; BVerfGE 86, 148 [216]; BVerfGE 101, 158 [222].

<sup>532</sup> Vgl. Koriath, S. (1997), S. 549.

<sup>533</sup> Vgl. hierzu auch Koriath, S. (1997), S. 53 und S. 564 f.

<sup>534</sup> Vgl. Koriath, S. (1997), S. 550 f.

<sup>535</sup> Vgl. BVerfGE 72, 300 [399 f.]; BVerfGE 101, 158 [223]. J. W. Hidien weist darauf hin, dass aus Gründen der Praktikabilität lediglich die Steuerkraft zugrunde gelegt wird. Vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 451. Ob rein praktische Gründe ausreichen, den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen Indikator für die Finanzkraft der einzelnen Länder zu genügen, ist zumindest zweifelhaft.

<sup>536</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 [400]; BVerfGE 86, 148 [216]; Koriath, S. (1997), S. 553; BVerfGE 101, 158 [223]; BT-Drucksache 14/5951, S. 14. In diesem Sinn auch schon Fischer-Menshausen, H. (1983d), Rdnr. 15.



Einnahmen erzielen, zu begegnen.<sup>537</sup> So wird beispielsweise im derzeitigen Finanzausgleich ein bundeseinheitlicher Hebesatz bei der Ermittlung des finanzkraftrelevanten Gewerbe- und Grundsteueraufkommens unterstellt.<sup>538</sup>

Bei der Bestimmung des Finanzbedarfs stößt man auf weit größere Probleme einer Operationalisierung des Begriffs, als dies bei der Finanzkraft der Fall ist.<sup>539</sup> Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Aufgaben und damit auch die notwendigen Ausgaben „[...] weitgehend von politischen, gesetzlichen und administrativen Entscheidungen abhängig sind [...]“.<sup>540</sup> Zur Bestimmung des Finanzbedarfs bedient man sich im derzeitigen Finanzausgleich daher der Einwohnerzahl als abstrakt-bedarfsorientierter Größe<sup>541</sup>; d. h., es wird eine gleichmäßige Versorgung pro Kopf angestrebt.<sup>542</sup> Die Einwohnerzahl gilt als „geeignetes“ und „grundsätzlich angemessenes“ Kriterium zur Bestimmung des Finanzbedarfs.<sup>543</sup> Der Finanzbedarf eines Landes ergibt sich aus der Multiplikation des durchschnittlichen Finanzbedarfs aller Länder pro Einwohner mit der Einwohnerzahl eines Landes.<sup>544</sup> Der durchschnittliche Finanzbedarf wiederum ergibt sich aus den Einnahmen der Gesamtheit der Länder dividiert durch die Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland.<sup>545</sup> Sonderbedarfe müssen unberücksichtigt bleiben, soweit sie nicht aus der strukturellen Eigenart des betreffenden Gliedstaates hervorgehen.<sup>546</sup>

---

<sup>537</sup> Das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Zusammenhang vom „Soll-Aufkommen“. Vgl. BVerfGE 86, 148 [217]. Vgl. hierzu auch Zimmermann, H. und Henke, K.-D. (1994), S. 193; Koriath, S. (1997), S. 554 f.; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 452 und Rdnr. 518.

<sup>538</sup> Vgl. Koriath, S. (1997), S. 569; Edling, H. (2001), S. 359.

<sup>539</sup> Vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 454.

<sup>540</sup> Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 455.

<sup>541</sup> Vgl. hierzu Huber, B. (1998), S. 518 f.; Huber, B. und Lichtblau, K. (1998), S. 143; BVerfGE 101, 158 [223]; Huber, B. und Lichtblau, K. (2000), S. 7; BT-Drucksache 14/5951, S. 14 und S. 25; Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 458 und Rdnr. 513.

<sup>542</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 [384]; BVerfGE 101, 158 [221]; Geske, O.-E. (2001), S. 111 f. und S. 114 f.

<sup>543</sup> Vgl. Vogel, K. und Kirchhof, P. (2001), Rdnr. 36 und Rdnr. 40; BVerfGE 86, 148 [239]; Koriath, S. (1997), S. 528.

<sup>544</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 [400 f.].

<sup>545</sup> Vgl. Zimmermann, H. und Henke, K.-D. (1994), S. 193.

<sup>546</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 [401]; BVerfGE 86, 148 [222 f.]. Vgl. hierzu auch Hidien, J. W. (1999), S. 719 f. In seinem Urteil vom 24. Juni 1986 (vgl. BVerfGE 72, 330 [401]) und seinem Urteil vom 27. Mai 1992 (vgl. BVerfGE 86, 148 [222 f., 236]) hat das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Seehäfen eine Ausnahme zugelassen, weil ein Ausgleich der so genannten Hafencosten historisch gewachsen ist. In seinem jüngsten Urteil zum Finanzausgleich vom 11. November 1999 hat das Bundesverfassungsgericht jedoch

Die Einwohnerzahl der Stadtstaaten und Gemeinden wird „veredelt“.<sup>547</sup> Mit dieser Einwohnerveredelung soll dem so genannten Brechtschen Gesetz von den steigenden Ausgaben pro Einwohner in Agglomerationsräumen Rechnung getragen werden.<sup>548</sup> Die Einwohnerzahl von Kommunen wird je nach Gemeindegrößenklasse mit einem Faktor zwischen 1 und 1,3 gewichtet, wobei sich der Gewichtungsfaktor in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl über 500.000 je nach Bevölkerungsdichte um zwei bis sechs Prozentpunkte erhöht.<sup>549</sup> In den Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin wird ein Veredlungsfaktor von 1,35 zugrunde gelegt.<sup>550</sup> Durch die Veredelung der Einwohnerzahl wird der Finanzbedarf der Gemeinden in den Finanzbedarf der Länder einbezogen.<sup>551</sup>

Mit dieser Gewichtung der Einwohnerzahl nach Bedarfskriterien werden jedoch keine Sonderbedarfe der jeweiligen Gebietskörperschaft berücksichtigt.<sup>552</sup> Es wird lediglich das Kriterium der Einwohnerzahl korrigiert, da dieses im Falle von Agglomerationsräumen als unangemessen angesehen wird.<sup>553</sup> Der als Maßstab für den Finanzausgleich herangezogene

---

eine Rechtfertigung für die Berücksichtigung von Hafenlasten angemahnt und gleichzeitig festgehalten, dass bei einer Beibehaltung der Hafenlasten existierende „ähnliche Mehrbedarfe“ ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Vgl. BVerfGE 101, 158 [229]. Kritisch zur Ablehnung der Berücksichtigung von Sonderbedarfen äußert sich Koriath, S. (1997), S. 582-584.

<sup>547</sup> Vgl. Huber, B. und Lichtblau, K. (1997), S. 28.

<sup>548</sup> Vgl. Koriath, S. (1997), S. 546.

<sup>549</sup> Vgl. ebenda, S. 589. Ab dem Jahr 2005 wird die Einwohnerwertung auf kommunaler Ebene entfallen und durch eine Einwohnerwertung für dünn besiedelte Länder ersetzt. Die Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns sollen dann mit dem Faktor 1,05, die Brandenburgs mit dem Faktor 1,03 und die Einwohner Sachsen-Anhalts mit dem Faktor 1,02 „veredelt“ werden. Vgl. Artikel 5, § 9 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955); SVR (2001/02), S. 134.

<sup>550</sup> Vgl. Koriath, S. (1997), S. 588 f.; Geske, O.-E. (2001), S. 139. Diese Einwohnerwertung bleibt über das Jahr 2004 hinaus weiter bestehen. Vgl. Artikel 5, § 9 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955); SVR (2001/02), S. 134.

<sup>551</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148 [224 f.].

<sup>552</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148 [225]. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Bundesgesetzgeber in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 den Auftrag erteilt, die Kriterien, die der Einwohnerwertung zugrunde liegen, dahingehend zu überprüfen, ob sie „[...] angesichts der heutigen Verhältnisse noch tragfähig sind [...]“ (BVerfGE 86, 148 [236]) und, falls die Kriterien nicht mehr tragfähig sind, diese anzupassen. Vgl. ebenda. Diesen Auftrag hat es in seinem jüngsten Urteil zum Finanzausgleich erneuert. Vgl. BVerfGE 101, 158 [230]. S. Koriath sieht in der Einwohnerwertung indes die Berücksichtigung eines Sonderbedarfs. Vgl. Koriath, S. (1997), S. 587 f.

<sup>553</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148 [239].

Finanzbedarf stellt somit nichts anderes dar als eine Verteilung der Steuereinnahmen der Ländergesamtheit nach Maßgabe der Einwohnerzahl<sup>554</sup>, wobei die Einwohnerzahl nach Bedarfsgesichtspunkten korrigiert werden kann.<sup>555</sup>

Nach der Feststellung der ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Länder werden die Zuweisungen bestimmt. Dabei wird eine überdurchschnittliche Finanzkraft zwischen 100 und 101 Prozent zu 15 Prozent, eine von 101 bis 110 Prozent zu 66 Prozent und eine überdurchschnittliche Finanzkraft ab 110 Prozent schließlich zu 80 Prozent abgeschöpft.<sup>556</sup> Mit den Finanzzuweisungen wird die Finanzkraft der Empfängerländer auf 95 Prozent der Finanzkraft des Länderdurchschnitts angehoben.<sup>557</sup>

Die verbleibende unterdurchschnittliche Finanzkraft der Empfängerländer von derzeit fünf Prozentpunkten wird in einer dritten Stufe durch Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG ausgeglichen. Diese Bundesergänzungszuweisungen sind nach ihrer Richtung vertikal angelegt. Aufgrund ihrer Funktion dienen sie jedoch dem horizontalen Finanzausgleich.<sup>558</sup> In ihrer Bedeutung für die Finanzausstattung der Länder dürfen die Bundesergänzungszuweisungen im Vergleich zum horizontalen Finanzausgleich i. e. S. nur eine untergeordnete Rolle spielen; d. h., sie dürfen den horizontalen Finanzausgleich i. e. S. nicht ersetzen.<sup>559</sup> Demnach müssen die Bundesergänzungszuweisungen in ihrem Volumen begrenzt bleiben.

---

<sup>554</sup> Vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 439 und Rdnr. 448.

<sup>555</sup> So auch Fischer-Menshausen, H. (1983d), Rdnr. 17.

<sup>556</sup> Vgl. Geske, O.-E. (2001), S. 98. Ab dem Jahr 2005 wird eine Finanzkraft bis zu 107 Prozent des Länderdurchschnitts zu 44 Prozent bis maximal 70 Prozent abgeschöpft. Bei einer Finanzkraft eines Landes von 107 bis 120 Prozent des Länderdurchschnitts steigt der Abschöpfungssatz linear von 70 auf 75 Prozent. Bei einer darüber hinausgehenden überdurchschnittlichen Finanzkraft verbleibt der Abschöpfungssatz bei 75 Prozent. Vgl. SVR (2001/02), S. 134-136.

<sup>557</sup> Vgl. Geske, O.-E. (2001), S. 98. Durch die Neuregelung des Finanzausgleichs ab dem Jahr 2005 wird infolge des neuen Auffüllungsmodus die Finanzkraft der ausgleichsberechtigten Bundesländer nicht mehr einheitlich auf 95 Prozent der durchschnittlichen Länderfinanzkraft angehoben. Die Auffüllungshöhe hängt dann vielmehr davon ab, wie weit die empfangenden Länder nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich unter der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder liegen. Hierdurch verschlechtern sich Bundesländer mit einer Finanzkraft mit weniger als 86 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder im Vergleich zur bisherigen Regelung. Vgl. SVR (2001/02), S. 136.

<sup>558</sup> Vgl. Vogel, K. und Kirchhof, P. (2001), Rdnr. 133; Koriath, S. (1997), S. 127. Vgl. hierzu auch Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 236.

<sup>559</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, H. (1983d), Rdnr. 19; BVerfGE 72, 330 [402]; BVerfGE 86, 148 [261].

Im derzeitigen Finanzausgleich wird zwischen den so genannten Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen einerseits und den Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen andererseits unterschieden. Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, die ihrer Funktion nach die allgemeine Finanzkraft der empfangenden Länder erhöhen sollen<sup>560</sup>, können nur jene Länder erhalten, deren Finanzkraft *unter* der Finanzkraft des Länderdurchschnitts liegt.<sup>561</sup> Durch diese Zuweisungen wird die verbleibende unterdurchschnittliche Finanzkraft der Empfängerländer derzeit zu 90 Prozent ausgeglichen, so dass die finanzschwachen Länder eine Finanzkraft von 99,5 Prozent des Länderdurchschnitts erreichen.<sup>562</sup> Somit werden die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern fast vollständig beseitigt. Angesichts des Nivellierungsverbots schöpft das herrschende Finanzausgleichsgesetz demnach den verfassungsrechtlichen Spielraum nahezu aus.

Darüber hinaus werden bestimmten Bundesländern Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt. Die Berücksichtigung eines Sonderbedarfs ist im Gegensatz zur Bestimmung des Finanzbedarfs auf dieser Stufe zulässig, da Bundesergänzungszuweisungen aufgrund einer Leistungsschwäche gewährt werden, d. h. aufgrund einer relativen Finanzschwäche eines Landes, die am Verhältnis der Finanzkraft eines Landes „[...] zu seinen allgemeinen *und* besonderen Ausgabenlasten“<sup>563</sup> festgestellt wird. In den Genuss von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen können demnach auch Länder gelangen, die keine unterdurchschnittliche Finanzausstattung aufweisen.<sup>564</sup> Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen fallen auch nicht unter das Nivellierungsverbot. So ist es in begründeten Ausnahmefällen<sup>565</sup>, in denen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden, grundsätzlich, wenn auch nur kurzfristig<sup>566</sup>, gestattet, die Finanzkraftreihenfolge umzukehren.<sup>567</sup> Es ist dann auch verfassungskonform, wenn die Bundesergän-

---

<sup>560</sup> Vgl. Geske, O.-E. (2001), S. 164.

<sup>561</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 [404]; BVerfGE 101, 158 [224].

<sup>562</sup> Vgl. Geske, O.-E. (2001), S. 99 und S. 165. Ab dem 1. Januar 2005 werden nur noch 77,5 Prozent der „[...] Fehlbeträge an 99,5 vom Hundert der Ausgleichszahl des Ausgleichsjahres [...]“ ausgeglichen. Vgl. Artikel 5, § 11 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955).

<sup>563</sup> BVerfGE 72, 330 [403]. Hervorhebung durch den Verfasser. Vgl. hierzu auch BVerfGE 101, 158 [223 f.].

<sup>564</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 [403].

<sup>565</sup> Vgl. BVerfGE 101, 158 [224 f.].

<sup>566</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 [404 f.]; BVerfGE 101, 158 [234].

<sup>567</sup> Vgl. Koriath, S. (1997), S. 650;

zungszuweisungen eine größere Bedeutung für den Finanzausgleich annehmen, als der horizontale Finanzausgleich i. e. S. besitzt.<sup>568</sup> Als begründete Fälle lassen sich Zuweisungen im Rahmen von Programmen zur Haushaltssanierung einzelner Länder nennen.<sup>569</sup> Aber auch die Zuweisungen des Bundes zur Finanzierung des Auf- und Ausbaus der Infrastruktur in den neuen Bundesländern lassen sich diesen begründeten Fällen zuordnen.

<b>1. Stufe: Umsatzsteuervorwegausgleich (Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG)</b>
Maximal 25 % des Umsatzsteueraufkommens werden an die Länder verteilt, deren Einnahmen aus dem primären Finanzausgleich unterdurchschnittlich sind. Ergebnis: Auffüllung der Finanzkraft dieser Länder bis zu einer Finanzkraft von 92 % des Länderdurchschnitts.
<b>2. Stufe: Länderfinanzausgleich i. e. S. (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG)</b>
Zuweisungen finanzstarker Länder an finanzschwache Länder. Ergebnis: Auffüllung der Finanzkraft der Empfängerländer auf 95 % der Finanzkraft des Länderdurchschnitts.
<b>3. Stufe: Bundesergänzungszuweisungen (Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG)</b>
<u>Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen:</u> Ausgleich der zu geringen Finanzausstattung der verbleibenden finanzschwachen Länder zu 90 %. Ergebnis: Auffüllung der Finanzkraft finanzschwacher Länder auf 99,5 % der Finanzkraft des Länderdurchschnitts.
<u>Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen:</u> Gewährung von Zuweisungen des Bundes an die Länder, bei denen ein Sonderbedarf vorliegt. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden gewährt für ... ... überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung. ... teilungsbedingte Sonderlasten. ... Belastungen der alten Länder im Zuge der Einbeziehung der neuen Länder in den LFA. ... Haushaltsnotlagen.

*Abbildung 10: Der horizontale Finanzausgleich nach Art. 107 GG und den Bestimmungen des Finanzausgleichgesetzes in seiner derzeit gültigen Fassung*

Momentan gewährt der Bund Ergänzungszuweisungen für das Saarland und Bremen aufgrund ihrer Haushaltsnotlage. Des Weiteren erhalten die neuen Bundesländer sowie Berlin Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten. Finanzschwache Länder des früheren Bundesgebietes bekommen zum Ausgleich der Folgen der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich sowie überproportionaler Belastungen Ergänzungszuweisungen des Bundes. Und schließlich kommen neun von sechzehn Bundeslän-

<sup>568</sup> Vgl. hierzu auch Koriath, S. (1997), S. 651; BT-Drucksache 14/5951, S. 69.

<sup>569</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148 [150, 263 f., 269]; Koriath, S. (1997), S. 669 f.

dern in den Genuss von Bundesergänzungszuweisungen aufgrund überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führungen.<sup>570</sup>

## 2. *Die Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Kreditaufnahme der Länder*

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Finanzausgleich und die derzeitige Ausgestaltung des Finanzausgleichs im Finanzausgleichsgesetz begünstigen die Neigung der Politiker bzw. Parteien auf Landesebene Staatsausgaben über Kredite zu finanzieren. Diese Begünstigung lässt sich auf drei Regelungen im Finanzausgleich zurückführen, die in ihrer Gesamtheit betrachtet ein Ausschöpfen des verfassungsrechtlich zulässigen Rahmens nahe legen.

Nach Art. 106 GG hat ein Bundesland lediglich einen gleichmäßigen Anspruch auf Deckung seiner notwendigen Ausgaben. Eine allgemeine Unterdeckung von Ausgaben auf allen Ebenen muss nach Art. 106 GG nicht beseitigt werden. Vielmehr regelt Art. 106 GG zusammen mit Art. 107 GG die Verteilung der Finanzen zwischen den Gebietskörperschaften „[...] im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse [...]“.<sup>571</sup> Darüber hinaus ist es jedem einzelnen Land aufgrund der Bestimmungen in Art. 106 GG verwehrt, zur Finanzierung seiner Ausgaben Steuern zu erheben, die in ihrem Aufkommen von Bedeutung sind und nicht in die Steuerertragshoheit eines Landes fallen oder Gemeinschaftsteuern darstellen.<sup>572</sup> Eine Kürzung der Ausgaben als Alternative zur Erhöhung der ordentlichen Einnahmen stößt aber an Grenzen, wenn es sich um Ausgaben infolge von Aufgaben handelt, die ein Land aufgrund bundesgesetzlicher Bestimmungen durchführen muss. Die Kreditfi-

---

<sup>570</sup> Vgl. § 1 Abs. 3 und § 11 FAG in der Fassung vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 977), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955). Ab dem 1. Januar 2005 gewährt der Bund nur noch Ergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten, zum Ausgleich einer unterproportionalen kommunalen Finanzkraft sowie überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (dann allerdings für zehn der sechzehn Bundesländer). Vgl. Artikel 5, § 11 des Gesetzes zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955).

<sup>571</sup> Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 88. Vgl. hierzu auch Vogel, K. und Walter, H. (2001), Rdnr. 18; BVerfGE 1, 117 [119]; BVerfGE 72, 330 [383]; BVerfGE 86, 148 [264]; Koriath, S. (1997), S. 103-106; Hidien, J. W. (1999), S. 624 f.

<sup>572</sup> Vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 479.

finanzierung ist somit das einzige flexible Finanzierungsinstrument, das bei einer mangelnden Finanzausstattung den Ländern verbleibt, um ihre Ausgaben zu decken.<sup>573</sup>

Hinzu kommt, dass die Regelungen im derzeitigen Finanzausgleichsgesetz zu einer Situation führen, die es sowohl für die ausgleichspflichtigen als auch ausgleichsberechtigten Länder unattraktiv werden lässt, „[...] die eigenen Steuerquellen zu pflegen.“<sup>574</sup> Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass bei konstanten Ausgaben eine Kürzung der Nettokreditaufnahme bestraft wird. So führt das derzeitige Finanzausgleichsgesetz zu hohen Grenzbelastungen sowohl bei Geber- als auch Empfängerländern für den Fall, dass sie höhere Steuereinnahmen erzielen.<sup>575</sup> Hierfür nennen *B. Huber und K. Lichtblau (2000)* drei Ursachen:<sup>576</sup>

1. Der Steuerverbund führt dazu, dass die Länder 42,5 Cent jedes zusätzlichen Euros aus der Einkommensteuer und 50 Cent jedes zusätzlichen Euros aus der Körperschaftsteuer an den Bund abführen müssen.
2. Die garantierte Mindestausstattung in den verschiedenen Ausgleichsstufen und die fast vollständige Auffüllung von Finanzkraftlücken haben zur Folge, dass eine Zunahme der Steuerkraft in einem ausgleichsberechtigten Land durch einen Rückgang der Ausgleichsansprüche nahezu kompensiert wird.<sup>577</sup>
3. Für die Zahlerländer ergeben sich hohe Grenzbelastungen durch den progressiven Tarif, mit dem die überdurchschnittliche Finanzkraft abgeschöpft wird.

Die Grenzbelastungen können nach Modellrechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft<sup>578</sup> Werte über 90 Prozent annehmen. Von einem Euro zusätzlicher Steuereinnahmen verbleiben einem Land dann weniger als zehn Cent.<sup>579</sup>

---

<sup>573</sup> Vgl. Huber, B. (1998), S. 523; Barette, Ch. u. a. (2000), S. 30.

<sup>574</sup> Barette, Ch., Huber, B. und Lichtblau, K. (2001), S. 41. Vgl. auch Huber, B. und Lichtblau, K. (1997), S. 31; Koriath, S. (1997), S. 472; Huber, B. (1998), S. 521; Huber, B. und Lichtblau, K. (1998), S. 144; Kitterer, W. (2001), S. 9; Huber, B. (2001), S. 18; Geske, O.-E. (2001), S. 90.

<sup>575</sup> Vgl. Huber, B. und Lichtblau, K. (1998), S. 143; Huber, B. und Lichtblau, K. (2000), S. 11; Barette, Ch. u. a. (2000), S. 34; Barette, Ch., Huber, B. und Lichtblau, K. (2001), S. 41; Scherf, W. (2001), S. 3.

<sup>576</sup> Vgl. Huber, B. und Lichtblau, K. (2000), S. 11-12.

<sup>577</sup> Vgl. Geske, O.-E. (2001), S. 91.

<sup>578</sup> Vgl. Barette, Ch., Huber, B. und Lichtblau, K. (2001), S. 41.

<sup>579</sup> Durch die geplante Neuregelung des Finanzausgleichs ab 2005 werden die Grenzauffüllungssätze bei den Ländern mit einer Finanzkraft unter 92 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder deutlich sinken. Gleichzeitig sinken die Grenzabschöpfungssätze bei einer Finanzkraft von über 110 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft, wenn auch nur leicht. Vgl. SVR (2001/02), S. 135. Ob diese Absenkung ausreichend ist, um die Fehlanreize zu beseitigen, ist jedoch zu bezweifeln.

Beide Regelungen des Finanzausgleichs wären jedoch hinsichtlich der Kreditfinanzierung unproblematisch, wenn die Länder die Konsequenzen aus der Aufnahme von Krediten vollständig selbst tragen müssten. Dies würde jedoch gegen das „bündische Prinzip des Einstehens füreinander“ verstoßen, auf das sich das Bundesverfassungsgericht in mehreren Urteilen zum Finanzausgleich beruft.<sup>580</sup> Dabei handelt es sich beim „bündischen Prinzip des Einstehens füreinander“, das von *J. W. Hidien* präzisierend als „Prinzip der föderativen Finanzsolidarität“ bezeichnet wird<sup>581</sup>, um ein „[...] zwischen föderativer Finanzautonomie und Finanzgleichheit ausgleichendes Rechtsprinzip.“<sup>582</sup> Insofern muss der Finanzausgleich den beiden „[...] vorausliegenden Rechtsprinzipien der Finanzautonomie und Finanzgleichheit“<sup>583</sup> gleichermaßen Rechnung tragen. Ein Land, das infolge seiner Kreditfinanzierung in eine Haushaltsnotlage gerät, kann demzufolge vom Bund und den anderen Gliedstaaten finanzielle Hilfe erwarten. Auch wenn an die Feststellung einer Haushaltsnotlage und die Gewährung von Zuweisungen infolge einer Haushaltsnotlage strenge Kriterien<sup>584</sup> bzw. Verpflichtungen der Empfängerländer geknüpft werden<sup>585</sup>, bleibt den Ländern letztlich stets der Ausweg, die Konsequenzen einer verfehlten Haushaltspolitik auf den Bund und die übrigen Länder teilweise abzuwälzen.<sup>586</sup>

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass die Bestimmungen zum Finanzausgleich in der Finanzverfassung und deren Umsetzung im Finanzausgleichgesetz Anreize schaffen, Ausgaben über Kredite zu finanzieren. Eine Reform der Finanzverfassung muss daher nicht nur das Ziel verfolgen, der Kreditaufnahme an sich engere Grenzen zu setzen. Vielmehr müssen auch jene Regelungen einer Reform unterworfen werden, die eine Kreditfinanzierung begünstigen.

Das neu geschaffene Maßstäbengesetz vom 12. September 2001 (BGBl. I S. 2302) und das im Anschluss an dieses Maßstäbengesetz neu gefasste Finanzausgleichgesetz können den hier aufgestellten Anforderungen nicht gerecht werden, da sie zwar die Vorgaben des Bun-

---

<sup>580</sup> Vgl. BVerfGE 1, 117 [131]; BVerfGE 72, 330 [386]; BVerfGE 86, 148 [217]; BVerfGE 101, 158 [222].

<sup>581</sup> Vgl. ausführlich zum Prinzip der föderativen Finanzsolidarität Hidien, J. W. (1999), S. 743-762. *S. Koriath* stellt den Finanzausgleich hingegen im Spannungsverhältnis zwischen bundesstaatlicher Autonomie, Gleichheit, Solidarität und Einheit dar. Vgl. hierzu Koriath, S. (1997), S. 92-187.

<sup>582</sup> Hidien, J. W. (1999), S. 750.

<sup>583</sup> Ebenda, S. 751.

<sup>584</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148 [258]; Koriath, S. (1997), S. 671 f.

<sup>585</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148 [269]; Koriath, S. (1997), S. 671 f.

<sup>586</sup> So auch Huber, B. (1998), S. 522.



desverfassungsgerichts umsetzen, die aufgezeigten Probleme jedoch nur unzureichend beheben. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Urteil zum Finanzausgleich das von den Antragstellern angemahnte „Gebot des föderalen Wettbewerbs“ nicht aufgriff.<sup>587</sup> Auch der Bundesrat sperrt sich in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Maßstäbengesetzes der Bundesregierung gegen den nach dessen Auffassung einflussreichen, aber einseitigen finanzwissenschaftlichen Theorieansatz der allokativen Effizienz im Finanzausgleich.<sup>588</sup> So sieht § 3 MaßstG zwar die Sicherung eines Eigenbehalts vor, wenn die Einnahmen eines Bundeslandes steigen. Wie hoch dieser Eigenbehalt sein muss, lässt sich jedoch weder § 3 MaßstG noch den Ausführungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung entnehmen.<sup>589</sup>

Auch bei den derzeit sehr hohen Grenzbelastungen verbleibt den Ländern ein – wenn auch sehr kleiner – Eigenbehalt, der mit dem Maßstäbengesetz ohne weiteres vereinbar ist, zumal sich das Bundesverfassungsgericht zu den Grenzbelastungen nicht geäußert hat. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht das Verbot der Nivellierung der Finanzkraftunterschiede bzw. der Umkehrung der Finanzkraftreihenfolge wie bereits in früheren Urteilen<sup>590</sup> nochmals ausdrücklich betont. Hohe Grenzbelastungen ließen sich jedoch nur vermeiden, wenn das System der Mindestauffüllgrenzen fallen gelassen würde.<sup>591</sup> Dies ist jedoch weder vom Bundesverfassungsgericht gefordert worden, noch sieht der Entwurf zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dies vor. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Nivellierung bzw. Finanzkraftumkehr im Fall von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für einen begrenzten Zeitraum zulässig ist.<sup>592</sup> Außerdem lässt sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 schließen, dass jedem Bundesland eine gewisse finanzielle Mindestausstattung garantiert werden muss.<sup>593</sup> So bezeichnet das Bundesverfassungsgericht die Heranführung finanzschwacher Länder „[...] auf 95 v. H. der durchschnittlichen Länderfinanzkraft [...]“<sup>594</sup> als „[...] eine vertretbare Balance zwischen Landesautonomie und bundesstaatlicher Soli-

---

<sup>587</sup> Vgl. Hidien, J. W. (2001), Rdnr. 118.

<sup>588</sup> Vgl. BT-Drucksache 14/5951, S. 41.

<sup>589</sup> Vgl. hierzu ebenda, S. 12, S. 23, S. 27 und S. 28 in Verbindung mit BT-Drucksache 14/6533, S. 35.

<sup>590</sup> Vgl. BVerfGE 72, 330 [398].

<sup>591</sup> Vgl. hierzu BT-Drucksache 14/5951, S. 27.

<sup>592</sup> Vgl. Huber, B. und Lichtblau, K. (2000), S. 19; Baretti, Ch. u. a. (2000), S. 35.

<sup>593</sup> Vgl. Huber, B. und Lichtblau, K. (2000), S. 17.

<sup>594</sup> BVerfGE 101, 158 [232].

dargemeinschaft [...]“<sup>595</sup> Dies bedeutet, dass das Bundesverfassungsgericht nunmehr einen anderen Standpunkt einnimmt als in seinem Urteil vom 24. Juni 1986, als es feststellte, dass es „[...] mit dem bündischen Prinzip des Einstehens füreinander unvereinbar [ist], einzelnen Ländern eine – sei es relative, sei es absolute – Garantie ihrer Finanzkraft zu gewähren und sie damit ein Stück weit aus der politischen Schicksalsgemeinschaft des Bundesstaates zu entlassen.“<sup>596</sup>

---

<sup>595</sup> BVerfGE 101, 158 [232]. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Maßstäbengesetz lediglich die Sicherstellung eines Niveaus von 90 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder gefordert. Vgl. BT-Drucksache 14/5951, S. 67.

<sup>596</sup> BVerfGE 72, 330 [419].

*„Der offene Geist gegenüber der Not der Zeit  
und den Anfragen der Praxis  
ist die Voraussetzung dafür, daß eine Theorie  
sich nicht in der Irrelevanz verliert  
und in der Selbstgenügsamkeit gefällt.“<sup>597</sup>*

*(Guy Kirsch)*

## *Kapitel 4*

### **Ein Vorschlag zur Reform der Finanzverfassung**

Die Ausführungen in Kapitel 3 haben gezeigt, dass in demokratisch organisierten Gesellschaften Anreize bestehen, die Staatsausgaben über Kredite zu finanzieren und folglich den Rahmen, den die Verfassung der Staatsverschuldung setzt, auszuschöpfen. Als Ursachen hierfür lassen sich das Verhalten der Politiker und Wähler sowie die zeitliche und institutionelle Aufteilung der Macht anführen.

In beiden Fällen liegt eine Nutzungskonkurrenz um Ressourcen vor, die zwischen gegenwärtig und zukünftig lebenden Generationen besteht. Aufgrund der derzeitigen Regelungen in der Finanzverfassung, geht der Interessenkonflikt, der sich aus dieser Nutzungskonkurrenz ergibt, einseitig zu Lasten zukünftiger Generationen. Dies lässt sich auf drei Schwächen der Finanzverfassung zurückführen:

1. Eine Nettokreditaufnahme, die zu einem Anstieg der Schuldenstandsquote führt, ist verfassungsrechtlich zulässig. Darüber hinaus müssen Sekundärdefizite nicht vermieden werden. Eine langfristig beständige Haushaltssituation ist somit von Seiten der Verfassung nicht gewährleistet. Dem dadurch bedingten Auftreten fiskalischer Zwänge in der Zukunft wird folglich nicht frühzeitig entgegengewirkt. Erst wenn der Verpflichtung nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. und Art. 109 Abs. 2 GG nicht mehr nachgekommen werden kann, werden Haushaltsdefizite verfassungswidrig.
2. In der Verfassung sind Ausnahmetatbestände enthalten, die eine Nettokreditaufnahme erlauben, welche von der allgemein gültigen Begrenzungsnorm abweicht. Insofern ist

---

<sup>597</sup> Kirsch, G. (1983), S. 2.

langfristig eine Neutralität der Staatsschulden nicht gewährleistet, und eine Belastungsgleichheit der Bürger wird allenfalls zufällig erreicht. Dies hat mehrere Gründe. Erstens ist eine aktive Tilgung des entstandenen Schuldenstandes bzw. eine Steuerfinanzierung von öffentlichen Investitionen nicht vorgesehen. Zweitens bewirkt eine Übereinstimmung von öffentlichen Investitionen und Einnahmen aus Krediten aus ökonomischer Sicht nur dann eine Staatsschuldenneutralität, wenn der öffentliche Kapitalstock die gleiche Produktivität besitzt wie der private Kapitalstock. Und schließlich ist das Ziel eines angemessenen Wirtschaftswachstums konjunkturellen Zielen untergeordnet.

3. Die Finanzverfassung begünstigt auf der Ebene der Bundesländer ein Verhalten der politischen Akteure, das zu einem vermehrten Gebrauch des Finanzierungsinstruments „Kredit“ führt.

Angesichts dieser Schwächen ist eine Reform der Finanzverfassung angezeigt. Die Regelungen in der Finanzverfassung müssten dabei dem politischen Prozess insoweit Restriktionen auferlegen, so dass den politischen Akteuren jene Handlungsmöglichkeiten versperrt bzw. erschwert werden, die zu einer vermehrten Kreditfinanzierung führen.

## **I. Grundlegende Anforderungen an eine Verfassungsregel zur Begrenzung der Staatsverschuldung**

Vor dem Hintergrund der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten, die sich als Ursachen für eine vermehrte Kreditfinanzierung anführen lassen, und der Feststellung, dass diese das Ergebnis individuellen Verhaltens ist, stellen sich unmittelbar zwei Fragen, deren Beantwortung für den Erfolg einer Regel im Hinblick auf eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung von Bedeutung ist:

1. Wie muss diese Regel beschaffen sein, d. h., welche Eigenschaften muss sie besitzen bzw. wie muss sie im Hinblick auf das Problem Staatsschulden ausgestaltet sein?
2. Wie lässt sich diese Regel implementieren, wenn die politischen Akteure, die über diese Regel abstimmen, gleichzeitig von der Nichtexistenz dieser Regel profitieren?

Die Frage, wie sich diese Regel implementieren lässt, kann nicht losgelöst von der Frage beantwortet werden, wie diese Regel beschaffen sein soll. Vor dem Hintergrund eigennutzorientierter politischer Akteure besteht ein Regelgeltungs- und Regelbefolungsinteresse

nur dann, wenn diese Regel für alle vorteilhaft ist.<sup>598</sup> Eine Regelung zur wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung setzt somit einen Konsens unter den betroffenen Akteuren über die Notwendigkeit dieser Regel voraus.<sup>599</sup> Die Situation nach der Implementierung muss dabei für jeden Akteur im Vergleich zur Situation vor der Implementierung pareto-superior sein, d. h., jeder, der von dieser Regel betroffen ist, muss durch diese Regel faktisch besser gestellt werden.<sup>600</sup> Eine lediglich theoretische Besserstellung durch eine mögliche Kompensation der Regelverlierer durch die Regelgewinner, wie es dem Kaldor-Hicks-Kriterium entsprechen würde, ist hingegen nicht ausreichend.<sup>601</sup>

Nach Auffassung von *J. M. Buchanan und R. E. Wagner (1977)* ist ein allgemeiner Konsens nur dann möglich, wenn eine Regel drei grundlegende Eigenschaften besitzt.<sup>602</sup>

1. Die Regel muss relativ einfach sein, so dass sie von jedem Wähler verstanden werden kann.
2. Die Regel muss eindeutig sein, d. h., aus der Regel muss insbesondere klar hervorgehen, wann die Regel zu befolgen ist und wann nicht.
3. Die Regel muss Ausdruck der Werte der Gesamtheit der Bürger sein.

Vor dem Hintergrund der allokativen und stabilisierungspolitischen Aufgaben des Staates ergeben sich aus den ersten beiden Eigenschaften jedoch Probleme. Selbst wenn man mit *J. M. Buchanan und R. E. Wagner* die Auffassung teilt, dass die keynesianische Theorie in der Politik inadäquat angewendet wird und insofern nicht zur Anwendung kommen sollte, verbleiben mit der Vermeidung einer Parallelpolitik, der Notwendigkeit zur Steuerglättung und der in diesem Zusammenhang stehenden Finanzierung von erhöhten Ausgaben in Krisen- und Notzeiten kaum bestreitbare Argumente für eine Kreditfinanzierung von Staatsausgaben, die Ausnahmen von einer Regel erforderlich werden lassen.<sup>603</sup> Hieraus ergibt sich ein Konflikt zwischen der Eindeutigkeit und Einfachheit von Regeln auf der einen Seite und der Notwendigkeit von Ausnahmen auf der anderen Seite. Diesem Konflikt muss bei der Konzipierung einer wirksamen Regel zur Begrenzung der Staatsverschuldung Rechnung getragen werden. Gelingt dies nicht, kommt es im Fall restriktiver Regeln zu Wohlfahrtsverlusten infolge einer mangelnden Handlungsfähigkeit des Staates. Werden

---

<sup>598</sup> So auch v. Wulffen, K. (1996), S. 84.

<sup>599</sup> Vgl. Döring, Th. (1999), S. 248; Döring, Th. und Stahl, D. (2000), S. 14.

<sup>600</sup> Vgl. v. Wulffen, K. (1996), S. 29 f., S. 79 und S. 83; Döring, Th. und Stahl, D. (2000), S. 13.

<sup>601</sup> Vgl. Döring, Th. (1999), S. 249; Döring, Th. und Stahl, D. (2000), S. 13.

<sup>602</sup> Vgl. Buchanan, J. M. und Wagner, R. E. (1977), S. 176.

<sup>603</sup> So auch Corsetti, G. und Roubini, N. (1992), S. 36.

hingen die Ausnahmen nicht eindeutig definiert oder werden komplexe und damit undurchsichtige Regelungen geschaffen, entsteht jener Interpretationsspielraum, den die politischen Akteure nutzen, um Staatsausgaben vermehrt über Kredite zu finanzieren.

Aufbauend auf diesen Überlegungen lassen sich nunmehr einzelne Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Implementationsfähigkeit analysieren. Hierzu werden zunächst verschiedene institutionelle Arrangements dargestellt und im Hinblick auf ihre Wirksamkeit beurteilt. Daran anschließend wird jene Regelung, die dem oben beschriebenen Konflikt am besten gerecht wird, dahingehend überprüft, ob diese Regel auch implementiert werden kann bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Implementierung möglich ist.

## **II. Alternative Regelungen zur Begrenzung der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben**

Das Spektrum denkbarer Regelungen zur Begrenzung der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben wird durch zwei Extreme eindeutig begrenzt. An einem Ende des Spektrums ist dies eine Regelung, die einen materiellen Budgetausgleich strikt vorschreibt. Das andere Ende des Spektrums ist dadurch gekennzeichnet, dass der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben keine Grenzen gesetzt sind. Weder das eine noch das andere kann hier von Bedeutung sein. Der Verzicht auf eine Reglementierung der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben einerseits würde die Mängel des politischen Prozesses völlig unberücksichtigt lassen. Ein Verbot der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben andererseits würde dem Staat die Möglichkeit versperren, seinen allokativen und stabilisierungspolitischen Aufgaben überhaupt nachzukommen.

Die möglichen Regeln, die zwischen diesen beiden Extremen liegen, lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Zum einen kann die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben direkt beschränkt werden. Zum anderen kann eine Beschränkung erfolgen, indem ein bestimmtes Verfahren bei der Entscheidung über die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben vorgeschrieben wird.<sup>604</sup> Der Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen von Regeln besteht darin, dass Erstere das Ergebnis, d. h. in diesem Fall die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme, und damit einen gewünschten Endzustand festlegen. Man spricht in diesem

---

<sup>604</sup> Zu dieser generellen Unterscheidung vgl. Brennan, G. und Buchanan, J. M. (1988), S. 194.

Zusammenhang auch von ergebnisorientierten Regeln.<sup>605</sup> Die zuletzt genannte Gruppe von Regeln zeichnet sich hingegen durch eine Flexibilität im Hinblick auf die Ergebnisse dieser Regel aus<sup>606</sup>, d. h., nicht die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme ist vorab festgelegt, sondern lediglich das Verfahren zur Bestimmung der zulässigen Nettokreditaufnahme. Die Einteilung von *G. Brennan und J. M. Buchanan* ist jedoch insofern problematisch, als verfahrensbezogene Regeln letztlich an einem gewünschten Endzustand beurteilt werden, den sie hervorbringen sollen. Insofern ist die Unterscheidung zwischen ergebnis- und verfahrensbezogene Regeln nicht trennscharf.<sup>607</sup>

Es soll hier daher eine andere Einteilung der Regeln zugrunde gelegt werden, wie sie in diesem Zusammenhang *S. Bach (1993)* vorsieht. Während *G. Brennan und J. M. Buchanan* eine Einteilung im Hinblick auf den Grad der Festschreibung des Ergebnisses vornehmen, stellt *S. Bach* auf die Bedingungen ab, die an eine Kreditfinanzierung von Staatsausgaben geknüpft werden. Nach *S. Bach* kann es sich bei den Bedingungen im Einzelnen um objekt- bzw. verwendungsbezogene, makroökonomische oder formell-verfahrensbezogene Bedingungen handeln.<sup>608</sup> Aus theoretischer Sicht lassen sich somit drei Gruppen von Regelbindungen zur Begrenzung der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben unterscheiden:

- objekt- bzw. verwendungsbezogene Regelbindungen
- makroökonomische Regelbindungen
- formell-verfahrensbezogene Regelbindungen.

Bereits bestehende Regelungen zeichnen sich dadurch aus, dass die Kreditfinanzierung durch eine Kombination der drei Regelbindungstypen begrenzt wird. So werden beispielsweise beim Vorschlag des „Balanced Budget Amendment“ in den Vereinigten Staaten von Amerika makroökonomische mit verfahrensbezogenen Regelbindungen kombiniert.<sup>609</sup> Aber auch eine Kombination aus allen drei Regelbindungstypen ist möglich. Als Beispiel hierfür lassen sich die Regelungen zur Vermeidung „übermäßiger öffentlicher Defizite“ im Vertrag von Maastricht anführen.<sup>610</sup>

---

<sup>605</sup> So auch Gruber, Th. (1996), S. 6; Beckmann, K. (1998), S. 18.

<sup>606</sup> So auch Gruber, Th. (1996), S. 6; Beckmann, K. (1998), S. 18.

<sup>607</sup> Vgl. hierzu Beckmann, K. (1998), S. 19 f.

<sup>608</sup> Vgl. Bach, S. (1993), S. 14.

<sup>609</sup> Vgl. „Proposal On a Balanced Budget“, Section 1. Der Wortlaut des Entwurfs für diesen Verfassungszusatz findet sich bei Bach, S. (1993), S. 3 f.

<sup>610</sup> Art. 104 EGV sowie das dazugehörige *Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit* binden die Defizite bzw. den Schuldenstand der Mitglieder der Europäischen Währungsunion an das BIP (Abs. 2a).

## 1. Objekt- bzw. verwendungsbezogene Regelbindungen

Im Fall objekt- bzw. verwendungsbezogener Regelbindungen zur Begrenzung der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben wird die Kreditaufnahme nur für bestimmte Zwecke erlaubt. Eine erste objektbezogene Begrenzungsregel findet sich bereits bei *C. Dietzel*<sup>611</sup> und *A. Wagner*<sup>612</sup> Mitte bzw. Ende des 19. Jahrhunderts. Der Intention dieser Regel folgend, sollen Kredite nur für rentierliche Objekte erlaubt sein, d. h. Objekte, aus deren Realisierung Einnahmen resultieren, die für den Zins- und Tilgungsdienst herangezogen werden können. Eine allgemeinere verwendungsbezogene Regelbindung, die *R. E. Wagner u. a. (1982)* oder auch *G. Corsetti und N. Roubini (1992)* vorschlagen, sieht ein ausgeglichenes Staatsbudget vor und lässt nur in Notsituationen, wenn gleichzeitig eine qualifizierte Mehrheit der Legislative zustimmt, bzw. in den Fällen, in denen die volkswirtschaftlichen Schäden einer Steueränderung zu groß werden, Ausnahmen zu.<sup>613</sup>

Bis zum Jahr 1969 war in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland diese Form der objektbezogenen Verschuldungsregel verankert. Mit dem 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969 (BGBl. I 357 f.) wurde diese Objektbezogenheit jedoch aufgegeben. Dennoch finden sich Fragmente dieser Deckungsregel in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Des Weiteren spielt auch in Art. 104 des Vertrages von Maastricht die Investitionssumme bei der Beurteilung der Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion eine Rolle.<sup>614</sup> Und schließlich kommt im deutschen Gemeindehaushaltsrecht die objektbezogene Kreditaufnahmebegrenzung in der Trennung zwischen Verwaltungshaushalt einerseits und Vermögenshaushalt andererseits zum Ausdruck.

Wie die Ausführungen in Kapitel 1 gezeigt haben, kann mit einer objekt- bzw. verwendungsbezogenen Verschuldungsregel, die ein Junktim zwischen öffentlichen Investitionen und Nettokreditaufnahme des Staates herstellt, eine Staatsschuldenneutralität verbunden

---

Bei einer Abweichung von dieser Regel wird von der Kommission ein Bericht erstellt, wobei bei einer Beurteilung der Regelabweichung berücksichtigt wird, ob das öffentliche Defizit des betreffenden Landes die Ausgaben für Investitionen übertrifft (Abs. 3).

<sup>611</sup> Vgl. Dietzel, C. (1855), S. 210-223.

<sup>612</sup> *A. Wagner (1890)* griff die Argumentation von *C. Dietzel* auf, wodurch die objektbezogene Regelbindung erstmals ihren Niederschlag in den Haushaltsgesetzen fand. Vgl. Hansmeyer, K.-H. (1984), S. 71.

<sup>613</sup> Vgl. hierzu Wagner, R. E. und Tollison, R. D. (1982), S. 36 f.; Corsetti, G. und Roubini, N. (1992), S. 35 f.

<sup>614</sup> Vgl. S. 169, Fn. 610.



sein. Dabei muss der öffentliche Kapitalstock, der durch die staatlichen Investitionen gebildet wird, zu jedem Zeitpunkt den Teil des privaten Kapitalstocks ersetzen können, der durch den Schuldenstand verdrängt wird. Aus der Definition des Begrenzungsobjekts ergeben sich dann unmittelbar Probleme. Mangelnde Klarheit darüber, was beispielsweise unter „Ausgaben für werbende Zwecke“ oder Investitionen zu verstehen ist, laufen dem von *J. M. Buchanan und R. E. Wagner* aufgestellten Prinzip der Eindeutigkeit einer Regel zuwider. Zwar lässt sich aus theoretischer Sicht die Forderung erheben, dass die öffentlichen Investitionen an die Stelle der privaten Investitionen treten müssen. Problematisch dürfte jedoch sein, den hierfür erforderlichen Umfang an öffentlichen Investitionen eindeutig zu bestimmen. Zum einen ist der erforderliche Umfang an öffentlichen Investitionen nicht nur davon abhängig, wie viel private Investitionen verdrängt werden. Von Bedeutung ist zum anderen auch, inwieweit die öffentlichen Investitionen die privaten Investitionen ersetzen können. Im politischen Willensbildungsprozess besteht dann die Gefahr einer Ausweitung des Begriffsinhalts, wodurch die Begrenzungsfunktion verloren geht. Beispielsweise hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil 18.4.1989 angemahnt, den Investitionsbegriff in einem Bundesgesetz zu konkretisieren.<sup>615</sup> Der Gesetzgeber ist dieser Aufforderung dadurch gefolgt, dass er die in der Praxis übliche begriffliche Fassung der Investitionen im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegt hat, ohne „[...] die Grenze in ihrer Substanz fester und dichter zu machen.“<sup>616</sup> Gleichwohl wäre dies seine Aufgabe gewesen.<sup>617</sup>

Darüber hinaus müssen im Fall objekt- bzw. verwendungsbezogener Regelungen Ausnahmen festgelegt sein, die in bestimmten Situationen eine stärkere Kreditaufnahme zulassen, als dies durch eine objekt- bzw. verwendungsbezogene Regelung möglich ist.<sup>618</sup> Unvorhersehbare Ereignisse wie beispielsweise die deutsche Wiedervereinigung lassen u. U. eine erhöhte, die allgemeine Regel überschreitende Kreditaufnahme erforderlich werden. Auch würde eine objekt- bzw. verwendungsbezogene Regelung eine Finanzierung erhöhter Ausgaben beispielsweise für die Arbeitslosenunterstützung bzw. einen Ausgleich der Einnahmeherausfälle in einer Rezession unmöglich machen und damit einer Parallelpolitik Vorschub

---

<sup>615</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 [356 f.].

<sup>616</sup> Fricke, E. (1990), S. 223.

<sup>617</sup> Vgl. ebenda.

<sup>618</sup> Hierauf hat bereits *C. Dietzel* aufmerksam gemacht. Vgl. Dietzel, C. (1855), S. 211.

leisten. Ebenso ist eine antizyklische Fiskalpolitik ohne eine Ausnahmeregelung nicht denkbar.<sup>619</sup>

Bei der Aufnahme von Ausnahmetatbeständen stößt man jedoch zum einen auf die gleichen Probleme, die sich bereits bei der Definition des Begrenzungsobjekts ergeben. Nicht eindeutig formulierte Ausnahmetatbestände und die sich hieraus ergebenden Interpretationsspielräume für die politischen Akteure gefährden die Begrenzungsfunktion der objekt- bzw. verwendungsbezogenen Regelbindungen. Zum anderen bedarf es dann aber auch einer Regelung, die nach Beendigung der Ausnahmesituation wieder den Schuldenstand auf jenes Niveau zurückführt, das vorliegen würde, wenn von der Ausnahmeregelung nicht Gebrauch gemacht worden wäre. Im Fall einer Regelung, die wie in Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG ein Junktim zwischen Einnahmen aus Krediten und Ausgaben für Investitionen vorsieht, müsste nach Beendigung der Ausnahmesituation eine aktive Tilgung oder steuerfinanzierte staatliche Investitionen vorgeschrieben sein, um zu verhindern, dass der öffentliche Kapitalstock dauerhaft geringer ausfällt als der Schuldenstand des Staates und somit die Staatsschuldenneutralität verloren geht. Die Festlegung von Umfang und Zeitraum der aktiven Tilgung bzw. der steuerfinanzierten öffentlichen Investitionen ist jedoch nicht exakt zu bestimmen, so dass auch hier Interpretationsspielräume bestehen, die den politischen Akteuren Handlungsspielräume zum Umgehen der Begrenzungsregel eröffnen.

## 2. *Makroökonomische Regelbindungen*

Die Probleme, die sich aus einer mangelnden begrifflichen Klarheit bei objekt- bzw. verwendungsbezogenen Verschuldungsregeln ergeben, lassen sich mit einer makroökonomischen Regelbindung vermeiden. Die maximal erlaubte Kreditaufnahme würde in diesem Fall als bestimmter Anteil einer makroökonomischen Größe festgelegt. Prominentestes Beispiel hierfür sind derzeit die Defizit- und die Schuldenstandsgrenze für Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion, wonach das jährliche Haushaltsdefizit nicht mehr als drei Prozent und der gesamtwirtschaftliche Schuldenstand nicht mehr als 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen darf. Ebenso denkbar wäre es aber auch, die zulässige Hö-

---

<sup>619</sup> In Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG wurde diesem Umstand ausdrücklich Rechnung getragen. Vgl. hierzu Kapitel 2, Abschnitt III.3.b).

he der Kreditaufnahme am Produktionspotential oder den ordentlichen Einnahmen der öffentlichen Haushalte festzumachen.<sup>620</sup>

In die Kategorie makroökonomischer Regelbindungen lässt sich auch die Forderung nach einem zyklischen Budgetausgleich einordnen. Beim zyklischen Budgetausgleich wird ebenfalls die Kreditaufnahme von der Höhe der gesamtwirtschaftlichen Aktivität abhängig gemacht. Im Gegensatz zur Defizitbegrenzung des Vertrags von Maastricht ist hier die Kreditaufnahme in einer Rezession vergleichsweise hoch und in einer Phase gesamtwirtschaftlicher Überhitzung vergleichsweise gering. Gleichwohl, und dies stellt den grundlegenden Unterschied zu den anderen makroökonomischen Regelbindungen dar, wird die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme nicht direkt an der gesamtwirtschaftlichen Aktivität festgemacht und damit nicht eindeutig bestimmt, sondern es wird lediglich die Forderung erhoben, das Budget über einen Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen. Die Begrenzung erfolgt somit dadurch, dass am Budgetausgleich festgehalten wird. Die notwendige Flexibilität hinsichtlich konjunktureller Störungen wird dadurch erreicht, dass der Budgetausgleich nicht in jedem Haushaltsjahr zu erfolgen hat, sondern sich lediglich über einen Konjunkturzyklus hinweg ergeben muss. Allerdings ist der Verlauf von Konjunkturzyklen nicht symmetrisch. Insofern ist eine asymmetrische Haushaltspolitik notwendig.<sup>621</sup>

Wie bereits bei den objekt- bzw. verwendungsbezogenen Regelbindungen sind bei makroökonomischen Regelbindungen ebenfalls grundsätzlich Ausnahmeregelungen zu berücksichtigen, welche die Begrenzungsfunktion der makroökonomisch bedingten Verschuldungsregel schwächen. Sieht man von der Notwendigkeit ab, Ausnahmeregelungen zu schaffen, sind makroökonomische Regelbindungen auch deshalb problematisch, weil sie eine konstante Schuldenstandsquote nicht garantieren können und damit das Aufkommen fiskalischer Zwänge begünstigen. Liegt die Schuldenstandsquote eines Staates beispielsweise bei 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und ist darüber hinaus eine jährliche Netto-

---

<sup>620</sup> *S. Bach* ordnet eine Regel, welche die höchstzulässige Kreditaufnahme über die Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften begrenzt, den makroökonomischen Regelbindungen zu. Vgl. *Bach*, S. (1993), S. 20). Diese Zuordnung ist jedoch nicht unproblematisch, denn auch bei objekt- und verwendungsbezogenen Regelbindungen besteht ein Junktin zwischen der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben und den Ausgaben des Staates. Letztlich verschwimmen durch die Zuordnung *S. Bachs* die Konturen zwischen der Gruppe makroökonomischer Regelbindung und den objekt- bzw. verwendungsbezogenen Regelbindungen.

<sup>621</sup> *J. M. Buchanan und R. E. Wagner (1977)* haben jedoch eindrucksvoll dargelegt, dass demokratisch verfasste Staaten dem Gebot eines zyklischen Budgetausgleichs nicht Folge leisten.

kreditaufnahme von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts gestattet, bleibt die Schuldenstandsquote nur dann bei 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bestehen, wenn das Bruttoinlandsprodukt nominal um fünf Prozent jährlich wächst. Darüber hinaus vernachlässigen makroökonomische Regelbindungen, dass ein Anstieg des Schuldenstandes pro Kopf das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen kann und damit wiederum das Aufkommen fiskalischer Zwänge begünstigt wird.

### 3. Formell-verfahrensbezogene Regelbindungen

Formell-verfahrensbezogene Regelbindungen setzen bei der Begrenzung der Kreditaufnahme des Staates direkt am parlamentarischen Entscheidungsverfahren an. Es müssen daher weder Begrenzungsobjekte festgelegt noch Ausnahmetatbestände geschaffen werden.<sup>622</sup> Insofern treten die Probleme, wie sie sich aus der Notwendigkeit einer begrifflichen Fassung des Begrenzungsobjekts bei objekt- bzw. verwendungsbezogenen Regelungen oder aufgrund erforderlicher Ausnahmeregelungen sowohl bei objekt- bzw. verwendungsbezogenen als auch makroökonomischen Regelbindungen ergeben, nicht auf.

Grundsätzlich sind unterschiedliche formell-verfahrensbezogene Regelbindungen denkbar. So ließe sich einer vermehrten Kreditaufnahme durch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit der Legislative Schranken auferlegen. Forderung diesbezüglich werden von *J. M. Buchanan und R. E. Wagner (1977)* oder *W. A. Niskanen (1992)* erhoben, die eine Zweidrittel-Mehrheit der Legislative für eine Kreditaufnahme forderten.<sup>623</sup> Beispielsweise mit dem „Balanced Budget Amendment“ in den Vereinigten Staaten von Amerika wurde 1992 ein Versuch unternommen, die Aufnahme von Krediten durch den Bund an eine Mehrheit von drei Fünfteln in beiden Kammern des Kongresses zu knüpfen.<sup>624</sup> Neben einer qualifizierten Mehrheit verspricht man sich auch von prozessualen Regelungen im parlamentarischen Entscheidungsverfahren eine begrenzende Wirkung hinsichtlich der Kreditaufnahme. Beispielsweise soll eine besondere Darlegungspflicht, wie sie das Bundesverfassungsgericht in

---

<sup>622</sup> Vgl. hierzu Brennan, G. und Buchanan, J. M. (1988), S. 195.

<sup>623</sup> Vgl. Buchanan, J. M. und Wagner, R. E. (1977), S. 177; Niskanen, W. A. (1992), S. 22. *W. A. Niskanen* sieht aber auch hier im Falle eines Krieges die Notwendigkeit einer Ausnahmeregelung. Vgl. Niskanen, W. A. (1992), S. 22.

<sup>624</sup> Vgl. Bach, S. (1993), S. 3 f. Bezeichnenderweise scheiterte dieser Verfassungszusatz im Repräsentantenhaus an der hierfür erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit, nachdem Verbände und Lobbyisten sich gegen den Verfassungszusatz aussprachen. Vgl. ebenda, S. 5.

einem Urteil zu Art. 115 Abs. 2 GG ausdrücklich fordert<sup>625</sup>, durch die gesteigerte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit eine begrenzende Wirkung entfalten. Ein weiterer Vorschlag, der ebenfalls den formell-verfahrensbezogenen Regelbindungen zugeordnet werden kann, ist, mit der Kreditaufnahme gleichzeitig einen Tilgungsplan zu verabschieden.<sup>626</sup> Dieser Tilgungsplan müsste den Zeitraum regeln, in dem die Kredite über die Erhebung einer „Tilgungssteuer“ zurückgeführt werden. Letztlich werden so mit dem Beschluss der Nettokreditaufnahme Steuererhöhungen in der Zukunft beschlossen.

Ob diese Arten formell-verfahrensbezogener Regelbindungen der Neigung der politischen Akteure zur Kreditfinanzierung von Staatsausgaben wirksam begrenzen kann, ist jedoch zu bezweifeln. So steht und fällt die begrenzende Wirkung eines Tilgungsplans mit dem Zeitraum, in dem die Tilgung erfolgen soll. Eine objektive Festlegung des Tilgungszeitraums ist jedoch kaum möglich. Den politischen Akteuren wird damit aber wiederum die Möglichkeit eröffnet, die formell-verfahrensbezogene Regelbindung zu unterlaufen.<sup>627</sup> Ferner geht die Einschätzung fehl, eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit könnte verhindern, dass der verfassungsrechtlich zulässige Rahmen ausgeschöpft wird. Solange es den in der Regierungsverantwortung stehenden Politikern glaubhaft gelingt, die Vorteile der Kreditaufnahme hervorzuheben, die damit einhergehenden Nachteile in der Zukunft jedoch als unbedeutend darzustellen, verkommt eine prozessuale Regelung zum bloßen Ritual ohne begrenzende Wirkung. Und schließlich hängt die Eignung qualifizierter Mehrheiten in einem hohen Maß vom politischen System ab.<sup>628</sup> So sind in einer Parteiendemokratie, wie sie in Deutschland anzutreffen ist, qualifizierte Mehrheiten für die Aufnahme von Krediten, u. U. große Koalitionen erforderlich. Den politischen Gegner im Entscheidungsprozess nicht einzubinden, könnte möglicherweise einen Anreiz darstellen, auf eine Kreditaufnahme zu verzichten.<sup>629</sup> Es ist aber auch denkbar, dass die Notwendigkeit zur Bildung informeller Koalitionen – wie in Kapitel 3 bereits beschrieben – zu einer Ausweitung der Kreditaufnahme führt. Eine Begrenzung der Kreditaufnahme ist dann nicht zu erwarten. Die Lösung politischer Konflikte wird somit dazu führen, dass die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben ausgeweitet wird.

---

<sup>625</sup> Vgl. hierzu auch Schemmel, L. (1997), S. 28.

<sup>626</sup> Vgl. Buchanan, J. M (1958), S. 180; v. Weizsäcker, R. K. (1992), S. 63.

<sup>627</sup> So wurde der Tilgungsplan, auf den sich der Bund und die westdeutschen Länder für den Fonds „Deutsche Einheit“ festgelegt haben, bereits zweimal gestreckt. Vgl. SVR (2001/02), S. 136.

<sup>628</sup> Vgl. Bach, S. (1993), S. 22.

<sup>629</sup> Vgl. ebenda.

Das Grundproblem, nämlich der Konflikt zwischen der Notwendigkeit einer restriktiven Begrenzungsregel in Anbetracht der Mängel im politischen Willensbildungsprozess einerseits und dem Erfordernis einer flexiblen Ausgestaltung, um den ökonomischen Erfordernissen gerecht zu werden, andererseits, bleibt somit bestehen. Offensichtlich kann dieser Konflikt wie bereits bei den objekt- bzw. verwendungsbezogenen oder den makroökonomischen Regelbindungen mit Hilfe der angeführten formell-verfahrensbezogenen Regelbindungen nicht befriedigend gelöst werden.

Eine weitere formell-verfahrensbezogene Regelbindung, die bisher nicht diskutiert wurde, jedoch in der Lage ist, diesen Konflikt zwischen Einfachheit und Eindeutigkeit einer Regel einerseits und dem Erfordernis einer flexiblen Ausgestaltung andererseits zu lösen, ist, die Entscheidung über die Höhe der zulässigen Kreditfinanzierung von Staatsausgaben dem politischen Willensbildungsprozess zu entziehen. Der Kern einer Reform der Finanzverfassung muss demnach die Schaffung einer Institution zum Gegenstand haben, deren Aufgabe es ist, die Höhe der jährlich zulässigen gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme zu bestimmen.

Der Vorschlag, eine unabhängige Institution zu schaffen, die über die Höhe der jährlichen Nettokreditaufnahme befindet, wurde bereits von R. K. v. Weizsäcker (1992) aufgeworfen.<sup>630</sup> R. K. v. Weizsäcker äußert sich sogar dahingehend, dass eine Ausgliederung der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben aus dem politischen Willensbildungsprozess „[...] zum wirksamsten und vielleicht einzig möglichen Selbstschutz des Staates vor einem Missbrauch der öffentlichen Kreditfinanzierung werden [könnte].“<sup>631</sup> Die nun folgenden Ausführungen widmen sich abschließend diesem Vorschlag.

---

<sup>630</sup> In seinem Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern schlug auch der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* die Schaffung eines gesamtstaatlichen Schuldenfonds vor. Dieser Schuldenfonds hätte demnach die Aufgabe, „[...] sich bis zu einer Höhe der insgesamt für die Gebietskörperschaften jährlich zulässigen Verschuldung auf den Kapitalmärkten zu finanzieren [...].“ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 25. Allerdings forderte der Beirat in diesem Gutachten nicht, dass dieser Schuldenfonds über die Höhe der gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme zu befinden hat.

<sup>631</sup> v. Weizsäcker, R. K. (1992), S. 64.

### **III. Die Bildung einer unabhängigen Institution zur Festlegung der jährlich zulässigen Nettokreditaufnahme des Staates**

#### *1. Konzeptionelle Grundlagen*

Die Bildung einer unabhängigen Institution zur Festlegung der jährlich zulässigen Nettokreditaufnahme des Staates lehnt sich ganz bewusst am Konzept einer unabhängigen Zentralbank an, die sich als wirksame Lösung des Zeitinkonsistenzproblems in der Geldpolitik herausgestellt hat. Der Vergleich dieser formell-verfahrensbezogenen Regelbindung mit der allgemein akzeptierten Beschränkung der Geldmengenfinanzierung über eine autonome Zentralbank ist insoweit zulässig, als es sich auch in diesem Fall um eine Selbstbindung der politischen Entscheidungsträger hinsichtlich der Finanzierung der Staatsausgaben handelt. Auch hier soll die Entscheidung über die zulässige Höhe einer bestimmten Finanzierungsart – hier der Nettokreditaufnahme von Bund, Ländern, Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden und der Sozialversicherungsträger – einer Institution übertragen werden, die von Weisungen der Politik völlig unabhängig ist.

Die Mitglieder dieser Institution haben darauf zu achten, dass die gesamtstaatliche Nettokreditaufnahme den gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Anforderungen gerecht wird. Diese Regelung ist insofern einfach und eindeutig zu formulieren. Zudem müssen Ausnahmereiche nicht explizit formuliert werden. Vielmehr können die Mitglieder dieser Institution prüfen, ob entgegen den gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Erfordernissen ausnahmsweise eine höhere Kreditaufnahme zugelassen wird, weil außergewöhnliche Ereignisse dies erfordern. Denkbar ist in diesem Zusammenhang, dass der Exekutive und/oder Legislative das Recht eingeräumt wird, an die Mitglieder dieser Institution einen Antrag zu stellen, der eine diesbezügliche Prüfung einleitet.

Nichtsdestotrotz muss diese Institution bei der Festlegung der Höhe der Nettokreditaufnahme auf Kriterien zurückgreifen. Aus ökonomischer Sicht müsste diese Institution neben der Vermeidung von Sekundärdefiziten bei der Festlegung der jährlich zulässigen Nettokreditaufnahme darauf achten, dass die Nettokreditaufnahme zu den öffentlichen Investitionen in einem Verhältnis steht, das ein angemessenes Wirtschaftswachstum ermöglicht. Um die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme festlegen zu können, muss die Institution dabei auch die öffentlichen Investitionen hinsichtlich ihrer Produktivität bewerten.

Insofern scheint hier jedoch ein gewichtiger Einwand gegen eine unabhängige Institution zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme des Staates vorzuliegen, wird doch auf Kriterien

zurückgegriffen, die aufgrund der Komplexität der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge nicht eindeutig formuliert werden können. Eine „optimale“ Nettokreditaufnahme kann so nicht gewährleistet werden. Hierzu müsste die Institution zur Begrenzung der Staatsverschuldung nicht nur die Entwicklung des Nationaleinkommens und des Zinssatzes exakt vorhersagen können. Sie müsste auch hinreichend Gewissheit darüber haben, ob sich die Volkswirtschaft in einem Wachstumsgleichgewicht befindet und bei welchem Konsum pro Kopf und bei welcher Kapitalausstattung pro Kopf das „golden-age“-Wachstumsgleichgewicht liegt. Darüber hinaus wird das Prinzipal-Agent-Problem wie es im Verhältnis der Politiker einerseits und den gegenwärtigen und zukünftigen Wählern andererseits besteht, durch ein Ersetzen des Agenten „Politiker“ durch einen Agenten in Form einer unabhängigen Institution nicht gelöst.<sup>632</sup>

Allerdings verkennt diese Kritik, dass der politische Willensbildungsprozess hierzu ebenfalls nicht in der Lage ist. Mit der Schaffung dieser Institution wird jedoch die Diskussion um die Höhe der jährlichen gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme versachlicht, indem sie den Unwägbarkeiten des politischen Prozesses entzogen wird. Die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben scheidet hierdurch als Instrument zur Stimmenmaximierung, als Instrument zur strategischen Beeinflussung des politischen Gegners oder als Instrument zur Lösung politischer Konflikte aus. Hierhin liegt der eigentliche Vorteil dieser Regelung im Vergleich zu den anderen objekt- bzw. verwendungsbezogenen, makroökonomischen oder formell-verfahrensbezogenen Regelbindungen.

Wenngleich die Analogie zur Beschränkung der Geldmengenfinanzierung offensichtlich ist, ergeben sich dennoch zwei wesentliche Unterschiede. Zum einen stellt sich bei der Begrenzung der Nettokreditaufnahme durch eine unabhängige Institution die Frage, wie die gesamtwirtschaftlich zulässige Nettokreditaufnahme auf die einzelnen Gebietskörperschaften bzw. parafiskalischen Einrichtungen verteilt wird. Die Notwendigkeit zur Verteilung ergibt sich dabei nicht unmittelbar aus der Entscheidung, die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme dem politischen Prozess zu entziehen. Die Verteilung der Nettokreditaufnahme ist erforderlich, weil die neu zu schaffende Institution über die Höhe der gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme befindet. Zum anderen ergibt sich im Vergleich zur Begrenzung der Geldmengenfinanzierung die Problematik, dass mit einer wirksamen Begrenzung der Net-

---

<sup>632</sup> Vgl. Gruber, Th. (1995), S. 57 f.



tokreditaufnahme ein weiteres, mehr oder weniger flexibles Finanzierungsinstrument des Staates verloren geht, das insbesondere für die Länder große Bedeutung hat.<sup>633</sup>

Die nun folgenden letzten beiden Abschnitte dieser Arbeit haben diese Problembereiche zu ihrem Gegenstand. Zunächst wird dargestellt, wie die zulässige Kreditaufnahme auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt werden kann. Prinzipiell lässt sich bei der Beantwortung dieser Frage auf die Überlegungen zur Verteilung der gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme zurückgreifen, die bereits im Zusammenhang mit den Kriterien für den gesamtstaatlichen Schuldenstand und das gesamtstaatliche Defizit im Anschluss an den Vertrag von Maastricht angestellt wurden. Im Anschluss daran wird die Problematik diskutiert, die sich aus dem Verlust eines flexiblen Finanzierungsinstruments insbesondere für die Bundesländer ergibt. Implizit wird dabei die Frage beantwortet, ob bzw. unter welchen Umständen die Schaffung einer Institution zur Festlegung der jährlich zulässigen Nettokreditaufnahme implementiert werden kann. In diesem Zusammenhang ist einerseits zu klären, ob mit dieser formell-verfahrensbezogenen Regelbindung ein Verlust der finanziellen Autonomie der Länder verbunden ist, der nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist und somit nicht in das bestehende institutionelle Gefüge der Bundesrepublik Deutschland eingefügt werden kann. Andererseits stellt sich die Frage, ob die politischen Entscheidungsträger unter den vorherrschenden Umständen dazu bereit sind, einer wirksamen Begrenzung der Nettokreditaufnahme zuzustimmen.

## *2. Die Aufteilung der zulässigen Nettokreditaufnahme auf die Gebietskörperschaften und parafiskalischen Einrichtungen*

Die zulässige Nettokreditaufnahme in einem Haushaltsjahr muss in einem föderal organisierten Staat auf dessen einzelne Glieder aufgeteilt werden. Im Fall der Bundesrepublik Deutschland ist demnach eine Aufteilung der zulässigen Nettokreditaufnahme auf den Bund, die Länder, die Gemeinden einschließlich der Gemeindeverbände sowie die Sozialversicherungsträger erforderlich.

Bei der Aufteilung der zulässigen Nettokreditaufnahme auf Bund und Länder handelt es letztlich um eine konsequente Ausweitung des Finanzausgleichs, so dass nunmehr die gesamte Einnahmeseite – sofern es sich um finanzausgleichsrelevante Einnahmen handelt – Gegenstand des Finanzausgleichs wird. Insofern kommt auch hier das Prinzip der föderati-

---

<sup>633</sup> Vgl. SVR (1996/97), S. 193; Söllner, F. (2000), S. 17.

ven Finanzsolidarität, das bereits dem bundesstaatlichen Finanzausgleich nach Art. 106 und Art. 107 GG zugrunde liegt, zur Anwendung. Eine Aufteilung der Nettokreditaufnahme, die entweder die Finanzautonomie einseitig stärkt oder ihren Fokus auf die Finanzgleichheit richtet und somit der Finanzautonomie nicht gebührend Rechnung trägt, wäre mit dem Prinzip der föderativen Finanzsolidarität unvereinbar.

Zunächst stellt sich die Frage, auf welcher Ebene der Einnahmenverteilung die Verteilung der Nettokreditaufnahme im derzeitigen Finanzausgleichssystem anzusiedeln ist. Die Nettokreditaufnahme bereits bei der Finanzkraft zu berücksichtigen, wie dies von *F. Söllner (2000)* gefordert wird<sup>634</sup>, setzt voraus, dass den einzelnen Gebietskörperschaften bereits vorab das Recht eingeräumt wird, in einem bestimmten, aber begrenzten Umfang netto Kredite aufzunehmen. Die endgültige Finanzausstattung und damit die Finanzkraft einer Gebietskörperschaft steht jedoch erst dann fest, wenn sämtliche Zuweisungen zwischen den Gebietskörperschaften erfolgt sind. Die Nettokreditaufnahme, deren Funktion es ist und nur sein kann, die Lücke zwischen Finanzausstattung und Ausgaben – quasi als ultima ratio – auszugleichen, kann aber, der Haushaltslogik folgend, nicht vor der Feststellung der endgültigen Finanzausstattung in diese einfließen. Die Verteilung der gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme kann daher nur im Anschluss an die Bundesergänzungszuweisungen erfolgen und damit bestimmen, inwieweit die noch vorhandenen Deckungslücken ausgeglichen werden. Die Nettokreditaufnahme in die Finanzkraft einfließen zu lassen ist daher nicht logisch.

Nach der Festlegung des gesamtstaatlichen Defizit- und Schuldenstandskriteriums im Vertrag von Maastricht wurden verschiedene Verfahren diskutiert, wie die gesamtstaatliche Nettokreditaufnahme auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt werden kann.<sup>635</sup> Aus theoretischer Sicht lassen sich drei verschiedene Methoden unterscheiden, die für eine Verteilung der zulässigen Nettokreditaufnahme auf Bund und Länder in Frage kommen.<sup>636</sup> Hierbei handelt es sich um die im Finanzausgleich bereits zur Anwendung kommenden

---

<sup>634</sup> Vgl. ebenda, S. 17.

<sup>635</sup> Vgl. hierzu Schemmel, L. (1997), S. 23-29.

<sup>636</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 24; Söllner, F. (2000), S. 11. Die vom Wissenschaftlichen Beirat vorgeschlagene vierte Aufteilungsmethode der Neuordnung der konjunkturpolitischen Zuständigkeit stellt keine eigenständige Methode dar, sondern reduziert lediglich das Verteilungsproblem auf die Verschuldung in der gesamtwirtschaftlichen Normallage, indem die Nettokreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen ausschließlich dem Kompetenzbereich des Bundes zugewiesen wird.

Methoden vorab festgelegter Schlüsselgrößen und wiederkehrender Verhandlungen. Darüber hinaus wird aber auch eine marktliche Lösung der Ausgabe von Zertifikaten bzw. das eines Versteigerungsverfahrens diskutiert. Ein reines Versteigerungsverfahren, bei dem die gesamtstaatliche Nettokreditaufnahme ähnlich dem Verfahren der Zentralbank im Rahmen ihrer Wertpapierpensionsgeschäfte zugeteilt wird, hat den Nachteil, dass die Gebietskörperschaften keine Wahl hinsichtlich Form und Laufzeit der aufgenommenen Kredite haben. Insofern erscheint dieses Verfahren keine praktikable Lösung des Aufteilungsproblems darzustellen.<sup>637</sup> Diese Verteilungsmethode soll daher hier nicht weiter betrachtet werden.

a) Verschuldungszertifikate

Mit Hilfe von Kreditaufnahmezertifikaten ließe sich die zulässige Nettokreditaufnahme pro Jahr durch eine marktliche Lösung auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilen, wobei davon ausgegangen wird, dass diese Methode zu einer allokativ effizienten Verteilung der Nettokreditaufnahme führt. Zu diesem Zweck werden für jede Haushaltsperiode Verschuldungszertifikate versteigert, wobei die Summe der durch die jeweiligen Zertifikate erteilten Kreditaufnahmeberechtigung dem Gesamtumfang der zulässigen Nettokreditaufnahme in einer Periode entspricht. Die einzelnen Gebietskörperschaften dürfen nur in dem Umfang netto Kredite aufnehmen, in dem sie durch Zertifikate berechtigt sind. Wenn die Gebietskörperschaften insgesamt weniger neue Kredite aufnehmen möchten, als in dieser Haushaltsperiode zur Verfügung stehen, so ist der Preis der Zertifikate gleich null. Übersteigt jedoch das gewünschte Kreditvolumen das zur Verfügung stehende Volumen, so müssen die Gebietskörperschaften zusätzlich zu den Kreditzinsen einen Preis für die Zertifikate entrichten. Der Preis für die Zertifikate würde zu einer Rationierung der Kredite führen, und über seine Lenkungsfunktion würden die Kredite entsprechend der Zahlungsbereitschaft auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt. Diese Methode der marktlichen Zuteilung von Kreditaufnahmerechten hat den Vorteil, dass sie ohne Verhandlungen auskommt, die aufgrund der möglicherweise auftretenden Verteilungskämpfe langwierig sein können.<sup>638</sup> Darüber hinaus ist ein hohes Maß an Autonomie der jeweiligen Gebietskörperschaft gewährleistet.

---

<sup>637</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 25.

<sup>638</sup> Vgl. Schemmel, L. (1997), S. 42; Söllner, F. (2000), S. 11.

Mit dieser Zuteilungsmethode sind jedoch auch einige Nachteile verbunden. Zunächst ist zu klären, wie die Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate auf die Gebietskörperschaften verteilt werden.<sup>639</sup> Um eine effiziente Kreditzuteilung nicht zu gefährden, müssten die Einnahmen vom Umfang der von der Gebietskörperschaft erworbenen Zertifikate unabhängig sein. Die Ausgestaltung der hierfür erforderlichen pauschalen Zuweisungen birgt jedoch ein Konfliktpotential zwischen Bund und Ländern.<sup>640</sup> Letztlich sind wieder Verhandlungen notwendig, so dass der zunächst vermiedene Verteilungskonflikt auf der Stufe der Kreditzuteilung nunmehr auf der Stufe der Verteilung der Versteigerungserlöse auftritt.

Darüber hinaus führt die fehlende bzw. eingeschränkte Möglichkeit insbesondere der Länder sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erzielung von Einnahmen bei unveränderten Ausgaben zu einer geringen Preiselastizität der Kreditnachfrage.<sup>641</sup> Dies hat zur Folge, dass verstärkt diejenigen Gebietskörperschaften Kreditaufnahmerechte erwerben, die es sich leisten können, und jene Gebietskörperschaften, die aufgrund ihrer Wirtschaftskraft nicht in der Lage sind, die höheren Kreditkosten zu tragen, von der Möglichkeit einer Kreditfinanzierung von Ausgaben ausgeschlossen sind.<sup>642</sup> Diese rein marktliche Lösung kann somit mit dem Prinzip der föderativen Finanzsolidarität in Konflikt kommen. Die an der allokativen Effizienz orientierte Verteilung der gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme führt aufgrund der damit einhergehenden Vernachlässigung einer am Bedarf orientierten Verteilung der jährlich zulässigen Nettokreditaufnahme zu einer einseitigen Verlagerung vom Prinzip der Finanzsolidarität hin zum Prinzip der Finanzautonomie. Diese rein marktliche Lösung, wie sie die Ausgabe von Verschuldungszertifikaten darstellt, stößt damit möglicherweise an die „[...] grundgesetzlichen Grenzen normativer Bundesstaatlichkeit.“<sup>643</sup> Verschuldungszertifikate sind daher ohne vorherige umfassende Bundesstaatsreform, die

---

<sup>639</sup> Von der Frage der Verteilung der Versteigerungserlöse ist die Frage zu trennen, wann die Erlöse den Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt werden sollen. So könnten die Einnahmen aus der Versteigerung vorübergehend still gelegt werden, um zu verhindern, dass zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme einzelnen Gebietskörperschaften aufgrund der Rückflüsse aus den Versteigerungserlösen netto gar keine zusätzlichen Kreditkosten entstehen. Nichtsdestotrotz müssen diese Einnahmen aus der Versteigerung der Kreditaufnahmerechte über kurz oder lang den öffentlichen Haushalten zugeführt werden. Spätestens dann stellt sich aber wieder die Frage, wie die Versteigerungserlöse auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt werden sollen.

<sup>640</sup> Vgl. Schemmel, L. (1997), S. 42; Söllner, F. (2000), S. 11.

<sup>641</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 26; Söllner, F. (2000), S. 12.

<sup>642</sup> Vgl. Söllner, F. (2000), S. 12.

<sup>643</sup> Hidien, J. W. (1999), S. 783.

einen Übergang von einem kooperativen zu einem kompetitiven Föderalismus ermöglicht, kaum denkbar.<sup>644</sup>

#### b) Verhandlungen und Verteilungsschlüssel

Demgegenüber sind wiederkehrende Verhandlungen zwischen Bund und Ländern und vorab festgelegte Verteilungsschlüssel als realistische Alternativen anzusehen, zumal diese Methoden bereits im derzeitigen Finanzausgleichsrecht zur Anwendung kommen. Konflikte mit dem Prinzip der föderativen Finanzsolidarität sind daher nicht zu erwarten. Gleichwohl wird eine allokativ effiziente Zuteilung der Kreditaufnahmerechte mit Hilfe dieser beiden Methoden allenfalls zufällig erreicht. Vielmehr werden distributive Kriterien bei der Zuteilung in den Vordergrund treten, wie dies bereits im bestehenden Finanzausgleich der Fall ist.

Erfolgt die Verteilung der Kreditaufnahmerechte auf der Grundlage von Verhandlungen, ist zu beachten, dass diesen Verhandlungen konkrete, nachvollziehbare und langfristig gültige Kriterien zugrunde gelegt werden, um zum einen die Verhandlungen nicht dem Vorwurf der Willkürlichkeit auszusetzen und zum anderen den Verteilungskonflikt zu entschärfen, der sonst zu langwierigen wiederkehrenden Verhandlungen führen kann.<sup>645</sup> Denkbar ist auch, dass die gleiche Institution, die bereits die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme festgelegt hat, einen Verteilungsvorschlag unterbreitet, der als Grundlage für die Verhandlungen dient.<sup>646</sup>

Alternativ ist es aber auch möglich, lediglich Verhandlungen über Verteilungsschlüssel zu führen und die Zuweisung der gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme dann an diesen Verteilungsschlüsseln festzumachen. Die Schlüsselgrößen können dabei an einzelnen Haushaltsgrößen ansetzen<sup>647</sup>, anhand gesamtwirtschaftlicher Aggregate gebildet werden oder mit Hilfe fester Verteilungsquoten erfolgen, wie es bereits bei den Gemeinschaftssteuern im Rahmen des Finanzausgleichs gängige Praxis ist.

---

<sup>644</sup> So auch im Kontext eines Übergangs zum Trennsystem im Finanzausgleich Koriath, S. (1997), S. 445.

<sup>645</sup> Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 28 f.

<sup>646</sup> Vgl. SVR (1996/97), S. 191-193. Eine vergleichbare Diskussion führt S. Koriath im Zusammenhang mit der Umsatzsteuerverteilung. Vgl. Koriath, S. (1997), S. 501-507.

<sup>647</sup> Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 29-35; Söllner, F. (2000), S. 12-14.

Greift man bei der Festlegung eines Verteilungsschlüssels auf Haushaltgrößen zurück, so kann sich die Verteilung der Nettokreditaufnahme beispielsweise an einzelnen Ausgabenkomponenten wie den Investitionsausgaben, den konjunkturbedingten Mehr- bzw. Mindereinnahmen oder aber an den Gesamtausgaben eines Haushalts orientieren. In Analogie zur Ausgabenseite sind Verteilungsschlüssel denkbar, die an der Einnahmenseite anknüpfen und entweder an einzelne Einnahmenkomponenten wie den ordentlichen Einnahmen oder der Nettoneuverschuldung der vergangenen Jahre ansetzen oder aber die gesamten Einnahmen eines Haushalts in der Vergangenheit zugrunde legen.

Nachteil einer Orientierung der Verteilungsschlüssel an Haushaltgrößen sind die praktischen Schwierigkeiten, die mit der Bestimmung der Schlüsselgrößen verbunden sind<sup>648</sup>, und die nicht eindeutige begriffliche Abgrenzung einzelner Haushaltgrößen. Dies führt zu nicht eindeutigen Verteilungsquoten.<sup>649</sup> Darüber hinaus werden bei ausgabenorientierten Verteilungsschlüsseln u. U. Anreize zu einer verstärkten Ausgabenneigung geschaffen. Im Fall der Festlegung eines Verteilungsschlüssels anhand der Nettoneuverschuldung kann es dazu kommen, dass eine aus ökonomischer Sicht fragwürdige Kreditfinanzierung in der Vergangenheit „belohnt“ würde.<sup>650</sup>

Zieht man hingegen zur Bildung eines Verteilungsschlüssels gesamtwirtschaftliche Aggregate wie das Bruttoinlandsprodukt bzw. die daraus abgeleiteten Größen heran, besteht der Vorteil, dass diese bereits begrifflich im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen klar gefasst sind. Allerdings lassen sich diese Größen kaum eindeutig regional zuweisen.<sup>651</sup> Dies würde dann aber, wie bereits bei den Gemeinschaftssteuern im derzeitigen Finanzausgleich, Abgrenzungs- und Zerlegungsvorschriften erforderlich werden lassen.

Probleme, wie sie sich im Zusammenhang mit der Festlegung eines Verteilungsschlüssels auf der Grundlage von Haushaltgrößen bzw. gesamtwirtschaftlichen Aggregaten ergeben, treten bei der Festlegung fester Verteilungsrelationen zunächst nicht auf.<sup>652</sup> Allerdings müs-

---

<sup>648</sup> Vgl. SVR (1996/97), S. 192; Söllner, F. (2000), S. 13.

<sup>649</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 31 f; SVR (1996/97), S. 192; Littwin, F. (1997), S. 328; Schemmel, L. (1997), S. 44.

<sup>650</sup> Vgl. Schemmel, L. (1997), S. 44; Koriath, S. (1997), S. 483; Söllner, F. (2000), S. 13.

<sup>651</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 36; SVR (1996/97), S. 193; Schemmel, L. (1997), S. 56; Söllner, F. (2000), S. 15.

<sup>652</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 33.

sen hier die Verteilungsrelationen vorab verhandelt werden. Letztlich verlagern sich so die Verteilungskonflikte nur auf eine andere Stufe.

Erfolgt eine Verteilung der zulässigen gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme mit Hilfe fester Verteilungsquoten, so muss, wie bereits im Finanzausgleich, zunächst in einem ersten Schritt die Verteilungsmasse vertikal zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit aufgeteilt werden und in einem zweiten Schritt die der Ländergesamtheit zugeteilte Nettokreditaufnahme horizontal auf die einzelnen Bundesländer verteilt werden. Darüber hinaus muss jedes Bundesland dann bestimmen, wie die dem jeweiligen Land zugeteilte Nettokreditaufnahme zwischen dem Land und seinen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden aufzuteilen ist.

Durch die Notwendigkeit, das Volumen der Nettokreditaufnahme der Ländergesamtheit auf die einzelnen Länder und von den Ländern auf die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände verteilen zu müssen, kommt dann wiederum die Frage nach einem geeigneten Verteilungsschlüssel auf. Jene Probleme, die zunächst durch die Festlegung eines Verteilungsschlüssels auf der Grundlage von Haushaltsgrößen bzw. gesamtwirtschaftlicher Aggregate vermieden werden, stellen sich nunmehr wieder. Eine Verteilung des Länderanteils an der Nettokreditaufnahme nach dem Beitrag des jeweiligen Landes bzw. der Gemeinden zum gesamtwirtschaftlichen Bruttoinlandsprodukt bzw. daraus abgeleiteter Größen wirft das Problem auf, dass das Bruttoinlandsprodukt kaum eindeutig regional zugewiesen werden kann. Die Verteilung des Länderanteils an der gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme mit Hilfe des Haushaltsvolumens scheidet aus, weil dieses Verteilungskriterium zu einem strategischen Verhalten bei den jeweiligen Gebietskörperschaften Anlass gibt.<sup>653</sup>

Zur Lösung dieses Problems ließe sich die Einwohnerzahl als Verteilungskriterium heranziehen, da dieser Schlüssel einfach verfügbar ist und auch nach eindeutigen, allgemein gültigen Kriterien ermittelt wird.<sup>654</sup> Außerdem kommt dieser Verteilungsschlüssel bereits im horizontalen Finanzausgleich zur Anwendung.<sup>655</sup> Problematisch hieran ist, dass dieser Verteilungsschlüssel nicht nach dem unterschiedlichen Bedarf differenziert und darin ein Widerspruch zum Prinzip der föderativen Finanzsolidarität gesehen werden kann. Infolgedessen ist auch hier ein Verteilungsstreit unter den Ländern wahrscheinlich, wobei möglicherweise versucht wird, abstrakte Sonderbedarfe durchzusetzen, eine „Einwohnerveredelung“

---

<sup>653</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 38.

<sup>654</sup> Vgl. ebenda; Schemmel, L. (1997), S. 51; Söllner, F. (2000), S. 14.

<sup>655</sup> Vgl. hierzu auch SVR (1996/97), S. 193.

einzuführen oder aber ein horizontales Zuweisungssystem zu implementieren, wie es bereits im derzeitigen Finanzausgleich besteht.

### 3. *Die Autonomie von Bund und Ländern im Fall einer Reform der Finanzverfassung*

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht im Bund-Länder-Verhältnis wurde dargelegt, dass hiermit eine unzulässige Einschränkung der Haushaltsautonomie der Länder verbunden ist. Dabei wird stets auf die in Art. 109 Abs. 1 GG festgeschriebene Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Bund und Ländern in ihrer Haushaltswirtschaft verwiesen.<sup>656</sup>

Auch der hier diskutierte Vorschlag der Implementierung einer unabhängigen Institution zur Festlegung der gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme steht in Widerspruch zu Art. 109 Abs. 1 GG. Wie im Rahmen der Ausführungen zu Art. 109 GG bereits dargelegt wurde, sind Bund und Länder bei der Aufstellung, Durchführung und Kontrolle ihres Haushalts unabhängig. Zwar können die Haushaltswirtschaften durch die einheitliche Staatsfinanzwirtschaft eingeschränkt werden. Demnach sind die bundesstaatlichen Glieder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und unabhängig. Gleichwohl können die Einnahmen und Ausgaben föderativen Zwängen ausgesetzt sein.<sup>657</sup> Allerdings bestimmen die Abs. 2 bis 4 des Art. 109 GG, unter welchen Voraussetzungen und inwieweit eine Beschränkung der Haushaltswirtschaft zulässig ist.<sup>658</sup> Die Zielsetzung einer wirksamen Begrenzung der Nettokreditaufnahme ist jedoch unter die Regelungen des Art. 109 Abs. 3 und Abs. 4 GG, die auf die Bewahrung bzw. Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abstellen, nicht zu subsumieren.<sup>659</sup>

---

<sup>656</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1994), S. 6 und S. 45; SVR (1995/96), S. 195; SVR (1996/97), S. 191; Littwin, F. (1997), S. 327; Mehde, V. (1997), S. 618; Höfling, W. (1997), S. 232; Schemmel, L. (1997), S. 63; Söllner, F. (2000), S. 17. Das im Zusammenhang mit den Maastricht-Kriterien ebenfalls angeführte Prinzip der Bundestreue in Verbindung mit Art. 23 und Art. 24 GG (vgl. Littwin, F. (1997), S. 326; Mehde, V. (1997), S. 616; Höfling, W. (1997), S. 233), spielt hier keine Rolle, da bei der Schaffung einer unabhängigen Institution zur Festlegung der gesamtstaatlichen Nettokreditaufnahme keine Hoheitsrechte auf die Europäische Union oder andere zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden.

<sup>657</sup> Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2, Abschnitt III.4.a).

<sup>658</sup> Vgl. Littwin, F. (1997), S. 327. Ausführlich hierzu Mehde, V. (1997), S. 619-623; Höfling, W. (1997), S. 232-234.

<sup>659</sup> Vgl. Littwin, F. (1997), S. 327; Mehde, V. (1997), S. 621 f.; Höfling, W. (1997), S. 234.



Insofern ist eine weiterer Ausnahmetatbestand in die Verfassung aufzunehmen, der eine weitere Einschränkung der Unabhängigkeit der bundesstaatlichen Glieder hinsichtlich ihrer Haushaltswirtschaft gestattet. Diese Einschränkung der Unabhängigkeit der bundesstaatlichen Glieder ergibt sich dabei nicht nur aus der Tatsache, dass den einzelnen Gebietskörperschaften Obergrenzen für die Kreditfinanzierung von Ausgaben vorgegeben werden. Auch eine geringere Nettokreditaufnahme als jene, die sich aus den jeweiligen Kreditaufnahmerechten ergibt, und das Übertragen dieser Rechte auf nachfolgende Haushaltsperioden, lässt sich mit dem vorliegenden Reformvorschlag nicht vereinbaren. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe. Erstens würde die Festlegung der jährlich zulässigen Nettokreditaufnahme zusätzlich erschwert, wenn die Gebietskörperschaften Kreditaufnahmerechte zurückliegender Haushaltsperioden beanspruchen oder laufende Kreditaufnahmerechte nicht voll in Anspruch nehmen. Zweitens deutet eine nicht vollständige Beanspruchung der Kreditaufnahmerechte durch eine Gebietskörperschaft auf ungenutzte Einsparpotentiale hin. Offensichtlich ist die Deckungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben bei der betreffenden Gebietskörperschaft nicht so hoch, wie sie bei der Verteilung der Kreditaufnahmerechte zugrunde gelegt wurde. Dies bedeutet jedoch, dass entweder die Kreditaufnahmerechte anders verteilt werden müssten oder – sofern die Deckungslücken bei allen Gebietskörperschaften zu hoch angesetzt wurden – die gesamtwirtschaftlich zulässige Nettokreditaufnahme gekürzt werden könnte.

Ob allerdings angesichts der bereits weit gehenden Festschreibung der Einnahmen und Ausgaben der Länderhaushalte ein weiterer Eingriff im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG überhaupt noch zulässig ist, erscheint zweifelhaft.<sup>660</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich daher die Frage, ob den Länderhaushalten an anderer Stelle eine Kompensation für die Begrenzung der Möglichkeiten einer Kreditfinanzierung von Ausgaben gewährt wird. Eine Kompensation der Länder erhöht damit gleichzeitig die Akzeptanz dieser Regel und folglich deren Implementationsfähigkeit. Hierzu müssten die grundgesetzlichen Regelungen zum Finanzausgleich so geändert werden, dass den Ländern eine größere finanzielle Autonomie zukommt.<sup>661</sup> Zu denken ist hier beispielsweise an ein Recht zur Erhebung eines Zuschlags auf die Einkommensteuer oder eine Ausweitung der Gesetzgebungshoheit im Rahmen des gebundenen Trennsystems bzw. gar der Übergang auf ein freies Trennsystem.

---

<sup>660</sup> So auch Maunz, Th. (1979), Rdnr. 63.

<sup>661</sup> Vgl. SVR (1996/97), S. 193; Söllner, F. (2000), S. 17.

Die Ausweitung der Finanzautonomie der Länder stößt jedoch dort an ihre Grenzen, wo die damit verbundene verstärkte Finanzautonomie eine dem Prinzip der föderativen Finanzsolidarität zuwiderlaufende Verschiebung zu Lasten der Finanzgleichheit hervorruft. Eine größere finanzielle Autonomie nutzt darüber hinaus gerade jenen Ländern relativ wenig, die hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft als schwach einzustufen sind, folglich über relativ geringe ordentliche Einnahmen verfügen und deshalb verstärkt auf eine Kreditfinanzierung von Ausgaben zurückgegriffen haben. Insofern ist es zumindest fraglich, ob mit einer Reform der Finanzverfassung ohne darüber hinausgehende Änderungen des Grundgesetzes, die einen kompetitiven Föderalismus ermöglichen, den Ländern jene finanzielle Kompensation gewährt werden kann.

Wenn sich aber eine weitere Einschränkung der Autonomie der Länder als verfassungswidrig herausstellt und eine Kompensation durch eine Neuregelung des Finanzausgleichs die föderative Finanzsolidarität in Frage stellt, verbleibt als Lösung dieses Dilemmas lediglich eine Beschränkung der Aufgaben und damit eine Verringerung der Ausgaben der Länder. Das bedeutet jedoch, den Ländern eine stärkere Autonomie hinsichtlich der Ausgaben zuzusprechen, indem die Länder stärker an der konkurrierenden Gesetzgebung beteiligt werden.<sup>662</sup>

Durch eine stärkere Ausgabenautonomie der Länder wird zwar die Autonomie der Länder u. U. gewahrt. In letzter Konsequenz bedeutet dies aber, dass die Länder ihre Ausgaben einschränken müssen. In einer ähnlichen Situation befindet sich auch der Bund. Im Gegensatz zu den Ländern ist der Bund jedoch in der Lage, durch eine Ergänzungsabgabe auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer einen etwaigen Einnahmeausfall infolge einer geringeren Nettokreditaufnahme zu kompensieren. Dies bedeutet jedoch, dass der Bund jede Kreditfinanzierung von Staatsausgaben nunmehr entweder durch eine Steuerfinanzierung ersetzen kann oder die Ausgaben kürzen muss. In jedem Fall werden die Lasten den gegenwärtig lebenden Steuerzahlern und Wählern aufgebürdet.

Eine wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung zieht also eine Erhöhung der Steuern und/oder eine Verminderung der Ausgaben nach sich. Damit tritt aber der eigentliche Kern des Problems offen zum Vorschein. Schließt man eine Geldmengenfinanzierung von Staatsausgaben aus, so steht ein Staat nicht vor der Wahl, seine Ausgaben über Steuern oder über Kredite zu finanzieren, sondern nur vor der Wahl, zu welchem Zeitpunkt die

---

<sup>662</sup> Vgl. SVR (1996/97), S. 193.

Ausgaben über Steuern finanziert werden. Das Prinzip der Steuerstaatlichkeit kann durch die Kreditfinanzierung somit langfristig nicht durchbrochen werden.

Eine wirksame Regel zur Begrenzung der Staatsverschuldung bedeutet, dass ein größerer Teil der Staatsausgaben in der Gegenwart über Steuern finanziert werden muss. Diese Möglichkeit steht dem Bund und den Ländern jederzeit offen und führt zu keinen Konflikten mit dem Prinzip der föderativen Finanzsolidarität. Ist aber eine Steuerfinanzierung von Staatsausgaben entweder aufgrund von Steuerausweichreaktionen oder aufgrund einer mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbarenden Abgabenquote nicht mehr möglich, bedeutet dies in letzter Konsequenz, dass der Staat an die Grenze seiner Leistungsfähigkeit stößt. Dann ist es aber erforderlich, dass die am politischen Willensbildungsprozess Beteiligten Prioritäten bezüglich der Aufgaben des Staates festlegen.<sup>663</sup> Sind die am politischen Willensbildungsprozess Beteiligten hierzu nicht bereit, kann auch keine Einigung auf eine wirksame Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung zustande kommen. Eine Beschränkung der Aufgaben und damit das Setzen von Prioritäten bezüglich der Staatsausgaben wird damit zur *conditio sine qua non* einer wirksamen Regelung zur Begrenzung der Staatsverschuldung, und zwar sowohl hinsichtlich der Verfassungskonformität in einem Bundesstaat, wie ihn die Bundesrepublik Deutschland darstellt, als auch hinsichtlich der Durchsetzbarkeit im demokratischen Willensbildungsprozess. Damit wird deutlich, welche Bedeutung der dritten Voraussetzung zukommt, die *J. M. Buchanan und R. E. Wagner (1977)* genannt haben, damit eine Regel zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme wirksam sein kann: Die Regel muss Ausdruck der Werte der Gesamtheit der Bürger sein.

Im politischen Willensbildungsprozess einer repräsentativen Demokratie ist jedoch nicht zu erwarten, dass die Schaffung einer unabhängigen Institution zur Festlegung der jährlich zulässigen Nettokreditaufnahme des Staates eine Mehrheit findet. Die Ursache hierfür ist, dass die politischen Akteure nicht bereit sind, die Nachteile einzugehen, die mit einer Selbstbindung verbunden sind. Die Beteiligten am politischen Willensbildungsprozess sind demnach nicht bereit auf die Kreditfinanzierung als Instrument zur Stimmenmaximierung, als Instrument zur strategischen Beeinflussung des politischen Gegners oder als Instrument zur Lösung politischer Konflikte zu verzichten.

Obwohl sich für einzelne Maßnahmen, die zu einer Verringerung der Nettokreditaufnahme führen, keine Mehrheit finden lässt, existiert unter den Wählern jedoch eine große Abnei-

---

<sup>663</sup> Vgl. hierzu – wenn auch in der Einschätzung der Erfolgchancen eher skeptisch – SVR (1995/96), S. 192 f.

gung gegenüber der Staatsverschuldung.<sup>664</sup> Insofern besteht die Möglichkeit mit Hilfe eines Plebiszits dieses Problem, das sich in einer repräsentativen Demokratie ergibt, zu lösen.<sup>665</sup> Ein Volksentscheid für die Schaffung einer unabhängigen Institution zur Festlegung der jährlich zulässigen Nettokreditaufnahme des Staates kann jedoch nur dann mehrheitlich auf Zustimmung treffen, wenn im Sinne *J. M. Buchanans* der Volksentscheid hinter einem „veil of ignorance“ stattfindet.<sup>666</sup> Mit anderen Worten: Für den einzelnen Wähler darf keine Gewissheit bestehen, dass sein Votum für diese Institution u. U. für ihn persönlich mit geringeren staatlichen Leistungen verbunden ist oder zu einer höheren Steuerbelastung führt.

---

<sup>664</sup> Vgl. Buchanan, J. M. (1967), S. 258-262; Blinder, A. S. und Holtz-Eakin, D. (1984), S. 144; Tabellini, G. und Alesina, A. (1990), S. 37; v. Weizsäcker, R. K. (1992), S. 60.

<sup>665</sup> Vgl. v. Weizsäcker, R. K. (1992), S. 60 und S. 64. Allerdings müssen hierzu in der Bundesrepublik Deutschland die (verfassungs-)rechtlichen Voraussetzungen noch geschaffen werden.

<sup>666</sup> Vgl. Tabellini, G. und Alesina, A. (1990), S. 38.

## Anhang I

# Die Haushaltsdaten der öffentlichen Hand und das Bruttoinlandsprodukt von 1975 bis 2000

Jahr	Schulden der öffentlichen Haushalte (in Mrd. €)	Ordentliche Einnahmen der öffentlichen Haushalte (in Mrd. €)	Ausgaben der öffentlichen Haushalte insgesamt (in Mrd. €)	Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte (in Mrd. €)	Primärüberschuss bzw. -defizit (in Mrd. €)*	BIP in jeweiligen Preisen (in Mrd. €)	Wachstumsrate des nominalen BIP (in %)	Durchschnittliche Verzinsung der Schulden der öffentlichen Haushalte (in %)	Schuldenstandsquote (in %)	Primärüberschuss- bzw. Primärdefizitquote (in %)
1975	131,1	234,7	269,5	7,5	-27,3	524,9		5,7	25,0	-5,2
1976	151,7	261,1	287,0	9,2	-16,7	572,9	9,1	6,1	26,5	-2,9
1977	168,0	285,4	303,3	10,7	-7,3	611,1	6,7	6,4	27,5	-1,2
1978	189,6	305,1	326,2	11,3	-9,8	656,3	7,4	6,0	28,9	-1,5
1979	211,6	329,0	352,5	12,8	-10,7	709,9	8,2	6,1	29,8	-1,5
1980	239,6	353,0	380,5	15,2	-12,3	752,6	6,0	6,3	31,8	-1,6
1981	279,0	370,2	406,1	18,8	-17,1	784,8	4,3	6,7	35,5	-2,2
1982	314,3	390,4	423,7	23,1	-10,2	812,0	3,5	7,5	38,7	-1,3
1983	343,4	404,9	433,8	26,3	-2,6	853,1	5,1	7,7	40,3	-0,3
1984	366,9	423,4	448,6	27,4	2,2	895,2	4,9	7,5	41,0	0,3
1985	388,7	444,1	463,2	28,6	9,5	932,2	4,1	7,4	41,7	1,0
1986	409,5	463,7	482,2	29,6	11,1	984,4	5,6	7,2	41,6	1,1
1987	434,0	477,4	501,7	30,0	5,6	1.023,0	3,4	6,9	42,6	0,6
1988	461,7	494,4	522,4	30,9	2,8	1.071,7	5,3	6,7	43,1	0,3
1989	474,9	533,2	537,8	31,3	26,7	1.137,3	6,1	6,6	41,8	2,3
1990	538,6	559,5	574,9	33,1	17,7	1.240,4	9,1	6,1	43,4	1,4
1991	600,2	662,6	707,1	42,6	-1,8	1.502,2	21,1	7,1	40,0	-0,1
1992	687,8	734,3	775,3	52,5	11,5	1.613,2	7,4	7,6	42,6	0,7
1993	770,2	763,1	814,7	55,5	3,8	1.654,2	2,5	7,2	46,6	0,2
1994	848,5	807,8	849,8	58,0	16,1	1.735,5	4,9	6,8	48,9	0,9
1995	1.019,3	830,4	1.009,8	66,0	-113,4	1.801,1	3,8	6,5	56,6	-6,3
1996	1.087,2	859,0	921,6	67,4	4,8	1.833,8	1,8	6,2	59,3	0,3
1997	1.133,0	872,2	923,3	68,2	17,1	1.871,6	2,1	6,0	60,5	0,9
1998	1.165,8	898,7	941,4	69,7	27,0	1.929,3	3,1	6,0	60,4	1,4
1999	1.200,0	935,1	965,8	70,0	39,4	1.882,2	2,3	5,8	60,8	2,0
2000	1.211,5	953,0	929,2	68,1	92,0	2.025,5	2,6	5,6	59,8	4,5

\* Die Primärüberschüsse bzw. -defizite ergeben sich aus den ordentlichen Einnahmen der öffentlichen Haushalte abzüglich der Ausgaben der öffentlichen Haushalte, die nicht zu den Zinsausgaben zählen.

Quelle: SVR (1998/99), S. 348, 368 f., 377; SVR (2001/02), S. 390, 408 f., 415; eigene Berechnungen.



## Anhang II

### Mathematische Herleitung einzelner Gleichungen des Modells ewiger Jugend

#### I. Herleitung der individuellen Lebenserwartung – Gleichung (II.1)<sup>a</sup>

Um den begrenzten Planungshorizont eines Individuums ableiten zu können, ist es sinnvoll, zunächst mit einer diskreten Betrachtung zu beginnen und dann, in einem zweiten Schritt, auf eine stetige Betrachtung überzugehen. Die Zeit wird in Perioden mit der gleichen Länge  $h$  eingeteilt. In jeder Periode  $t$  wird eine neue Generation geboren, wobei jedes Individuum eine über seine Lebenszeit konstante Sterbewahrscheinlichkeit von  $p(h)$  hat. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Individuum, das in der Periode  $j$  geboren wurde, in der Periode  $t$  noch lebt entspricht

$$(A.1) \quad x(t-j) = \left(1 - p(h)\right)^{t-j}.$$

Völlig analog lässt sich die Wahrscheinlichkeit, dass dieses Individuum auch in der Periode  $t+1$  noch lebt mit

$$(A.2) \quad x(t+1-j) = \left(1 - p(h)\right)^{t+1-j}$$

darstellen.

Subtrahiert man Gleichung (A.1) von Gleichung (A.2) erhält man

$$(A.3) \quad x(t+1-j) - x(t-j) = -p(h) \cdot x(t-j).$$

Der Betrag auf der rechten Seite von Gleichung (A.3) stellt die Wahrscheinlichkeit dar, dass ein in der Periode  $j$  Geborener, in der Periode  $t+1$  stirbt.

---

<sup>a</sup> Vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 140 f.

Um nun von einer diskreten auf eine stetige Betrachtung überzugehen, dividiert man Gleichung (A.3) durch die Periodenlänge  $h$  und bildet für die daraus resultierende Gleichung den Grenzwert für  $h \rightarrow 0$ .

$$(A.4) \quad \lim_{h \rightarrow 0} \left( \frac{x(t+1-j) - x(t-j)}{h} \right) = -x(t-j) \lim_{h \rightarrow 0} \left( \frac{p(h)}{h} \right)$$

Die linke Seite von Gleichung (A.4) entspricht der ersten Ableitung von  $x(t-j)$  nach  $t-j$ , was nichts anderes als die Wahrscheinlichkeit darstellt, zu einem bestimmten Zeitpunkt zu sterben. Der Limes  $\lim_{h \rightarrow 0} (p(h)/h)$  stellt die Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit dar.

Schreibt man  $p$  für die Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit, so vereinfacht sich Gleichung (A.4) zu

$$(A.5) \quad \frac{d(x(t-j))}{d(t-j)} = -px(t-j),$$

wobei  $p$  im Intervall  $0 \leq p \leq \infty$  liegt.

Löst man die Differentialgleichung (A.5), erhält man die Wahrscheinlichkeit, dass ein zum Zeitpunkt  $j$  Geborener, zum Zeitpunkt  $(t-j)$  noch lebt. Geht man davon aus, dass niemand bei seiner Geburt stirbt, d. h.  $x(0) = 1$  ist, so ergibt sich als Lösung der Gleichung (A.5)

$$(A.6) \quad x(t-j) = e^{-p(t-j)}.$$

Bei der Gleichung (A.6) handelt es sich um die stetige Formulierung der Gleichung (A.2). Völlig analog zu Gleichung (A.3) ergibt sich dann die Wahrscheinlichkeit, dass ein zum Zeitpunkt  $j$  Geborener, zum Zeitpunkt  $t$  stirbt, aus der Multiplikation der Gleichung (A.6) mit der Sterbewahrscheinlichkeit pro Zeiteinheit  $p$ .

$$(A.7) \quad px(t-j) = pe^{-p(t-j)}$$

Mit Hilfe des theoretischen Erwartungswerts bestimmt sich die individuelle Lebenserwartung folglich gemäß

$$(A.8) \quad E(X) = \int_j^{\infty} (t-j) pe^{-p(t-j)} dt = \frac{1}{p}.$$



## II. Lösung des Maximierungsproblems aus Gleichung (II.5)

Aus der Gegenwarts-Hamiltonfunktion der Gleichung (II.5) folgen die nachstehenden Maximierungsbedingungen:

$$(A.9) \quad \frac{\partial H}{\partial c_p(j, s)} \stackrel{!}{=} 0 \Leftrightarrow \frac{1}{c_p(j, s)} e^{-(\theta+p)(s-t)} = \lambda(j, s)$$

$$(A.10) \quad \frac{\partial H}{\partial v(j, s)} \stackrel{!}{=} -\dot{\lambda}(j, s) \Leftrightarrow \lambda(j, s)(r(s) + p - \delta - (p+n)\mu) = -\dot{\lambda}(j, s)$$

$$(A.11) \quad \frac{\partial H}{\partial \lambda(j, s)} \stackrel{!}{=} \dot{v}(j, s)$$

$$\Leftrightarrow \dot{v}(j, s) - (r(s) + p - \delta - (p+n)\mu)v(j, s) = w(j, s) + \pi(j, s) - \tau(j, s) - c_p(j, s).$$

Differenziert man Gleichung (A.9) partiell nach  $s$ , erhält man

$$(A.12) \quad -\dot{c}_p(j, s)c_p(j, s)^{-2}e^{-(\theta+p)(s-t)} - (\theta+p)c_p(j, s)^{-1}e^{-(\theta+p)(s-t)} = \dot{\lambda}(j, s).$$

Dividiert man Gleichung (A.12) durch  $\lambda(j, s) = c_p(j, s)^{-1}e^{-(\theta+p)(s-t)}$ , folgt

$$(A.13) \quad \frac{e^{-(\theta+p)(s-t)}}{c_p(j, s)^{-1}e^{-(\theta+p)(s-t)}} \left( -\dot{c}_p(j, s)c_p(j, s)^{-2} - c_p(j, s)^{-1}(\theta+p) \right) = \frac{\dot{\lambda}(j, s)}{\lambda(j, s)}$$

bzw.

$$(A.14) \quad -\frac{\dot{c}_p(j, s)}{c_p(j, s)} - (\theta+p) = \frac{\dot{\lambda}(j, s)}{\lambda(j, s)}.$$

Setzt man schließlich Gleichung (A.14) in Gleichung (A.10) ein, ergibt sich

$$(A.15) \quad \frac{\dot{c}_p(j, s)}{c_p(j, s)} = r(s) - \delta - (p+n)\mu - \theta.$$

### III. Ermittlung der individuellen Konsumfunktion aus Gleichung (II.6)

Unter Verwendung der Gleichung (A.11) lässt sich aus der Gleichung (II.6) die individuelle Konsumfunktion herleiten. Bei den Gleichungen (A.11) und (II.6) handelt es sich um lineare Differentialgleichungen, deren Koeffizient in der Zeit variabel ist. Um die Rückwärtslösung der Gleichung (A.11) zu bestimmen<sup>b</sup>, multipliziert man beide Seiten der Gleichung (A.11) mit dem Faktor

$$(A.16) \quad m(s) = e^{-\int_{t_0}^s (r(\zeta) + p - \delta - (p+n)\mu) d\zeta},$$

wobei die Untergrenze des Integrals ( $t_0$ ) unbestimmt ist. Aus Gleichung (A.11) folgt dann unmittelbar

$$(A.17) \quad m(s) \left( \dot{v}(j, s) - (r(s) + p - \delta - (p+n)\mu)v(j, s) \right) \\ = m(s) \left( w(j, s) + \pi(j, s) - \tau(j, s) - c_p(j, s) \right).$$

Die linke Seite von Gleichung (A.17) entspricht der ersten Ableitung von  $m(s)v(j, s)$  nach  $s$ , sodass man an Stelle von Gleichung (A.17) auch

$$(A.18) \quad \frac{d(m(s)v(j, s))}{ds} = m(s) \left( w(j, s) + \pi(j, s) - \tau(j, s) - c_p(j, s) \right)$$

schreiben kann. Durch Integration der Gleichung (A.18) über  $s$ , erhält man

$$(A.19) \quad m(s)v(j, s) = \int_{t_1}^s m(\psi) \left( w(j, \psi) + \pi(j, \psi) - \tau(j, \psi) - c_p(j, \psi) \right) d\psi + K.$$

Ersetzt man nun  $m(s)$  durch den Ausdruck in Gleichung (A.16), folgt aus Gleichung (A.19)

$$(A.20) \quad v(j, s) e^{-\int_{t_0}^s (r(\zeta) + p - \delta - (p+n)\mu) d\zeta} = \\ \int_{t_1}^s e^{-\int_{t_0}^{\psi} (r(\zeta) + p - \delta - (p+n)\mu) d\zeta} \left( w(j, \psi) + \pi(j, \psi) - \tau(j, \psi) - c_p(j, \psi) \right) d\psi + K.$$

Die Rückwärtslösung erhält man nun für  $t_0 = t_1 = t$  und  $K = v(j, t)$ . Aus Gleichung (A.20) folgt dann unmittelbar

<sup>b</sup> Für eine formale Darstellung des Lösungswegs vgl. Maußner, A. und Klump, R. (1996), S. 301 f.

$$(A.21) \quad v(j, s) e^{-\int_t^s (r(\zeta) + p - \delta - (p+n)\mu) d\zeta} = \int_t^s e^{-\int_t^s (r(\zeta) + p - \delta - (p+n)\mu) d\zeta} \left( w(j, s) + \pi(j, s) - \tau(j, s) - c_p(j, s) \right) ds + v(j, t).$$

Völlig analog erhält man für die Rückwärtslösung der Gleichung (A.15)

$$(A.22) \quad c_p(j, s) = c_p(j, s) e^{-\int_t^s (r(\zeta) - \delta - \theta - (p+n)\mu) d\zeta}.$$

Berücksichtigt man, dass für den durchschnittliche Zinssatz  $r = 1/(z-t) \int_t^z r(\zeta) d\zeta$  gilt, vereinfachen sich die Gleichungen (A.22) bzw. (A.21) zu

$$(A.23) \quad c_p(j, s) = c_p(j, s) e^{-(r-\delta-\theta-(p+n)\mu)(s-t)}$$

bzw.

$$(A.24) \quad v(j, s) e^{-(r-\delta+p-(p+n)\mu)(s-t)} = \int_t^s e^{-(r-\delta-\theta-(p+n)\mu)(s-t)} \left( w(j, s) + \pi(j, s) - \tau(j, s) - c_p(j, s) \right) ds + v(j, t).$$

Aus Gleichung (A.24) ergibt sich bei einem unendlichen Planungshorizont.

$$(A.25) \quad v(j, s) e^{-(r-\delta+p-(p+n)\mu)(s-t)} = \int_t^\infty e^{-(r-\delta-\theta-(p+n)\mu)(s-t)} \left( w(j, s) + \pi(j, s) - \tau(j, s) - c_p(j, s) \right) ds + v(j, t).$$

Aufgrund der Transversalitätsbedingung

$$(A.26) \quad \lim_{s \rightarrow \infty} v(j, s) e^{-(r-\delta+p-(p+n)\mu)(s-t)} = 0,$$

die nichts anderes besagt, als dass am Lebensende das Vermögen gleich null sein muss, wenn ein Konsum- und damit Nutzenmaximum erreicht sein soll, folgt aus Gleichung (A.25)

$$(A.27) \quad \int_t^s c_p(j, s) e^{-\int_t^s (r(\zeta) + p - \delta - (p+n)\mu) d\zeta} ds = \int_t^s e^{-\int_t^s (r(\zeta) + p - \delta - (p+n)\mu) d\zeta} \left( w(j, \psi) + \pi(j, \psi) - \tau(j, \psi) \right) d\psi + v(j, t).$$

Setzt man nun in Gleichung (A.22) Gleichung (A.27) ein, dann erhält man nach einigen Umformungen

$$(A.28) \quad c(j, t) = (p + \theta) \left( q(j, t) + v(j, t) \right)$$

wobei

$$(A.29) \quad q(j, t) = \int_t^{\infty} e^{-(r+p-\delta-(p+n)\mu)(s-t)} \left( w(j, s) + \pi(j, s) - \tau(j, s) \right) ds$$

ist.

#### IV. Ableitung von Gleichung (II.12) nach der Zeit

Die Ableitung der Gleichung (II.12) nach der Zeit erhält man durch Anwendung der Leibnitz-Regel der Differential- und Integralrechnung. Für die Ableitung des gesamtwirtschaftlichen Vermögens nach der Zeit gilt demnach

$$(A.30) \quad \frac{dV(t)}{dt} = v(t, t)(p+n)e^{nt} + \int_{-\infty}^t \left( \frac{\partial v(j, t)}{\partial t} (p+n)e^{jn-p(t-j)} - v(j, t)p(p+n)e^{jn-p(t-j)} \right) dj$$

bzw.

$$(A.31) \quad \frac{dV(t)}{dt} = v(j, t)(p+n)e^{jn} + \int_{-\infty}^t (p+n)e^{j(n-p(t-j))} \left[ \begin{array}{c} \left( r + p - \delta - (p+n) \right) v(j, s) \\ w(j, s) \\ \pi(j, s) \\ -\tau(j, s) \\ -c_p(j, s) \end{array} \right] - v(j, t)p(p+n)e^{jn-p(t-j)} dj .$$

Der Ausdruck unter dem Integral von Gleichung (A.31) lässt sich zu

$$(A.32) \quad \frac{dV(t)}{dt} = v(t,t)(p+n)e^{tn} + \int_{-\infty}^t (p+n)e^{jn-p(t-j)} \left[ \begin{array}{c} \left( r - \delta - (p+n) \right) v(j,s) \\ w(j,s) \\ \pi(j,s) \\ -\tau(j,s) \\ -c_p(j,s) \end{array} \right] dj$$

vereinfachen.

Nach Berechnung des Integrals ergibt sich aus Gleichung (A.32)

$$(A.33) \quad \frac{dV(t)}{dt} = v(t,t)(p+n)e^{tn} + (r - \delta - (p+n)\mu)V(t) + \left( w(t) + \pi(t) - \tau(t) \right) N(t) - C_p(t).$$

Der erste Term auf der rechten Seite von Gleichung (A.33) stellt das Vermögen dar, mit dem die Eltern ihre Nachkommen ausstatten. Dieser Term entspricht somit dem Ausdruck  $-(p+n)\mu V(t)$ , sodass sich Gleichung (A.33) auch in der Form

$$(A.34) \quad \dot{V}(t) \equiv \frac{dV(t)}{dt} = (r - \delta)V(t) + (w(t) + \pi(t) - \tau(t))N(t) - C_p(t)$$

darstellen lässt.

## V. Ableitung der Gleichung (II.13) nach der Zeit

In Analogie zur Ableitung der Gleichung (II.12) erhält man

$$(A.35) \quad \frac{dQ(t)}{dt} = q(t)(p+n)e^{tn} + \int_{-\infty}^t \left( \frac{\partial q(t)}{\partial t} (p+n)e^{jn-p(t-j)} - q(t)p(p+n)e^{jn-p(t-j)} \right) dj$$

bzw.

$$(A.36) \quad \frac{dQ(t)}{dt} = q(t)(p+n)e^{tn} + \int_{-\infty}^t \left( \frac{\partial q(t)}{\partial t} - q(t)p \right) (p+n)e^{jn-p(t-j)} dj.$$

Zunächst wird der erste Ausdruck unter dem Integral in einer Nebenrechnung näher bestimmt.

$$(A.37) \quad \frac{\partial q(t)}{\partial t} - q(t)p = -w(t) + \pi(t) - \tau(t) +$$

$$\int_t^\infty \left( w(s) + \pi(s) - \tau(s) \right) \left( r + p - \delta - (p+n)\mu \right) e^{-r+p-\delta-(p+n)\mu} ds -$$

$$\int_t^\infty \left( w(s) + \pi(s) - \tau(s) \right) p e^{-r+p-\delta-(p+n)\mu} ds$$

bzw.

$$(A.38) \quad \frac{\partial q(t)}{\partial t} - q(t)p = -w(t) + \pi(t) - \tau(t)$$

$$+ \int_t^\infty \left( w(s) + \pi(s) - \tau(s) \right) \left( r - \delta - (p+n)\mu \right) e^{-r+p-\delta-(p+n)\mu} ds .$$

Das Integral in Gleichung (A.38) entspricht dem Ausdruck  $(r - \delta - (p+n)\mu)q(t)$ . Setzt man diesen in Gleichung (A.38) ein, erhält man

$$(A.39) \quad \frac{\partial q(t)}{\partial t} - q(t)p = -w(t) + \pi(t) - \tau(t) + (r - \delta - (p+n)\mu)q(t) .$$

Der Term auf der rechten Seite der Gleichung (A.39) wird nun in die Gleichung (A.36) eingesetzt. Man erhält dann

$$(A.40) \quad \frac{dQ(t)}{dt} = q(t)(p+n)e^{nt} +$$

$$\int_{-\infty}^t \left( -w(j,t) + \pi(j,t) - \tau(j,t) + (r - \delta - (p+n)\mu)q(t) \right) (p+n)e^{jn-p(t-j)} dj .$$

Nach einigen weiteren Umformungen folgt aus Gleichung (A.40)

$$(A.41) \quad \dot{Q}(t) \equiv \frac{dQ(t)}{dt} = (r - \delta + (p+n)(1-\mu))Q(t) - (w(t) + \pi(t) - \tau(t))N(t) .$$

## VI. Herleitung der Entwicklungsgleichung für den privaten Konsum pro Kopf – Gleichung (II.17)

Unter Verwendung von Gleichung (II.16) – wobei auf den Zeitindex  $t$  verzichtet werden kann – entspricht die Wachstumsrate des Konsums pro Kopf dem folgenden Zusammenhang:

$$(A.42) \quad \frac{\dot{c}_p}{c_p} = \frac{\dot{C}_p}{C_p} - n = \frac{(p+\theta)(\dot{V} + \dot{Q})}{C_p} - n.$$

Berücksichtigt man zudem Gleichung (II.14) und (II.15) erhält man

$$(A.43) \quad \frac{\dot{c}_p}{c_p} = \frac{p+\theta}{C_p} \begin{bmatrix} (r-\delta)V \\ (w+\pi-\tau)N \\ -C_p \\ \left( r-\delta+(p+n)(1-\mu) \right) Q \\ -(w+\pi-\tau)N \end{bmatrix} - n$$

bzw. nach Ausklammern von  $N$

$$(A.44) \quad \frac{\dot{c}_p}{c_p} = (p+\theta) \frac{N}{C_p} \left\{ (r-\delta)v - c_p + \left( r-\delta+(p+n)(1-\mu) \right) q \right\} - n.$$

Aus Gleichung (II.16) lässt sich ableiten, daß  $q = (c_p / p + \theta) - v$  ist. Multipliziert man beide Seiten von Gleichung (A.44) mit  $c_p$  folgt

$$(A.45) \quad \dot{c}_p = (p+\theta) \left\{ (r-\delta)v - c_p + \left( r-\delta+(p+n)(1-\mu) \right) \left( \frac{c_p}{p+\theta} - v \right) \right\} - n c_p.$$

Nach weiteren Umformungen folgt aus Gleichung (A.45) unmittelbar

$$(A.46) \quad \dot{c}_p = \left( r-\delta-(p+n)\mu \right) c_p - (p+n)(1-\mu)(p+\theta)v.$$

## VII. Herleitung der privaten Kapitalausstattung pro Kopf in einer geschlossenen Volkswirtschaft – Gleichung (II.29)

Ausgangspunkt bildet die Wachstumsrate des Vermögens pro Kopf

$$(A.47) \quad \frac{\dot{v}}{v} = \frac{\dot{V}}{V} - n.$$

Setzt man in Gleichung (A.47) Gleichung (II.14) ein – wobei auf den Zeitindex  $t$  verzichtet werden kann – erhält man

$$(A.48) \quad \frac{\dot{v}}{v} = \frac{(r - \delta)V + (w + \pi - \tau)N - C_p}{V} - n$$

bzw. nach ausklammern von  $N$

$$(A.49) \quad \frac{\dot{v}}{v} = \frac{N}{V} \left( (r - \delta)v + w + \pi - \tau - c_p \right) - n.$$

Multipliziert man beide Seiten von Gleichung (A.49) mit  $v$ , ergibt sich

$$(A.50) \quad \dot{v} = (r - \delta)v + w + \pi - \tau - c_p - nv.$$

Das Vermögen pro Kopf setzt sich aus dem Produktivvermögen und den Staatsschuldtiteln zusammen. Folglich entspricht  $v = k + d$  und  $\dot{v} = \dot{k}_p + \dot{d}$ . Berücksichtigt man diesen Zusammenhang in Gleichung (A.50), erhält man

$$(A.51) \quad \dot{k}_p + \dot{d} = (r - \delta)(k_p + d) + w + \pi - \tau - c_p - n(k_p + d).$$

Nach einigen weiteren Umformungen folgt

$$(A.52) \quad \dot{k}_p = f(k) - (\delta + n)k_p - c_p - \left( \dot{d} - (r - \delta - n)d + \tau \right).$$

Der Ausdruck in der Klammer auf der rechten Seite von Gleichung (A.52) entspricht den Staatsausgaben pro Kopf  $\beta$ , sodass man für Gleichung (A.52) auch

$$(A.53) \quad \dot{k}_p = f(k) - (\delta + n)k_p - c_p - \beta$$

schreiben kann.



### VIII. Herleitung der Kapitalausstattung pro Kopf in einer offenen Volkswirtschaft (Gleichung (II.52))

Ausgangspunkt bildet wiederum die Wachstumsrate des Vermögens pro Kopf

$$(A.54) \quad \frac{\dot{v}}{v} = \frac{\dot{V}}{V} - n.$$

Berücksichtigt man nun, dass die Verzinsung des Vermögens durch das Ausland bestimmt wird und verzichtet wieder auf den Zeitindex  $t$ , dann erhält man unter Verwendung der Gleichung (II.14)

$$(A.55) \quad \frac{\dot{v}}{v} = \frac{r^*V + (w + \pi - \tau)N - C_p}{V} - n$$

bzw. nach Ausklammern von  $N$

$$(A.56) \quad \frac{\dot{v}}{v} = \frac{N}{V} \left( r^*v + w + \pi - \tau - c_p \right) - n.$$

Multipliziert man beide Seiten von Gleichung (A.56) mit  $v$  ergibt sich

$$(A.57) \quad \dot{v} = r^*v + w + \pi - \tau - c_p - nv.$$

Das Vermögen pro Kopf setzt sich nunmehr aus dem Produktivvermögen, den Staatsschuldtiteln und dem Nettoauslandsvermögen (jeweils pro Kopf) zusammen. Folglich entspricht  $v = k + d + a$  und  $\dot{v} = \dot{k} + \dot{d} + \dot{a}$ . Berücksichtigt man diesen Zusammenhang in Gleichung (A.57), erhält man

$$(A.58) \quad \dot{k} + \dot{d} + \dot{a} = r^*(k + d + a) + w + \pi - \tau - c_p - n(k + d + a).$$

Nach einigen weiteren Umformungen folgt

$$(A.59) \quad \dot{k} = f(k) + r^*a - n(k + a) - c_p - \left( \dot{d} - (r - \delta - n)d + \tau \right) - \dot{a}.$$

Der Ausdruck in der Klammer auf der rechten Seite von Gleichung (A.59) entspricht wiederum den Staatsausgaben pro Kopf  $\beta$ , sodass man für Gleichung (A.59) auch

$$(A.60) \quad \dot{k} = f(k) - nk - c_p + (r^* - n)a - \dot{a} - \beta$$

schreiben kann.



## Literaturverzeichnis

- Abel, A. B. (1986)*, The failure of ricardian equivalence under progressive wealth taxation, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 30, S. 117-128.
- Abel, A. B. u. a. (1989)*, Assessing dynamic efficiency: Theory and evidence, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 56, S. 1-20.
- Abel, A. B. und Bernheim, B. D. (1991)*, Fiscal policy with impure intergenerational altruism, in: *Econometrica*, Vol. 59, S. 1687-1711.
- Aghion, Ph. und Bolton, P. (1990)*, Government domestic debt and the risk of default: a political-economic model of the strategic role of debt, in: *Dornbusch, R. und Draghi, M. [Hrsg.], Public debt management: theory and history*, Cambridge u. a., S. 315-345.
- Alesina, A. (1989)*, Politics and business cycles in industrial democracies, in: *Economic Policy*, Vol. 8, S. 55-98.
- Alesina, A. und Drazen, A. (1991)*, Why are stabilizations delayed?, in: *American Economic Review*, Vol. 81, S. 1170-1188.
- Alesina, A. und Perotti, R. (1995)*, The political economy of budget deficits, in: *IMF Staff Papers*, Vol. 42, S. 1-31.
- Alesina, A. und Tabellini, G. (1988)*, Credibility and politics, in: *European Economic Review*, Vol. 32, S. 542-550.
- Dies. (1990)*, A positive theory of deficits and government debt, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 57, S. 403-414.
- Allais, M. (1947)*, *Economie et interet*, Imprimerie Nationale, Paris.
- Amann, E. und Jäger, A. (1989)*, Staatsschuldenarithmetik: Zwei unerfreuliche Beispiele, in: *Kredit und Kapital*, Bd. 22, S. 221-234.
- Andel, N. (1964)*, *Probleme der Staatsschuldentilgung*, Berlin. (Diss.)
- Ders. (1969)*, Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden, in: *Public Finance*, Vol. 24, S. 68-77.
- Anlage zu BT-Drucksache V/3605*, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses (12. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – aus Drucksache V/3040, Deutsche Bundestag, 5. Wahlperiode, 6. Dezember 1968, Bonn.
- Aprill, R. und Hugo, D. (2000)*, Staatsverschuldung und verfassungsrechtliche Kreditobergrenze – Ansätze für eine stärkere Begrenzung der Neuverschuldung im Bundeshaushalt – 2. Teil: Investitionsbegriff und Verschuldungsgrenze des Artikels 115 GG, in: *Finanzwirtschaft*, Heft 5/2000, S. 115-119.

- Arndt, H.-W. und Rudolf, W. (1998)*, Öffentliches Recht, 12., überarbeitete Auflage, München.
- Arlt, U. (1994)*, Zur Messung staatlicher Defizite: eine Untersuchung anhand des Bundeshaushalts der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. u. a. (Diss.)
- v. Arnim, H. H. (1981)*, Grundprobleme der Staatsverschuldung, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 26. Jg. N. F., S. 514-523.
- Ders. (1984)*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München.
- v. Arnim, H. H. und Weinberg, D. (1986)*, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Arzbach, M. (1991)*, Das „Primary Budget Gap“-Konzept als Indikator für übermäßige öffentliche Defizite, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 20, S. 632-636.
- Aschauer, D. A. (1990)*, Tax rates, deficits, and intertemporal efficiency, in: Public Finance Quarterly, Vol. 16, S. 374-384.
- Axelrod, R. M. (1984)*, The evolution of cooperation, New York.
- Bach, S. (1993)*, Institutionelle Beschränkungen der Staatsverschuldung vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um das „Balanced Budget Amendment“ in den USA, der Maastrichter Verträge und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Konjunkturpolitik, 39. Jahrgang, S. 1-27.
- Balassone, F. und Giordano, R. (2001)*, Budget deficits and coalition governments, in: Public Choice, Vol. 106, S. 327-349.
- Baretti, Ch., Huber, B. und Lichtblau, K. (2001)*, Die Reform des Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Rationalität und Besitzstandsdenken, in: iw-Trends, 28. Jg., Heft 2, S. 38-58.
- Baretti, Ch. u. a. (2000)*, Der deutsche Föderalismus auf dem Prüfstand: Vorschläge zu einer effizienteren Gestaltung, in: ifo Schnelldienst, 53. Jahrgang, Nr. 28-29, S. 26-38.
- Barro, R. J. (1974)*, Are government bonds net wealth?, in: Journal of Political Economy, Vol. 82, S. 1095-1117.
- Ders. (1989)*, The ricardian approach to budget deficits, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, S. 37-54.
- Ders. (1989a)*, The neoclassical approach to fiscal policy, in: Barro, R. J. [Hrsg.], Modern business cycle theory, Oxford, S. 178-235.
- Barro, R. J. und Sala-i-Martin, X. (1995)*, Economic growth, New York u. a.
- Baum, Th. (1983)*, Eine politökonomische Theorie des Staatsschuldenwachstums in Demokratien, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg., S. 128-132.
- Becker, G. S. (1982)*, Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens, Tübingen.

- Beckmann, K. (1998)*, Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung – Regelbegründungen und Regelbindungsprobleme aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Frankfurt a. M. u. a. (Diss.)
- Berg, G. (1975)*, Grenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 55, S. 569-575.
- Bernheim, B. D. (1987)*, Ricardian equivalence: An evaluation of theory and evidence, in: National Bureau of Economic Research, Macroeconomics Annual, Vol. 2, S. 263-304.
- Ders. (1989)*, A neoclassical perspective on budget deficits, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, S. 55-72.
- Bernheim, B. D. und Bagwell, K. (1988)*, Is everything neutral?, in: Journal of Political Economy, Vol. 96, S. 308-338.
- Bernholz, P. und Breyer, F. (1994)*, Grundlagen der politischen Ökonomie, Bd. 2 Ökonomische Theorie der Politik, 3., völlig überarb. Aufl., Tübingen.
- Berthold, N. und Febn, R. (1994)*, Verursachen Wahlen einen Politischen Konjunkturzyklus?, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 23, S. 166-175.
- Birk, D. (1984)*, Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 99. Jg. des Reichsverwaltungsblattes, S. 745-749.
- Blanchard, O. J. (1984)*, Current and anticipated deficits, interest rates and economic activity, in: European Economic Review, Vol. 25, S. 7-27.
- Ders. (1985)*, Debt, deficits and finite horizons, in: Journal of Political Economy, Vol. 93, S. 223-247.
- Ders. (1990)*, Suggestions for a new set of fiscal indicators, OECD Department of Economics and Statistics, Working Papers, No. 79.
- Blanchard, O. J. u. a. (1986)*, Public debt and fiscal responsibility, in: Blanchard, O. J. u. a. [Hrsg.], Restoring Europe's prosperity, Macroeconomic Papers from the Centre for European Policy Studies, Cambridge u. a., S. 125-153.
- Blanchard, O. J. u. a. (1990)*, The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question, in: OECD Economic Studies, No. 15, Herbst 1990, S. 7-36.
- Blanchard, O. J. und Fischer, S. (1989)*, Lectures on macroeconomics, Cambridge (Mass.) u. a.
- Blankart, Ch. B. (1998)*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie – Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 3., völlig überarbeitete Auflage, München.
- Blinder, A. S. und Holtz-Eakin, D. (1984)*, Public opinion and the balanced budget, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 74, S. 144-149.
- v. Böhm-Bawerk, E. (1921)*, Kapital und Kapitalzins, Zweite Abteilung – Positive Theorie des Kapitals, 4. Aufl., Jena.

- Brennan, G. und Buchanan, J. M. (1980)*, The logic of the ricardian equivalence theorem, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 38, S. 4-16.
- Dies. (1988)*, Besteuerung und Staatsgewalt – Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung, Hamburg.
- Dies. (1993)*, Die Begründung von Regeln – Konstitutionelle Politische Ökonomie, mit einer Einleitung hrsg. v. Watrin, Ch., Tübingen.
- Brenner, G. u. a. (1980)*, Staatsverschuldung und Verfassung – Bestandsaufnahme und Neubestimmung, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 38, S. 236-255.
- Breyer, F. (1997)*, Wirtschaftspolitik und Public Choice, in: v. Hagen, J., Welfens, P. J. J. und Börsch-Supan, A. [Hrsg.], Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre 2 – Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft, Berlin u. a., S. 1-38.
- Bröcker, K. (1997)*, Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, Baden-Baden. (Diss.)
- BT-Drucksache V/890*, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 2. September 1966, Bonn.
- BT-Drucksache V/3040*, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 21. Juni 1968, Bonn.
- BT-Drucksache V/3605*, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses (12. Ausschuß), Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 5. Dezember 1968, Bonn.
- BT-Drucksache 14/5951*, Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG –), Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 7. Mai 2001.
- BT-Drucksache 14/6533*, Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/5951, 14/5971 –, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 2. Juli 2001.
- BuBa (1999)*, Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, 51. Jahrgang, Nr. 4, S. 29-46.
- Buchanan, J. M. (1958)*, Public principles of public debt: a defense and restatement, Homewood (Ill.).
- Ders. (1967)*, Public finance in democratic process – Fiscal institutions and individual choice, Chapel Hill.
- Ders. (1976)*, Barro on the ricardian equivalence theorem, in: Journal of Political Economy, Vol. 84, S. 337-342.
- Ders. (1984)*, Politics without romance: A sketch of positive Public Choice Theory and its normative implications, in: Buchanan, J. M. und Tollison, R. D. [Hrsg.], The theory of Public Choice-II, Ann Arbor, S. 11-22.

- Ders. (1989)*, Die Verfassung der Wirtschaftspolitik – Nobel-Lesung vom 8. Dezember 1986, in: Rechtenwald, H. C. [Hrsg.], Die Nobelpreisträger der ökonomischen Wissenschaft 1969-1988, Bd. 2, Düsseldorf, S. 932-947.
- Buchanan, J. M. und Wagner, R. E. (1977)*, Democracy in deficit – The political legacy of Lord Keynes, New York.
- Buiter, W. H. und Tobin, J. (1979)*, Debt neutrality: A brief review of doctrine and evidence, in: von Fürstenberg, G. M. [Hrsg.], Social security versus private saving, Cambridge (Mass.), S. 39-63.
- BVerfGE 1*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 1, Nr. 26, S. 117-143, Tübingen 1952.
- BVerfGE 3*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 3, Nr. 15, S. 225-248, Tübingen 1954.
- BVerfGE 4*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 4, Nr. 2, S. 7-27, Tübingen 1956.
- BVerfGE 15*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 15, Nr. 9, S. 126-152, Tübingen 1964.
- BVerfGE 19*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 19, Nr. 21, S. 150-166, Tübingen 1966.
- BVerfGE 30*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 30, Nr. 15, S. 170-218, Tübingen 1971.
- BVerfGE 41*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 41, Nr. 7, S. 126-193, Tübingen 1976.
- BVerfGE 55*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 55, Nr. 22, S. 274-348, Tübingen 1981.
- BVerfGE 72*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 72, Nr. 21, S. 330-463, Tübingen 1987.
- BVerfGE 79*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 79, Nr. 27, S. 311-357, Tübingen 1989.
- BVerfGE 86*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 86, Nr. 13, S. 148-279, Tübingen 1993.
- BVerfGE 101*, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts [Hrsg.], Bd. 101, Nr. 8, S. 158-238, Tübingen 2000.
- Cansier, D. (1982)*, Zur Bestimmung des verschuldungsbedingten Ausgabenspielraums, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 197/2, S. 97-105.
- Carlberg, M. (1988)*, Public debt, taxation and government expenditures in a growing economy, Berlin.

- Cass, D. (1965)*, Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation, in: Review of Economic Studies, Vol. 32, S. 233-240.
- Cassel, D. (1982)*, Staatsverschuldung international – Stand und Entwicklung der öffentlichen Kreditaufnahme ausgewählter OECD-Länder im Vergleich, in: Bombach, G. u. a. [Hrsg.], Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 11, Tübingen, S. 667-707.
- Cavaco-Silva, A. A. (1977)*, Economic effects of public debt, London.
- Chourraqui, J.-C. u. a. (1986)*, Public debt in a medium-term perspective, in: OECD Economic Studies, No. 7, S. 103-153.
- Chrystal, K. A. (2000)*, Introduction: Public Choice analysis of economic policy, in: Chrystal, K. A. und Pennant-Rea, R. [Hrsg.], Public Choice analysis of economic policy, London/New York, S. 1-19.
- Corsetti, G. und Roubini, N. (1992)*, Tax smoothing discretion versus balanced budget rules in the presence of politically motivated fiscal deficits: The design of optimal fiscal rules for Europe after 1992, Centre for Economic Policy Research, London.
- Denzau, A. T. und North, D. C. (1994)*, Shared mental models: ideologies and institutions, in: Kyklos, Vol. 47, Fasc. 1, S. 3-31.
- Diamond, P. (1965)*, National debt in a neoclassical growth model, in: American Economic Review, Vol. 55, S. 1126-1150.
- Dietzel, C. (1855)*, Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirtschaft betrachtet, Heidelberg.
- Domar, E. D. (1944)*, The „burden of the debt“ and the national income, in: American Economic Review, Vol. 34, S. 798-827.
- Ders. (1945)*, The burden of the debt: A rejoinder, in: American Economic Review, Vol. 35, S. 414-418.
- Döring, Th. (1999)*, Probleme des Länderfinanzausgleichs aus institutionenökonomischer Sicht – Ein Beitrag zu einer institutionenökonomischen Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 48, Heft 3, S. 231-264.
- Döring, Th. und Stahl, D. (2000)*, Institutionenökonomische Aspekte der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über ein „Maßstäbengesetz“ für den Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999, Schüller, A. [Hrsg.], Studien zur Ordnungsökonomik, Nr. 26, Stuttgart.
- Downs, A. (1968)*, Ökonomische Theorie der Demokratie, Wildenmann, R. [Hrsg.], Tübingen.
- Drazen, A. (1978)*, Government debt, human capital, and bequests in a life-cycle model, in: Journal of Political Economy, Vol. 86, S. 505-516.



- Dreißig, W. (1969)*, Probleme des Haushaltsausgleichs, in: Haller, H. [Hrsg.], Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Berlin, S. 9-40.
- Dies. (1985)*, Zur Frage verfassungsrechtlicher Verschuldungsgrenzen. Erfahrungen im Deutschen Reich und in der Bundesrepublik Deutschland, in: Cansier, D. und Kath, D. [Hrsg.], Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital: Festschrift für Werner Ehrlicher zur Vollendung des 65. Lebensjahres, Berlin, S. 81-106.
- Edling, H. (2001)*, Der Staat in der Wirtschaft – Grundlagen der öffentlichen Finanzen im internationalen Kontext, München.
- Ehrlicher, W. (1975)*, Das strukturelle Defizit, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 55, S. 449-453.
- Ders. (1979)*, Grenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 59, S. 393-400.
- Essig, H. und Hartmann, N. (1999)*, Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1991 bis 1998 – Ergebnisse und Berechnungsmethoden, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 6, S. 449-478.
- Eucken, W. (1965)*, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin u. a.
- Evans, P. (1988)*, Are consumers ricardian? Evidence for the United States, in: Journal of Political Economy, Vol. 96, S. 983-1004.
- Ders. (1988a)*, Are government bonds net wealth? Evidence for the United States, in: Economic Inquiry, Vol. 26, S. 551-566.
- Ders. (1989)*, A test of steady-state government-debt neutrality, in: Economic Inquiry, Vol. 27, S. 39-55.
- Feldstein, M. und Elmendorf, D. W. (1990)*, Government debt, government spending, and private sector behavior revisited: comment, in: American Economic Review, Vol. 80, S. 589-599.
- Ferguson, J. M. (1964)*, Public debt an future generations, Chapell Hill.
- Fischer, H. (1986)*, Grenzen der Staatsverschuldung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 15, S. 61-67.
- Fischer-Menshausen, H. (1983a)*, Art. 110, in: v. Münch, I. [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2., neubearbeitete Auflage, München, S. 922-949.
- Ders. (1983a)*, Art. 109, in: v. Münch, I. [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2., neubearbeitete Auflage, München, S. 871-912.
- Ders. (1983b)*, Art. 115, in: v. Münch, I. [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2., neubearbeitete Auflage, München, S. 997-1019.
- Ders. (1983c)*, Art. 106, in: v. Münch, I. [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2., neubearbeitete Auflage, München, S. 797-838.
- Ders. (1983d)*, Art. 107, in: v. Münch, I. [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2., neubearbeitete Auflage, München, S. 839-858.

- Fisher, I. (1977)*, The theory of interest as determined by impatience to spend income and opportunity to invest it, Philadelphia.
- Flavin, M. (1987)*, Comment on: Bernheim, B. D., Ricardian Equivalence: An evaluation of theory and evidence, in: National Bureau of Economic Research, Macroeconomics Annual, Vol. 2, S. 304-309.
- Frenkel, M. und Hemmer, H.-R. (1999)*, Grundlagen der Wachstumstheorie, München.
- Freund, E. (1992)*, Mathematical statistics, Engelwood Cliffs.
- Frey, B. S. (1977)*, Moderne Politische Ökonomie – Die Beziehung zwischen Wirtschaft und Politik, München/Zürich.
- Ders. (1980)*, Ökonomische Theorie der Politik, in: Albers, W. u. a. [Hrsg.], Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u. a., S. 658-667.
- Frey, B. S. und Bohnet, I. (1993)*, Der ökonomische Blickwinkel – Ein Ansatz zu einer einheitlichen Sozialwissenschaft, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 22, S. 95-97.
- Friauf, K. H. (1968)*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 27, S. 1-46.
- Ders. (1974)*, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Institut für Völkerrecht und ausländisches Recht der Universität zu Köln [Hrsg.], Festschrift für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, Köln u. a.
- Ders. (1990)*, Staatskredit, in: Isensee, J. und Kirchhof, P. [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, § 19, S. 321-355.
- Fricke, E. (1990)*, Kreditbegrenzung im Staatshaushalt – Eine vertane Chance des Bundesgesetzgebers, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 48, S. 222-243.
- Funke, S. (1995)*, Die Verschuldungsordnung – Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin. (Diss.)
- Gabler (1997)*, Volkswirtschaftslexikon, Bd. 1, Wiesbaden.
- Gandenberger, O. (1970)*, Öffentlicher Kredit und Einkommensverteilung, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 29, S. 1-16.
- Ders. (1971/72)*, Zur Rationalität der öffentlichen Kreditnahme – Verhaltenshypothesen und normative Konsequenzen, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 30, S. 369-391.
- Ders. (1980)*, Öffentliche Verschuldung II: Theoretische Grundlagen, in: Albers, W. u. a. [Hrsg.], Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u. a., S. 480-504.
- Ders. (1986)*, On government borrowing and false political feedback, in: Herber, B. P. [Hrsg.], Public finance and public debt, Proceedings of the 40<sup>th</sup> congress of the International Institute of Public Finance Innsbruck, Detroit.

- Ders.* (1988), Was kann die Staatsverschuldung in der Zukunft leisten? – Pessimistische Neubewertung eines wirtschaftspolitischen Instruments, in: Zimmermann, H. [Hrsg.], Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Stuttgart, S. 173-183.
- Ders.* (1989), Staatsverschuldung und Neue Politische Ökonomie, in: Leben, B. [Hrsg.], Wachsende Staatsverschuldung – Gefahren für Politik und Wirtschaft, München, S. 27-37.
- Ders.* (1990), Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung – Eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 48, S. 28-51.
- Gantner, M.* (1979), Zur Frage der Grenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Nowotny, E. [Hrsg.], Öffentliche Verschuldung, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Bd. 8, Stuttgart u. a., S. 145-161.
- Geske, O.-E.* (2001), Der bundesstaatliche Finanzausgleich, München.
- Gruber, Th.* (1996), Rechtliche Schranken für staatliche Haushaltsdefizite – Kritische Bestandsaufnahme und Reformmöglichkeiten am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. u. a. (Diss.)
- Grupp, K.* (1994), Rechtsprobleme der Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 109. Jg. des Reichsverwaltungsblattes, S. 140-147.
- Gschwendtner, H.* (1981), Staatsverschuldung und finanzwirtschaftlicher Ausgabenspielraum, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 39, S. 306-318.
- Häberle, P.* (1977), Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 102, S. 27-68.
- Häde, U.* (1999), Art. 104 (ex-Art. 104c), in: Calliess, Ch. und Ruffert, M. [Hrsg.], Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Neuwied/Kriftel, S. 1122-1149.
- Hansen, A. H.* (1941), Fiscal policy and business cycles, New York.
- Hansmeyer, K.-H.* (1984), Der öffentliche Kredit I – Der Staat als Schuldner, 3. völlig neubearbeitete Auflage, Frankfurt a. M.
- Haug, A. A.* (1990), Ricardian equivalence, rational expectations, and the permanent income hypothesis, in: Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 22, S. 305-326.
- Hellner, U.* (1996), Grenzen staatlicher Verschuldung, Frankfurt a. M. u. a. (Diss.)
- Heinemann, F.* (1994), Staatsverschuldung – Ursachen und Begrenzung, Institut der deutschen Wirtschaft [Hrsg.], Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 214 (1/1994), Köln.
- Heinemann, I.* (1999), Public Choice und moderne Demokratietheorie, München. (Diss.)
- Henseler, P.* (1983), Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 108, S. 489-560.

- Heri, E. W. und Theurillat, M. J. (1989)*, Das Ricardianische Äquivalenztheorem, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 18, S. 187-189.
- Hesse, K. (1993)*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19., überarb. Aufl., Heidelberg.
- Hettlage, K. M. (1964)*, Grundfragen einer Neuordnung des deutschen Finanzrechts, in: Schäfer, F. [Hrsg.], Finanzwissenschaft und Finanzpolitik – Erwin Schoettle von Freunden und Kollegen gewidmet, Tübingen, S. 77-100.
- Hidien, J. W. (1999)*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland – Geschichte und staatsrechtliche Grundlagen, Baden-Baden.
- Ders. (2001)*, Art. 106 GG, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 97. Lfg., November 2001, Loseblattsammlung.
- Höflich, W. (1993)*, Staatsschuldenrecht: Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg.
- Ders. (1995)*, Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte – ein staatsschuldenrechtliches Problem?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 48. Jg., S. 141-147.
- Ders. (1997)*, Haushaltsdisziplinierung der Länder durch Bundesrecht – Die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages und die Verteilung von Konsolidierungslasten im Bundesstaat, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 30. Jg., S. 231-234.
- Huber, B. (1998)*, Der deutsche Finanzausgleich – Konzeption und Reformbedarf, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 27, S. 517-524.
- Ders. (2001)*, Für eine ökonomisch tragfähige Reform des Finanzausgleichs, in: ifo Schnelldienst, 54. Jahrgang, Nr. 2, S. 17-18.
- Huber, B. und Lichtblau, K. (1997)*, Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze, in: iw-Trends, 24. Jg., Heft 4, S. 24-45.
- Dies. (1998)*, Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, in: Wirtschaftsdienst, 78. Jg., S. 142-147.
- Dies. (2000)*, Ein neuer Finanzausgleich – Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 257, Köln.
- Isensee, J. (1977)*, Steuerstaat als Staatsform, in: Stödter, R. und Thieme, W. [Hrsg.], Festschrift für Hans-Peter Ipsen, Tübingen, S. 409-436.
- Ders. (1996)*, Schuldenbarriere für Legislative und Exekutive – Zu Reichweite und Inhalt der Kreditkautele des Grundgesetzes, in: Wendt, R. u. a. [Hrsg.], Staat, Wirtschaft, Steuern – Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Heidelberg, S. 705-728.
- Ders. (1996a)*, Staatsverschuldung im Haushaltvollzug – Verfassungsrechtliche Abhängigkeit der Kreditaufnahme von investiven Ist-Ausgaben, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 111. Jg. des Reichsverwaltungsblattes, S. 173-177.

- Jackson, P. M. und Garratt, D. (2000)*, Public policy and Public Choice, in: Chrystal, K. A. und Pennant-Rea, R. [Hrsg.], Public Choice analysis of economic policy, London/New York, S. 117-148.
- Jarchow, H.-J. (1998)*, Theorie und Politik des Geldes, 10., überarbeitete und wesentlich erw. Aufl., Göttingen.
- Karehnke, H. (1973)*, Zur Änderung des Artikels 115 des Grundgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung, 26. Jg., S. 393-406.
- Karpe, J. (1999)*, Ökonomische Verhaltenskonzepte, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 28, S. 605-607.
- Kirchgässner, G. (1986)*, Rationale Erwartungen und ökonomische Theorie der Politik, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 5, Tübingen, S. 101-121.
- Ders. (1991)*, Homo Oeconomicus – Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen.
- Kirchhof, F. (1999)*, Haushaltsanierung durch „sale and lease back“ von Verwaltungsgebäuden? – Die rechtlichen Aspekte des „Kieler Immobiliengeschäfts“, in: Die Öffentliche Verwaltung, 52. Jg., S. 242-248.
- Kirchhof, P. (1983)*, Staatsverschuldung im demokratischen Rechtsstaat, in: Papier, H.-J. [Hrsg.], Grenzen der öffentlichen Verschuldung, Bielefeld, S. 1-86.
- Ders. (1984)*, Grenzen der Staatsverschuldung in einem demokratischen Rechtsstaat, in: v. Arnim, H. H. und Littmann, K. [Hrsg.], Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Berlin, S. 271-281.
- Kirsch, G. (1983)*, Neue Politische Ökonomie, 2., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Düsseldorf.
- Kitterer, W. (1975)*, Die Problematik der Objektbezogenheit des öffentlichen Kredits nach Art. 115 Abs. 1 GG: Zur gegensätzlichen Position von Rechts- und Finanzwissenschaft, in: Die Öffentliche Verwaltung, 28. Jg., S. 23-34.
- Ders. (1986)*, Sind Steuern und Staatsverschuldung äquivalente Instrumente zur Finanzierung der Staatsausgaben?, in: Kredit und Kapital, Bd. 19, S. 270-291.
- Ders. (2001)*, Maßstäbe für eine Reform des Finanzausgleichs, in: ifo Schnelldienst, 54. Jahrgang, Nr. 2, S. 7-10.
- Klementa, J. (1969)*, Die Haushaltsreform in der Bundesrepublik, in: Deutscher Industrie- und Handelstag [Hrsg.], Finanzpolitik von morgen – Auf dem Wege zur „fiscal policy“, Bonn, S. 71-93.
- Kloepfer, M. (1979)*, Globalsteuerung und Grundgesetz, in: Juristische Ausbildung, 1. Jg., S. 13-20.
- Klump, R. und Preissler, H. (1998)*, Das Modell ewiger Jugend – Darstellung und Anwendungsmöglichkeiten in der dynamischen Makroökonomik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 27, S. 447-453.

- Koch, W. A. S. (1975)*, Grundlagen des debt management (I), in: Das Wirtschaftsstudium, 4. Jg., S. 344-347.
- Kolms, H. (1976)*, Finanzwissenschaft IV – Öffentlicher Kredit, öffentlicher Haushalt, Finanzausgleich, 2. verb. und erg. Auflage, Berlin u. a.
- Koopmans, T. C. (1966)*, On the concept of optimal economic growth, in: The econometric approach to development planning, a reissue of Pontificiae Academiae Scientiarum Scripta Varia, Vol. 28, S. 225-300.
- Korioth, S. (1997)*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen.
- Kormendi, R. C. (1983)*, Government debt, government spending, and private sector behavior, in: American Economic Review, Vol. 73, S. 994-1010.
- Kratzmann, H. (1982)*, Der Staatsbankrott – Begriff, Erscheinungsformen, Regelung, in: Juristenzeitung, 37. Jg., Tübingen, S. 319-325.
- Krause-Junk, G. (1982)*, Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls – Zu einigen Begriffen des Sachverständigenrats, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 40, S. 1-22.
- Kriszeleit, R. und Meuthen, J. (1995)*, Kredithöchstgrenze und Haushaltsvollzug, in: Die öffentliche Verwaltung, 48. Jg., S. 461-466.
- Lappin, R. (1994)*, Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz – ein Plädoyer gegen den Kreditstaat, Berlin. (Diss.)
- Lee, D. (1986)*, Deficits, political myopia and the asymmetric dynamics of taxing and spending, in: Buchanan, J. M. u. a. [Hrsg.], Deficits, Basil Blackwell.
- Leiderman, L. und Razin, A. (1988)*, Testing ricardian neutrality with an intertemporal stochastic model, in: Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 20, S. 1-21.
- Lehment, H. (1988)*, Fiskalpolitik in offenen Volkswirtschaften, Kieler Studien 219, Tübingen.
- Lerch, W. (1981)*, Der zukünftige fiskalische Handlungsspielraum bei anhaltender Staatsverschuldung – Ein Beitrag zur Messung des Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte, in: WSI Mitteilungen, Bd. 34, S. 22-27.
- Lerner, A. P. (1948)*, The burden of the national debt, in: Metzler, L. A. [Hrsg.], Income, employment and public policy – Essays in honor of Alvin H. Hansen, New York, S. 255-275.
- Leschke, M. (1993)*, Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie – Das Forschungsprogramm der Constitutional Economics und seine Anwendung auf die Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen. (Diss.)
- Littwin, F. (1997)*, Umsetzung der Konvergenzkriterien nach Art. 104 c I EGV im Bund-Länder-Verhältnis unter besonderer Berücksichtigung des Art. 109 GG, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 30. Jg., S. 325-330.

- Masson, P. R. (1985)*, The sustainability of fiscal deficits, in: IMF Staff Papers, Vol. 32, S. 577-605.
- Maunz, Th. (1978)*, Art. 106 GG, in: Maunz, Th. und Dürig, G. [Hrsg.], Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 5, Lieferungen 1-38, Loseblattsammlung.
- Ders. (1979)*, Art. 109 GG, in: Maunz, Th. und Dürig, G. [Hrsg.], Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 5, Lieferungen 1-36, Loseblattsammlung.
- Ders. (1981)*, Art. 110 GG, in: Maunz, Th. und Dürig, G. [Hrsg.], Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 5, Lieferungen 1-36, Loseblattsammlung.
- Ders. (1981a)*, Art. 115 GG, in: Maunz, Th. und Dürig, G. [Hrsg.], Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 5, Lieferungen 1-36, Loseblattsammlung.
- Ders. (1983)*, Art. 107 GG, in: Maunz, Th. und Dürig, G. [Hrsg.], Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 5, Lieferungen 1-38, Loseblattsammlung.
- Maußner, A. und Klump, R. (1996)*, Wachstumstheorie, Berlin u. a.
- McCallum, B. T. (1984)*, Are bond-financed deficits inflationary? – A ricardian analysis, in: Journal of Political Economy, Vol. 92, S. 123-135.
- Mehde, V. (1997)*, Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Aufteilung der Verschuldungsgrenzen des Vertrags von Maastricht?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 50. Jg., S. 616-624.
- Milesi-Ferretti, G. M. (1995)*, Do good or do well? Public debt management in a two-party economy, in: Economics and Politics, Vol. 7, S. 59-78.
- Modigliani, F. (1964)*, Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt, in: Furgeson, J. M. [Hrsg.], Public debt and future generations, Chapel Hill, S. 107-138.
- Ders. (1966)*, The life-cycle hypothesis of saving, the demand for wealth and the supply of capital, in: Social Research, Vol. 33, S. 160-217.
- Modigliani, F. und Sterling, A. (1986)*, Government debt, government spending and private sector behavior: comment, in: American Economic Review, Vol. 76, S. 1168-1179.
- Mueller, D. C. (1989)*, Public Choice II – A revised edition of Public Choice, New York u. a.
- Ders. (1993)*, Public Choice: A survey, in: Mueller, D. C. [Hrsg.], The Public Choice Approach to politics, Aldershot/Brookfield, S. 395-433.
- Müickel, W. J. (1981)*, Ein Beitrag zur Theorie der Staatsverschuldung, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 39, S. 255-278.
- Ders. (1983)*, Öffentliche Kreditaufnahme und budgetärer Ausgabenpielraum, in: Das Wirtschaftsstudium, Bd. 12, S. 519-523.
- Ders. (1983a)*, Öffentliche Kreditaufnahme und budgetärer Ausgabenpielraum (II), in: Das Wirtschaftsstudium, Bd. 12, S. 571-575.

- Ders.* (1984), Tilgung der Staatsschuld, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Bd. 13, S. 279-284.
- Murphy, K. M. und Welch, F.* (1990), Empirical age-earnings profiles, in: Journal of Labor Economics, Vol. 8, S. 202-229.
- Mußgnug, R.* (1989), Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 47, S. 113-141.
- Niskanen, W. A.* (1992), The case for a new Fiscal Constitution, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 6, S. 13-24.
- Nonnenmacher, K.* (1991), Das Ausgleichsgebot des Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG, Heidelberg. (Diss.)
- Oberhauser, A.* (1985), Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200/4, S. 333-348.
- Ders.* (1995), Die Last der Staatsverschuldung, in: Kredit und Kapital, Bd. 28, S. 346-367.
- Osterloh, L.* (1990), Staatsverschuldung als Rechtsproblem? Kritisches zum Urteil des Zweiten Senats des BVerfG vom 18.4.1989, in: Neue Juristische Wochenschrift, 43. Jg., S. 145-152.
- Patzig, W.* (1989), Nochmals: Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte – Das Urteil des BVerfG vom 18. April 1989 und seine Konsequenzen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 42. Jg., S. 1022-1029.
- Peacock, A.* (1988), Staatsfinanzen und Staatsbürger, in: Zimmermann, H. [Hrsg.], Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Stuttgart, S. 11-27.
- Perschau, O. D.* (1999), Positive Theorien der öffentlichen Verschuldung unter rationalen Erwartungen, Berlin. (Diss.)
- Persson, T. und Svensson, L. E. O.* (1989), Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 104, S. 325-345.
- Pesek, B. P. und Saving, Th. R.* (1967), Money, wealth, and economic theory, New York und London.
- Phelps, E.* (1961), The golden rule of accumulation: A Fable for growthmen, in: American Economic Review, Vol. 51, S. 638-643.
- Piduch, E. A.*, Bundeshaushaltsrecht, Loseblattsammlung.
- van der Ploeg, F.* (1991), Money and capital in interdependent economies with overlapping generations, in: Economica, Vol. 58, S. 233-256.
- Posner, M. V.* (1987), A survey of the debate, in: Boskin, M. J. u. a. [Hrsg.], Private saving and public Debt, Oxford u. a., S. 395-414.



- Poterba, J. M. und Summers, L. H. (1987)*, Finite lifetimes and the effects of budget deficits on national saving, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 20, S. 369-391.
- Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit*, abgedruckt in: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften [Hrsg.], Europäische Union – Textsammlung, Bd. 1, Teil I, Luxemburg 1999, S. 521-524.
- Püttner, G. (1980)*, Staatsverschuldung als Rechtsproblem – Ein verfassungsrechtliches Plädoyer gegen die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte, Berlin u. a.
- Ramsey, F. (1928)*, A mathematical theory of saving, in: *Economic Journal*, Vol. 38, S. 543-559.
- Ricardo, D. (1966)*, The works and correspondence of David Ricardo, Sraffa, P. [Hrsg.], Pamphlets and papers 1815-1823, Vol. IV, Cambridge.
- Richter, W. F. (1992)*, Staatsverschuldung, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 3. Jg., S. 171-185.
- Roubini, N. und Sachs, J. D. (1989)*, Government spending and budget deficits in the industrial countries, in: *Economic Policy*, No. 8, April 1989, S. 99-132.
- Dies. (1989a)*, Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies, in: *European Economic Review*, Vol. 33, S. 903-938.
- Rürup, B. (1982)*, Haushaltswirtschaftliche Grenzen der Staatsverschuldung (I), in: *Das Wirtschaftsstudium*, Bd. 11, S. 301-306.
- Ders. (1982a)*, Begrenzungskriterien der staatlichen Kreditaufnahme, in: Bombach, G. u. a. [Hrsg.], *Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit*, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 11, Tübingen, S. 603-666.
- Samuelson, P. A. (1958)*, An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 66, S. 467-482.
- Schaller, H. (2000)*, Rechtsgrundlagen des Haushaltrechts von Bund und Ländern, in: *Finanzwirtschaft*, Heft 6/2000, S. 131-132.
- Schemmel, L. (1997)*, Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Umsetzung des europäischen Stabilitätspakts bei Bund und Ländern, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V. [Hrsg.], Wiesbaden.
- Scherf, W. (2001)*, Ein flexibles Tarifmodell für den Länderfinanzausgleich, in: *ifo Schnelldienst*, 54. Jahrgang, Nr. 2, S. 3-6.
- Schumpeter, J. A. (1975)*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 4. Aufl., München.
- Schwarz, K.-A. (1998)*, Voraussetzungen und Grenzen staatlicher Kreditaufnahme, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 51. Jg., S. 721-725.
- Seater, J. J. (1993)*, Ricardian equivalence, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, S. 142-190.

- Shugart II, W. F. und Tollison, R. D. (1986)*, The vote motive and the debt: A contingent liability approach, in: Buchanan, J. M. u. a. [Hrsg.], Deficits, Basil Blackwell.
- Sidrauski, M. (1967)*, Rational choice and patterns of growth in a monetary economy, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 57, S. 534-544.
- Simon, H. A. (1955)*, A behavioral model of rational choice, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, S. 99-118.
- Söllner, F. (2000)*, Die Umsetzung der Maastricht-Kriterien zur Staatsverschuldung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: ifo Schnelldienst, 53. Jg., Nr. 10, S. 8-18.
- Solow, R. M. (1956)*, A contribution to the theory of economic growth, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, S. 65-94.
- v. Stein, L. (1878)*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 4. Aufl., Leipzig.
- Stern, K. (1980)*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München.
- Ders. (1983)*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Staatsverschuldung unter Berücksichtigung von Art. 115 GG, in: Steuerberater-Jahrbuch, 1982/83, S. 41-67.
- Stern, K. u. a. (1972)*, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart u. a.
- Stiglitz, J. E. (1988)*, On the relevance or irrelevance of public financial policy, in: Arrow, K. J. und Boskins, M. J. [Hrsg.], The economics of public debt, Basingstoke u. a., S. 41-76.
- Streit, M. E. (2000)*, Theorie der Wirtschaftspolitik, 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Düsseldorf.
- Stützel, W. (1978)*, Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Kredit und Kapital, Bd. 11, S. 429-450.
- Suzuki, M. (1994)*, Evolutionary voter sophistication and political business cycles, in: Public Choice, Vol. 81, S. 241-261.
- SVR (1964/65)*, Stabiles Geld – Stetiges Wachstum, Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1964/1965, Stuttgart/Mainz.
- Ders. (1975)*, Jahresgutachten 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/4326 vom 24.11.1975.
- Ders. (1995/96)*, Jahresgutachten 1995/96 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/3016 vom 15.11.1995.
- Ders. (1996/97)*, Reformen voranbringen, Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1996/97, Stuttgart.

- Ders.* (1998/99), Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1998/99, Stuttgart.
- Ders.* (2001/02), Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2001/02, Stuttgart.
- Tabellini, G. und Alesina, A.* (1990), Voting on the Budget Deficit, in: *American Economic Review*, Vol. 80, S. 37-49.
- Tiemann, S.* (1995), Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 48. Jg., S. 632-636.
- Trostel, Ph. A.* (1993), The nonequivalence between deficits and distortionary taxation, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 31, S. 207-227.
- Tullock, G.* (2000), Part I: The theory of Public Choice, in: Tullock, G., Seldon, A. und Brady, G. L. [Hrsg.], *Government: Whose obedient servant? – A primer in Public Choice*, London, S. 1-83.
- Verordnung der Europäischen Gemeinschaft Nr. 1467/97* des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt der Europäischen Union L 209 vom 2. August 1997, S. 6-11.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Amtsblatt der Europäischen Union C 340 vom 10. November 1997, abgedruckt in: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften [Hrsg.], *Europäische Union – Textsammlung*, Bd. 1, Teil I, Luxemburg 1999, S. 69-342.
- Vialon, F. K.* (1953), *Haushaltsrecht*, Berlin u. a.
- Vogel, K. und Walter, H.* (2001), Art. 106 GG, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 96. Lfg., Mai 2001, Loseblattsammlung.
- Vogel, K. und Kirchhof, P.* (2001), Art. 107 GG, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 97. Lfg., November 2001, Loseblattsammlung.
- Vogel, K. und Waldhoff, Ch.* (2001), X. Das Finanzwesen – Vorbemerkungen zu Art. 104a-115, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 97. Lfg., November 2001, Loseblattsammlung.
- Vogel, K. und Wiebel, M.* (2001), Art. 109 GG, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 97. Lfg., November 2001, Loseblattsammlung.
- Wagner, A.* (1890), *Lehrbuch der politischen Ökonomie*, Bd. 6, 2. Aufl., Leipzig.
- Wagner, R. E. und Tollison, R. D.* (1982), Balanced budgets, fiscal responsibility, and the constitution, in: Wagner, R. E. u. a. [Hrsg.], *Balanced budgets, fiscal responsibility, and the constitution*, Washington.
- Webb, D. C.* (1981), The net wealth effect of government bonds when credit markets are imperfect, in: *The Economic Journal*, Vol. 91, S. 405-414.

- Weil, Ph. (1989)*, Overlapping families of infinitely-lived agents, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 83, S. 183-198.
- v. *Weizsäcker, R. K. (1992)*, Staatsverschuldung und Demokratie, in: *Kyklos*, Vol. 45, Fasc. 1, S. 51-67.
- Wiebel, M. (2001)*, Art. 115 GG, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 97. Lfg., November 2001, Loseblattsammlung.
- Wildasin, D. E. (1990)*, Non-neutrality of debt with endogenous fertility, in: *Oxford Economic Papers*, Vol. 42, S. 414-428.
- Wilke, D. (1968)*, Artikel 109 Grundgesetz und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 92, S. 270-307.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980)*, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen – Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 Grundgesetz, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29.
- Ders. (1984)*, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 34.
- Ders. (1994)*, Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern – Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 54.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1968)*, Fragen der Staatsverschuldung, Gutachten vom 23. Juli 1968.
- Wittman, D. (1977)*, Candidates with policy preferences: A dynamic model, in: *Journal of Economic Theory*, Vol. 14, S. 180-189.
- Wolf, U. (1984)*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland – Die Bedeutung des Art. 115 GG im Rahmen der von Art. 109 Abs. 2 GG verankerten gesamtwirtschaftlichen Funktion des Haushalts, Hamburg. (Diss.)
- v. *Wulffen, K. (1996)*, Politikberatung in der Demokratie – Zur Anwendung institutionenökonomischer Konzepte auf die Gesellschafts- und Unternehmenspolitik, Berlin. (Diss.)
- Yaari, M. E. (1965)*, Uncertain lifetime, life insurance, and the theory of the consumer, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 32, S. 137-150.
- Yotsuzuka, T. (1987)*, Ricardian equivalence in the presence of capital market imperfections, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 20, S. 411-436.
- Ziffner, S. (1980)*, Ökonomische Grenzen der staatlichen Kreditaufnahme, Berlin.
- Zimmermann, H. und Henke, K.-D. (1994)*, Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 7. völlig überarb. und erw. Aufl., München.



# Lebenslauf

**Frank Augsten**

**geb. am 17. Oktober 1969 in Emmendingen**

05.1989	Abitur
06.1989 – 08.1990	Wehrdienst
10.1990 – 05.1996	Studium der Volkswirtschaftslehre in Freiburg i. Br.
02.1997 – 01.2002	Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschaftstheorie der Universität Passau
seit 02.2002	Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschaftstheorie der Universität Passau