

Norbert Andel

Wie über Vermögensveräußerungen der Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG vereitelt wird

Nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG wird die Höhe der staatlichen Kreditaufnahme durch die Investitionsausgaben begrenzt. Dem liegt die Vorstellung einer intertemporalen Äquivalenz zwischen der Finanzierung des Schuldendienstes und dem Nutzen aus den Investitionsausgaben zugrunde. Professor Norbert Andel weist darauf hin, daß durch die laufenden umfangreichen Vermögensveräußerungen des Staates gegen den Zweck von Artikel 115 verstoßen werden kann.

Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt: „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.“ Der erste Halbsatz ist auf die Kreditbegrenzung gerichtet. Dafür die Höhe der Investitionsausgaben zu wählen, hat sowohl in der Finanzwissenschaft als auch in der deutschen Verfassungsgeschichte eine weit zurückreichende Tradition¹. Der zweite Halbsatz „Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ wurde erst im Zuge der großen Haushaltsrechtsreform 1969 aufgenommen, die zum Haushaltsgrundsatzgesetz, zur Ablösung der Reichshaushaltsordnung durch die Bundeshaushaltsordnung und zu entsprechenden Änderungen der Landeshaushaltsordnungen führte. Er sollte entsprechend der keynesianischen Makrosteuerung ermöglichen, „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“² – nötigenfalls auch durch eine Kreditaufnahme über die Investitionsausgaben hinaus.

Die Wahl der Investitionsausgaben als Obergrenze zielt auf eine intertemporale Äquivalenz: Die Bürger sollen in den folgenden Jahren nicht nur über die Finanzierung des Schuldendienstes in Form höherer Steuern oder niedrigerer anderer Staatsausgaben belastet, sondern über die künftigen Nutzen aus Investitionsausgaben auch begünstigt werden³.

Kritik an der wachsenden Verschuldung

Der Umstand, daß trotz der Bestimmungen des Art. 115 GG die Verschuldung seit den siebziger Jahren gewaltig angewachsen ist, hat schon vor der explosionsartigen Erhöhung im Gefolge der Wiedervereinigung dazu geführt, daß Art. 115 GG kritisch geprüft wurde. Exemplarisch seien hier zwei Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen „zum Begriff der öffentlichen Investitionen – Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Art. 115 Grundgesetz“ – sowie „zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuerschul-

¹ Vgl. W. Dreißig: Zur Frage verfassungsrechtlicher Verschuldungsgrenzen. Erfahrungen im Deutschen Reich und in der Bundesrepublik Deutschland, in: D. Cansier, D. Kath (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital: Festschrift für Werner Ehrlicher zur Vollendung des 65. Lebensjahres, Berlin 1985, S. 81-105, insbesondere S. 82-92.

² So die Formulierung in dem damals neu eingefügten Absatz 2 des Art. 109 GG.

³ „Der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf zukünftige Einnahmen soll jedenfalls dadurch begrenzt werden, daß der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf.“ Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 79, Tübingen 1989, Nr. 27, S. 334.

Prof. Dr. Norbert Andel, 62, lehrt Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und des Sozialbeirats beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

„genannt, aber auch die oben zitierte bekannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989⁴. Die Kritik richtete sich vor allem darauf,

- daß der Investitionsbegriff im Hinblick auf die intertemporale Äquivalenz zu weit gefaßt sei,
- daß Art. 115 GG die Entwicklung zu einer unerwünschten hohen Verschuldung nicht verhindert habe, und zwar schon in den siebziger Jahren,
- daß das Kriterium „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ zu vage sei und
- daß das in Art. 115 Abs. 1 Satz 3 geforderte Ausführungsgesetz noch ausstehe.

Trotz dieser Kritik werden meist beide in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Zielaspekte grundsätzlich akzeptiert, wenn man auch oft in der konjunkturpolitischen Ausnahmebestimmung die Gefahr einer möglichen Umgehung der quantitativen Begrenzung sieht.

Bedeutung der Vermögensänderungen

Vor dem Hintergrund der Entwicklung des Bundeshaushalts vor allem im Jahr 1997 ist es erstaunlich und bedauerlich zugleich, daß sich die kritischen Stimmen so einseitig auf die zweckadäquate Abgrenzung der Investitionsausgaben konzentrierten, ohne zu bedenken, daß es doch eigentlich bei der intertemporalen Äquivalenz um einen Vergleich zwischen der Veränderung der Nettokreditaufnahme einerseits und des Vermögensbestandes andererseits geht. Die Veränderung dieses Vermögensbestandes hängt nicht nur von den jeweiligen vermögenswirksamen Ausgaben ab, sondern auch von der gleichzeitigen Reduktion des zu Jahresbeginn übernommenen Vermögens. Diese Reduktion kann auf (vor allem nutzungsbedingten) Abschreibungen beruhen, aber auch auf Verkäufen, etwa im Wege der Privatisierung.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat sich in dem erwähnten „Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investition“ vor allem sehr eingehend mit der zweckadäquaten Begrenzung der Investitionsausgaben befaßt:

- Sollen (investive) Ausgaben in das Humankapital einbezogen werden (S. 33 f.)?
- Soll sich der Investitionsbegriff über die Sachinvestition hinaus auch auf Finanzinvestitionen, Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für Investitionen erstrecken (S. 36-39)?
- Welche Wertuntergrenzen sind für die Abgrenzung zwischen laufendem Aufwand und Investitionsausgaben festzulegen (S. 40)?
- Wie sind langlebige Güter im Verteidigungsbereich zu behandeln (S. 40 f.)?

Was die anderen Einflußfaktoren auf den Investitionsbestand betrifft, so wurde im Zusammenhang mit Art. 115 GG lediglich auf die Abschreibungen eingegangen. Der Finanzwissenschaftliche Beirat fordert hier zu Recht, „auf die Nettoinvestitionen (soweit ermittelbar)“ abzustellen, „da sich im Hinblick auf die Zukunftsbelastung und auch unter Berücksichtigung der mit Art. 115 GG verfolgten Begrenzung der Verschuldung höchstens für die Nettoinvestitionen eine Kreditfinanzierung rechtfertigen läßt“⁵. Die Möglich-

⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen – Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Art. 115 Grundgesetz –, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29, Bonn 1980; ders.: Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 34, Bonn 1984.

⁵ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, a.a.O., S. 52.

⁶ Die interessanten allgemeinen Ausführungen des Beirats zum Unterschied zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlicher Betrachtungsweise (ebenda, S. 34) werden im Zusammenhang mit Art. 115 GG nicht wieder aufgegriffen.

Bernhard Fischer

Institutional Investors, Savings and Capital Markets in Emerging Economies

Die Studie untersucht die Bedeutung heimischer institutioneller Investoren (wie Pensionsfonds und Lebensversicherer) für die Entwicklung von Kapitalmärkten und die Bildung von inländischen Ersparnissen. Besonders berücksichtigt werden die Erfahrungen Chiles.

1998, 100 S., brosch., 30,- DM, 219,- öS, 28,- sFr; ISBN 3-7890-5333-3
(Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg, Bd. 40)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

keit, daß der Investitionsbestand über die Abschreibungen hinaus durch Verkäufe von Vermögensobjekten reduziert werden kann, wurde nicht berücksichtigt⁶. Aus der heutigen Perspektive ist dies nicht ganz verständlich, erklärt sich aber wohl aus der früher vergleichsweise geringen Bedeutung der Erlöse aus Vermögensveräußerungen.

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, waren die Vermögensveräußerungen des Bundes bis Mitte der achtziger Jahre nahezu bedeutungslos. Die Milliardengrenze wurde erstmals 1987 überschritten, seit 1992 aber dann ständig. Der Höhepunkt wurde bislang 1998 mit 31,8 Mrd. DM (Soll) erreicht. Für 1999 sind immerhin noch 12 Mrd. DM veranschlagt. Dadurch wird die Funktion des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG vereitelt. Auf der Basis der Soll-Zahlen übersteigt die Nettokreditaufnahme in der Periode 1990-1999 die Investitionsausgaben in drei Jahren. Bezieht man die Nettokreditaufnahme aber auf die Größe „Investitionsausgaben minus Vermögensveräußerungen“, was im Hinblick auf das intertemporale Äquivalenzprinzip erforderlich ist, wird die Verschuldungsgrenze in sieben Jahren überschritten, 1998 sogar in einem Umfang von über 30 Mrd. DM.

Grundgesetz ändern!

Dies ist mit der Grundidee des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG nicht vereinbar. Um dies für die Zukunft auszuschließen, sollte Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG so geändert werden, daß die Einnahmen aus Krediten die (positive) Differenz zwischen der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen und den Einnahmen aus Vermögensveräußerungen nicht überschreiten dürfen. Eine solche Grundgesetzänderung sollte dem Gesetzgeber Anlaß sein, die Frage der Kreditbegrenzung erneut offen und unter Berücksichtigung der in der Literatur aufgeworfenen problematischen Aspekte zu untersuchen.

Investive Ausgaben, Nettokreditaufnahme und Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen des Bundes

(in Mill. DM, Soll)

Jahr	Investive Ausgaben	Nettokreditaufnahme	Vermögensveräußerungen ¹	Investive Ausgaben ./. Nettokreditaufnahme	Investive Ausgaben ./. Nettokreditaufnahme ./. Vermögensveräußerungen
1970	14723	302	56	14421	14365
1971	17897	3720	8	14177	14169
1972	19647	4035	18	15612	15594
1973	20858	2462	73	18396	18323
1974	24357	7640	1	16717	16716
1975	26413	37910	32	-11497	-11529
1976	23109	32746	1	-9637	-9638
1977	25286	20693	25	4593	4568
1978	29586	30813	10	-1227	-1237
1979	33892	28373	50	5519	5469
1980	32473	24203	65	8270	8205
1981	31720	33775	49	-2055	-2104
1982	32583	39654	1	-7071	-7072
1983	33115	40910	4	-7795	-7799
1984	35489	31244	703	4245	3542
1985	34937	24990	7	9947	9940
1986	34153	23660	462	10493	10031
1987	34114	22277	3302	11837	8535
1988	34091	38634	2500	-4543	-7043
1989	37473	27829	200	9644	9444
1990	40281	66938	500	-26657	-27157
1991	65986	61657	556	4329	3773
1992	68655	40530	1500	28125	26625
1993	67707	67570	1340	137	-1203
1994	63911	69100	4272	-5189	-9461
1995	71189	48985	13057	22204	9147
1996	66281	59900	10737	6381	-4356
1997	58680	70850	9620	-12170	-21790
1998	58138	56400	31850	1738	-30112
1999	57474	56200	12180	1274	-10906

¹ Im Sinne von Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Leider wurde dies 1990 versäumt⁷, als der Bundesgesetzgeber offensichtlich nur widerwillig unter dem Druck des Bundesverfassungsgerichts die in Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG geforderte bundesgesetzliche Regelung in Form der Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung haastig beschlossen hat⁸. Der faktische Ausschluß der Öffentlichkeit bei dieser Aktion war so erfolgreich, daß diese Gesetzesänderungen offensichtlich noch nicht einmal den Mitgliedern des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, seines Stabes und den eingeladenen Sachverständigen zur Kenntnis gelangte⁹.

⁷ Vgl. E. Fricke: Kreditbegrenzung im Staatshaushalt. Eine vertane Chance des Bundesgesetzgebers, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 48, 1990, S. 223: „Der Bund hat eine Chance vertan. Statt für eine weitblickende Reform hat er sich für eine kurzfristige Reparatur entschieden. Von den Denkanstößen, die das BVerfG gegeben hat, wurde wenig, allzuwenig aufgegriffen, angenommen nur das Minimum dessen, was möglich und ... notwendig oder zweckmäßig war.“

⁸ Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes vom 18. Juli 1990, Bundesgesetzblatt I, 1990, S. 1446; Viertes Gesetz zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vom 18. Juli 1990, Bundesgesetzblatt I, 1990, S. 1447.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion - Orientierung für die Zukunft, Jahresgutachten 1997/98, Stuttgart 1997, Ziff. 335.