

Berend Diekmann

Die Budgetregel des Artikels 115 GG

Nach Artikel 115 Grundgesetz darf die Nettokreditaufnahme die Investitionsausgaben nicht übersteigen, es sei denn, es liegt eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vor. Bremst die Budgetregel des Art. 115 GG in ihrer derzeitigen Form tatsächlich die Entwicklung der Staatsverschuldung? Welche Rolle kann eine nationale Budgetregel vor dem Hintergrund des Europäischen Stabilitätspaktes noch spielen?

In Artikel 109 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) wird als allgemeiner finanzwirtschaftlicher Grundsatz verlangt, daß Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen. Innerhalb dieses Rahmens gibt Artikel 115 Abs. 1 GG als spezielle Budgetregel eine Krediteinnahmegrenze vor, die durch die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben bestimmt wird. Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist einziger Maßstab für das Vorliegen einer Ausnahmesituation, die eine Überschreitung dieser Krediteinnahmegrenze erlaubt. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wird durch § 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) bestimmt: Es umfaßt die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum.

Verstetigung der Wirtschaftsentwicklung

Für die Verschuldungspolitik des Bundes maßgeblich sind damit einerseits das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, das allerdings eine immer zu beachtende Handlungsmaxime der Finanzpolitik darstellt, und andererseits die investiven Ausgaben, denen nur eine spezielle, situationsbezogene Funktion als Meßplatte zukommt. Der Kopplung der Finanzpolitik an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleich-

gewichts durch die Grundgesetzänderung von 1969 lag eine (keynesianische) Auffassung von der volkswirtschaftlichen Rolle öffentlicher Haushalte zugrunde, nach der die Haushaltspolitik durch Veränderungen der staatlichen Nachfrage einen wichtigen Beitrag leisten soll, um die wirtschaftliche Entwicklung zu verstetigen.

Verstetigung bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung möglichst dicht an einen langfristigen, stetig verlaufenden und als exogen angesehenen Wachstumstrend (Potentialwachstum) herangeführt wird, mit anderen Worten Konjunkturzyklen geglättet werden¹. Der Zeithorizont einer Stabilisierungspolitik mit finanzpolitischen Mitteln sollte sich nach der Dauer und der Phase eines solchen Konjunkturzyklus richten.

Zwei Schwachpunkte dieses Ansatzes einer Verstetigungspolitik mit finanzwirtschaftlichen Mitteln sind hervorzuheben:

□ Die Orientierung der öffentlichen Haushaltspolitik auf die Erfordernisse eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts impliziert die Erwartung der Politik, daß dieses Gleichgewicht in dynamischer Perspektive einem stetigen Entwicklungstrend folgen kann. Hieran sind Zweifel begründet, wenn man bedenkt, daß Strukturbrüche auftraten, seit die entsprechenden Regelungen in das Grundgesetz eingefügt worden

Dr. Berend Diekmann, 38, ist Referent im Bundesministerium für Wirtschaft mit dem Schwerpunkt Finanzpolitik. Er gibt in diesem Aufsatz seine persönliche Meinung wieder.

¹ Vgl. N. Kloten: Das Stabilisierungsproblem: Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis, in: W. Fischer (Hrsg.): Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft, Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Berlin 1989, S. 61. Als Maßstab für das Vorliegen von Konjunkturzyklen sollen in diesem Aufsatz Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials gelten.

sind und das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz beschlossen worden ist².

□ Das Ausmaß der Konjunkturschwankungen und die Zyklendauer sind nicht exogen, sondern sie sind u.a. abhängig von den jeweils verfolgten Politikansätzen.

Mit der keynesianischen Doktrin konkurrierende neoklassische Erklärungsansätze sehen die öffentliche Verschuldung als Ergebnis eines Abwägungsprozesses wohlwollender Politiker („benevolent policy-makers“). Diese Politiker verfolgen das Ziel, die Wohlfahrtsverluste zu minimieren, die entstünden, würde die Finanzpolitik bei konjunkturellen Schwankungen prozyklisch gegensteuern, um den Finanzierungssaldo stabil zu halten. Die öffentliche Verschuldung aus konjunkturellen Gründen im Sinne eines Wirkenlassens automatischer Stabilisatoren kann insoweit auch aus neoklassischer Sicht zulässig sein.

Es ist zumindest aus keynesianischer und neoklassischer Sicht in diesem Sinne unumstritten, daß eine prozyklische Finanzpolitik Konjunkturschwankungen verstärkt und deshalb den Erfordernissen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht Rechnung trägt. Hieraus leitet sich als finanzpolitische Maxime ab, daß zumindest eine passive konjunkturelle Schuldenpolitik zu verfolgen ist, die die eingebauten Stabilisatoren wirken läßt. Aber auch eine nachfrageorientierte, aktive Schuldenpolitik steht nur dann im Widerspruch zu Art. 109 Abs. 2 GG, wenn sie eindeutig stabilitätswidrige Wirkungen zeitigt.

Folgt man allerdings Public-Choice-Ansätzen und gibt man die Annahme eines wohlwollenden Politikers auf, so kann selbst eine Schuldenpolitikvariante, die aus neoklassischer Sicht angemessen ist, übermäßige Defizite verursachen. Daraus läßt sich ableiten, daß zusätzlich scharfe Budgetregeln erforderlich sind³.

Konkurrierende Theorien und inhaltliche Einwände ändern aber nichts daran, daß eine finanzpolitische Maßnahme, die sich auf Artikel 115 GG beruft, gemäß der skizzierten (keynesianischen) Konzeption immer zunächst daran zu messen sein wird, ob sie *kurzfristig* angelegt ist und ob sie eine *konjunkturelle* Störung dämpfen kann. Soll ein ökonomisches Urteil über die Angemessenheit einer bestimmten öffentlichen

Neuverschuldung innerhalb der geltenden Finanzverfassung abgegeben werden, müssen dabei (umstrittene) Annahmen über Wirkungszusammenhänge mitberücksichtigt werden.

Verschuldungsgrenze Investitionsausgaben

Die Verknüpfung der Neuverschuldung mit den veranschlagten Bruttoinvestitionsausgaben geht von der Absicht aus, eine intertemporale Allokationseffizienz nach äquivalenztheoretischen Vorstellungen herzustellen. Öffentlichen Investitionen wird der Charakter von zukunftsbegünstigenden Ausgaben zugesprochen. Der Kapazitätseffekt bestimmter Investitionen wirkt sich positiv auf das Wirtschaftswachstum aus. Die dann steigenden Steuereinnahmen und Einnahmen der Sozialversicherungen können zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen, womit sich die Investitionen zumindest teilweise selbst finanzieren. So hätte eine zeitliche Konvergenz zwischen den finanziellen Belastungen und den Wohlfahrtsgewinnen durch öffentliche Investitionen annähernd hergestellt werden können, wenn vorgeschrieben worden wäre, solche öffentlichen Investitionen ausschließlich über Kredite zu finanzieren⁴.

Die gesetzliche Vorschrift geht allerdings nicht so weit, daß öffentliche Investitionen zwangsläufig durch Kredite finanziert werden müssen. Vielmehr zielt die Verknüpfung der öffentlichen Kreditaufnahme mit den investiven Ausgaben darauf ab, im konjunkturellen Normalfall eine kreditäre Finanzierung öffentlicher Konsumausgaben zu unterbinden. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, einen ökonomisch plausiblen Schwellenwert für Investitionen exakt zu definieren, bei dessen Überschreiten davon auszugehen ist, daß auch der Staatskonsum durch Kredite finanziert wird.

Nach Art. 115 GG ist die Neuverschuldungsgrenze an die veranschlagten Bruttoinvestitionsausgaben geknüpft. Bei der rechtlichen Einordnung einer Ausgabe als Investition wird auf § 13 Abs. 3 Nr. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zurückgegriffen⁵. Demnach sind Baumaßnahmen, der Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie Beteiligungen, öffentliche Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie Zuweisungen und Zuschüsse des

² Vgl. ebenda, S. 91.

³ Vgl. G. Corsetti, N. Roubini: Political Biases in Fiscal Policy: Reconsidering the Case for the Maastricht Criteria, in: B. Eichengreen, J. Frieden, J. von Hagen (Hrsg.): Monetary and Fiscal Policy in an Integrated Europe, Berlin 1995, S. 120 f.

⁴ Vgl. T. Maunz: Artikel 115 GG, in: T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, R. Scholz, (Hrsg.): GG Kommentar, München, Rdnr. 31; K. Starzacher: Verfassungsrechtliche Würdigung der Neuverschuldungsgrenze nach Artikel 115 GG und ihre Implikationen für die Finanzpolitik, in: U. Müller (Hrsg.): Haushaltsreform und Finanzkontrolle, Baden-Baden 1997, S. 158 f.

⁵ Vgl. T. Maunz, a.a.O., Rdnr. 33.

Bundes zur Finanzierung von Ausgaben für die eben erwähnten Zwecke als Investitionsausgaben zu kategorisieren. Militärische Beschaffungen gehören ausdrücklich nicht dazu. Auch Bildungsausgaben bleiben ausgeklammert.

Zwar kann die Verschuldungsgrenze formal aus dem Gruppierungsplan gemäß Bundeshaushaltsordnung abgeleitet werden, aber ökonomisch ist die Definition von öffentlichen Investitionen fragwürdig⁶. Bei der Beurteilung als Orientierungsgröße für die öffentliche Verschuldung müssen drei Punkte kritisch hervorgehoben werden:

□ Das Grundgesetz bezieht sich bei den Investitionen nur auf veranschlagte Größen. Die Ist-Werte können sowohl für die Kreditaufnahme als auch für die Investitionen davon abweichen, womit der oben angesprochene, ökonomische Sinn der Verschuldungsgrenze (intertemporale Allokation von Nutzen und Kosten) de facto verfehlt würde.

□ Die Nettokreditaufnahme wird auf die Bruttoinvestitionsausgaben bezogen. Abschreibungen und Vermögensveräußerungen gehen in die Kreditobergrenze mit ein, wodurch der Verschuldungsrahmen tendenziell zu hoch angesetzt wird. Die Kalkulation von Abschreibungen auf die investiven Ausgaben im Bundeshaushalt ist allerdings schwierig, insbesondere bei Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes an andere Ebenen.

□ Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben ist nicht möglich. Überdies können die im Haushalt veranschlagten investiven Ausgaben infolge der teilweise gegenseitigen Deckungsfähigkeit mit konsumtiven Ausgaben nicht eindeutig als absolute Obergrenze für die Nettokreditaufnahme im konjunkturellen Normalfall klassifiziert werden⁷.

Dem allokativen Ideal kann der den gesetzlichen

Regelungen zugrundeliegende Investitionsbegriff also nicht gerecht werden.

Nachtragshaushalt 1997

1997 nahm der Bund die Ausnahmeregel des Art. 115 GG in Anspruch und stellte eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fest, die er zu bekämpfen beabsichtigte, indem er einen Nachtragshaushalt vorlegte⁸. Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts konnte sowohl im Hinblick auf das Ist-Ergebnis 1996 als auch im Hinblick auf die Prognosen für 1997 nur aus der deutlichen Verfehlung beim Ziel eines „hohen Beschäftigungsstandes“ hergeleitet werden, da sich alle anderen Kennziffern im Bereich dessen bewegten, was als konjunkturelle Normallage angesehen werden mußte⁹. Durch den Nachtragshaushalt für 1997 stieg das Defizit im Bundeshaushalt auf 70,9 Mrd. DM. Es lag somit um 12 Mrd. DM über den im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen¹⁰.

Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregel ist durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1989 mit detaillierten Anforderungen an die Begründung verbunden¹¹. Insbesondere muß der Haushaltsgesetzgeber im Haushaltsverfahren darlegen, daß die erhöhte Kreditaufnahme bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Allerdings gesteht das Gericht dem Gesetzgeber dabei ausdrücklich einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu und relativiert damit die Strenge des Maßstabs.

Die Begründung im Gesetzentwurf zum Nachtragshaushalt stützte sich folglich auf durch die unerwartet schlechte Arbeitsmarktlage bedingte Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben, die durch eine höhere Nettokreditaufnahme aufgefangen werden müßten, da Steuererhöhungen oder weitere Ausgabenkürzungen als Parallelpolitiken geeignet gewesen wären, die konjunkturell bedingten Schwierigkeiten zu vertiefen¹². Damit bewegte sich die Maßnahme formal zweifellos innerhalb der stabilisierungspolitischen Konzeption

⁶ Vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, 29, Bonn 1980. Die Diskussion über den Begriff der öffentlichen Investitionen soll an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden; vgl. dazu auch N. Andel: Wie über Vermögensveräußerungen der Zweck des Art. 115 Abs.1 Satz 2 GG verteilt wird, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 8, S. 457 ff.

⁷ Im Bundeshaushalt 1998 sind nach Ansicht der SPD-Fraktion 16,7 Mrd. DM als für konsumtive Ausgaben deckungsfähig deklariert; vgl. BT-Drs. 13/9251 v. 26.11.1997. Das sind 28,7% der investiven Ausgaben. Ein Abzug von den Investitionsausgaben hätte bedeutet, daß die Exekutive auch für 1998 eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 115 GG hätte feststellen müssen, um die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts zu gewährleisten.

⁸ Vgl. BT-Drs. 13/8199 v. 15. 8. 1997.

⁹ Zuletzt hatte die Bundesregierung die Ausnahmeregelung des Art. 115 GG für die Haushaltsaufstellung 1994 in Anspruch genommen. Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung Mitte 1993 hätte – im Unterschied zur gegenwärtigen Situation – möglicherweise auch das BIP-Wachstum ein Argument für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregel geliefert. Allerdings stützte sich die Rechtfertigung auch 1993 auf das verfehlte Ziel der Vollbeschäftigung; vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1994, Bonn 1993, S. 15.

¹⁰ Vgl. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1997, Bundesgesetzblatt, Jg. 1997, Teil I, S. 3242.

¹¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen 79, 311, S. 343 ff.

Abbildung 1

Wachstumsprojektion und Budgetregel
Art. 115 GG (Sollwerte)

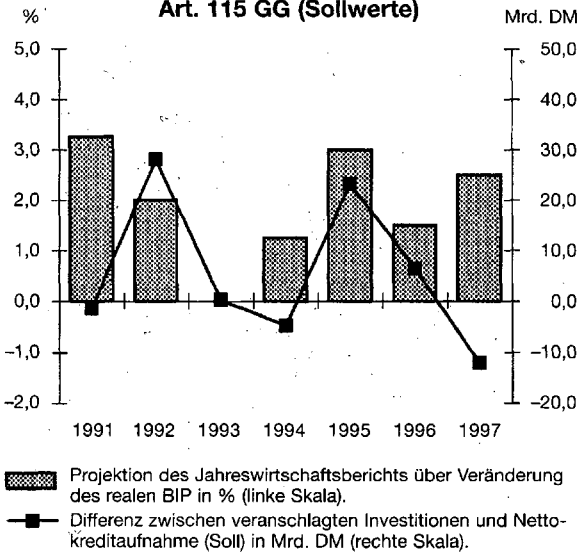
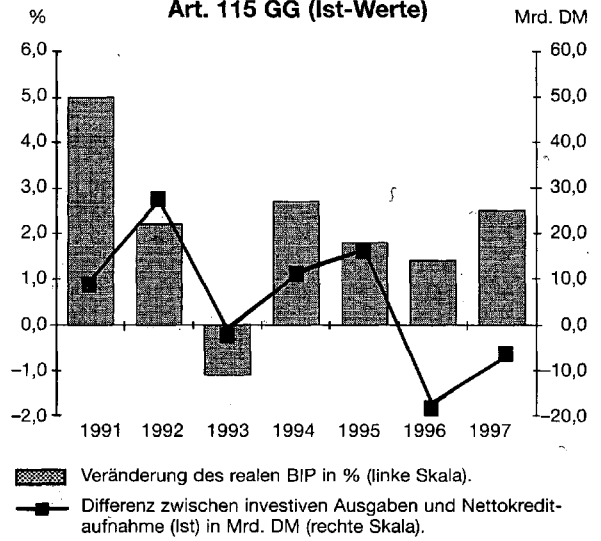


Abbildung 2

Reales BIP-Wachstum und Budgetregel
Art. 115 GG (Ist-Werte)



des Gesetzes. Denn die Begründung stellt nicht nur eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fest (notwendige Bedingung), sondern die höhere Kreditaufnahme leistete der Begründung zufolge gleichzeitig einen Beitrag zur Wiederherstellung des Gleichgewichts (hinreichende Bedingung), da die Alternativen „Steuererhöhung“ und „Ausgabenkürzung“ dem Grundsatz widersprochen hätten, nachfrage-dämpfende Maßnahmen bei konjunktureller Unterauslastung zu vermeiden.

Konjunkturelle Ausnahmesituation

Damit sich die Inanspruchnahme der Ausnahmeregel von Artikel 115 GG innerhalb der dieser Regel zugrundeliegenden wirtschaftspolitischen Konzeption bewegt, muß die Zielverfehlung bei mindestens einem makroökonomischen Indikator konjunkturell bedingt sein. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat) nahm für 1996 eine Produktionslücke von rund drei Prozentpunkten an, die sich aus der Differenz zwischen der angenommenen Normalauslastung des Produktionspotentials in Höhe von 96,75% und dem tatsächlichen Auslastungsgrad von 93,7% ergab. Seinen Prognosen zufolge sollte die Produktionslücke 1997 auf einen Wert zwischen 2 und 2,5 Prozentpunkten sinken. Trotz einer gesamtwirtschaftlichen

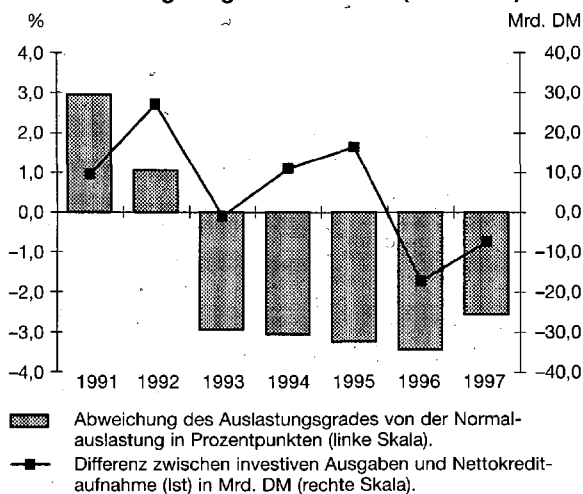
Erholung wurde also für 1997 weiterhin ein konjunkturelles Ungleichgewicht vorausgesagt¹³.

Die Abbildungen 1 bis 3 verdeutlichen den Zusammenhang zwischen der jeweiligen konjunkturellen Lage, gemessen am Wachstum des realen BIP bzw. am Auslastungsgrad des Produktionspotentials (nach dem Konzept des Sachverständigenrates) und der Einhaltung der Budgetregel des Art. 115 GG. In Abbildung 1 wird das Haushaltssoll auf die von der Bundesregierung erwartete Entwicklung bezogen, während es sich bei den Abbildungen 2 und 3 um Ex-post-Betrachtungen handelt. Eine konjunkturelle Schwäche – gemessen am Auslastungsgrad – hätte seit 1993 regelmäßig konstatiert werden können. An der erwarteten oder tatsächlichen BIP-Wachstumsrate gemessen hätte aber nur für 1993 von einem Abschwung ausgegangen werden können. Allerdings ist das Konzept des Sachverständigenrates ein Durchschnittskonzept, das lediglich gestattet, im Hinblick auf den Auslastungsgrad die Hälfte der Beobachtungsfälle als Perioden konjunktureller Unterauslastung auszu-

¹³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, BT-Drs. 13/6200 v. 18.11.1996, Schaubild 4 und Tabelle A1. Im November 1997 schätzte der Sachverständigenrat die Produktionslücke 1997 auf etwa 2,5% des Produktionspotentials; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98, BT-Drs. 13/9090 v. 18.11.1997, Tabelle A1. Die Bundesbank kalkulierte mit einer Produktionslücke von einem Prozentpunkt 1996, berechnet als Quotient aus der Differenz zwischen dem realen BIP und dem Produktionspotential, bezogen auf das Produktionspotential; vgl. Deutsche Bundesbank: Zur Problematik der Berechnung „struktureller“ Defizite, in: Monatsbericht April 1997, S. 34.

¹² Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 14/1997 vom 18.7.1997; BT- Drucksache Nr. 13/8199 v. 15.8.1997, S. 4.

Abbildung 3
Auslastungsgrad des Produktionspotentials
und Budgetregel Art. 115 GG (Ist-Werte)



schließen. Für die Bestimmung von Ausnahmefällen im engeren Sinne erscheint es daher wenig geeignet.

Legt man die vom IWF veröffentlichten Daten zur Produktionslücke („output gap“) zugrunde, stellen sich die Jahre 1996 und 1997 deutlich als konjunkturelle Ausnahmejahre dar. Der IWF prognostizierte für Deutschland im Herbst 1997 eine Produktionslücke von 3,1% des Produktionspotentials. Dieser Wert lag deutlich über der durchschnittlichen Produktionslücke von 1980 bis 1996, die rund 1,1% des Produktionspotentials betragen hatte. Zugleich war es die größte seit 1983 ausgewiesene Produktionslücke¹⁴.

Die konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit

Die finanziellen Folgen einer konjunkturellen Unterauslastung auf den Bundeshaushalt sind entweder indirekt zu berechnen, indem die Kosten konjunktureller Arbeitslosigkeit geschätzt werden, oder unmittelbar durch die empirisch geschätzte Konjunkturalastizität des Bundeshaushalts zu ermitteln. Um festzustellen, wie stark die Arbeitslosigkeit in Deutschland bei einer Normalauslastung der Kapazitäten zurückgehen würde, gilt es, einen systematischen Zusammenhang zwischen der Produktionslücke und der Beschäftigungslücke herauszustellen.

Der konjunkturelle Verbund zwischen Güter- und Arbeitsmarkt kann durch den sogenannten „Okun-Koeffizienten“ abgebildet werden. Empirische Schätzungen für Westdeutschland kommen für diesen Koeffizienten auf einen Wert von 0,4 bis 0,5¹⁵. Eine Veränderung im gesamtwirtschaftlichen Auslastungs-

grad um einen Prozentpunkt führt also im Durchschnitt zu einer gegenläufigen Veränderung der Arbeitslosenquote von 0,4 bis 0,5 Prozentpunkten. Dieser Zusammenhang kann nunmehr als grober Anhaltspunkt für eine Schätzung der konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit herangezogen werden. Hätte man für 1997, ausgehend von den Zahlen des Sachverständigenrats, noch eine Produktionslücke von zwei Prozentpunkten unterstellt, so wäre die Arbeitslosenquote 1997 bei Normalauslastung des Produktionspotentials bei einem Okun-Koeffizienten von 0,5 um einen Prozentpunkt niedriger gewesen. Bei einer Arbeitslosenquote von 1997 11,4% bzw. rund 4,3 Mill. Arbeitslosen wären es nach dieser überschlägigen Rechnung etwa 400 000 Erwerbspersonen gewesen, die infolge des um zwei Prozentpunkte unter der Normalauslastung des Produktionspotentials liegenden tatsächlichen Auslastungsgrades ohne Beschäftigung waren¹⁶.

Einschließlich Nachtragshaushalt überstieg die geplante Nettokreditaufnahme die veranschlagten Investitionsausgaben im Bundeshaushalt um 12 Mrd. DM, so daß die Inanspruchnahme der Ausnahmeregel nach Art. 115 GG vollständig durch arbeitsmarktbedingte Mehrbelastungen des Bundeshaushalts gedeckt wäre, wenn 100 000 konjunkturbedingt Arbeitslose den Bundeshaushalt mit mindestens 3 Mrd. DM belasteten. Die ausgeweitete Verschuldung wäre mit der wirtschaftspolitischen Konzeption des Art. 115 GG vereinbar, soweit eine konjunkturelle Normallage für 1997 zur Zeit der Haushaltsplanung hätte erwartet werden können. Ein Indiz für eine solche Erwartungshaltung ist, daß zum Zeitpunkt der dritten Lesung des Bundeshaushalts noch von rund 300 000 Arbeitslosen weniger ausgegangen wurde¹⁷.

Schwankungen im gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad von einem Prozentpunkt schlagen empiri-

¹⁴ Vgl. IWF: World Economic Outlook, Washington, Oktober 1997, S. 22, Tab. 3; IWF: World Economic Outlook, Washington, Oktober 1995, S. 18, Tab. 2; IWF: World Economic Outlook, Washington, Oktober 1993, S. 103, Tab. 25. In der Ex-post-Betrachtung ergab sich nach IWF-Berechnungen sogar eine Produktionslücke von 3,4% des Produktionspotentials; vgl. IWF: World Economic Outlook, Washington, Mai 1998, S. 29, Tab. 4.

¹⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 36; H. J. Schalk, J. Lüscher, G. Untiedt: Wachstum und Arbeitslosigkeit – Gibt es noch einen Zusammenhang? in: Ifo-Schnelldienst 17-18/97, S. 5.

¹⁶ Die Bundesregierung ging von einem Mehrbedarf für den Arbeitsmarkt von rund 21 Mrd. DM aus; vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a.a.O., S. 2. Schätzungen über den konjunkturell bedingten Anteil an der Arbeitslosigkeit gehen bis zu 50%; vgl. beispielsweise DIW-Wochenbericht, 64. Jg., Nr. 27-28/97 v. 3.7.1997. Das Mitglied des Sachverständigenrates Franz schätzt ein Viertel der Arbeitslosigkeit als konjunkturbedingt ein, vgl. DIE WELT v. 5.3.1998.

schen Untersuchungen zufolge mit knapp einem halben Prozentpunkt des BIP auf den öffentlichen Gesamthaushalt durch¹⁸. Auf Basis der Bundesbankdaten gelangt man zu einem deutlich niedrigeren Ergebnis für das konjunkturelle Defizit als auf Basis der Daten des Sachverständigenrates: Ausgehend von einer Produktionslücke von einem Prozentpunkt – wie die Bundesbank berechnete – und einem nominalen BIP von rund 3,5 Billionen DM für 1996 ergibt sich ein konjunkturelles Defizit von 17 bis 18 Mrd. DM im öffentlichen Gesamthaushalt, das sich – auch nach Aussagen der Deutschen Bundesbank – überwiegend im Bundeshaushalt auswirken dürfte. Aber selbst bei der Annahme einer konstanten Produktionslücke für 1997 hätte dieser Wert nicht ausgereicht, um die Inanspruchnahme der Ausnahmeregel des Art. 115 GG in Höhe von 12 Mrd. DM durch den Bund quantitativ voll abzudecken. Die ermittelte Differenz beruht fast ausschließlich auf der unterschiedlichen Quantifizierung der Produktionslücke durch den Sachverständigenrat und die Deutsche Bundesbank. Auf Basis der IWF-Werte wiederum käme man auf deutlich höhere konjunkturelle Defizite.

Die Annahme, daß eine Abweichung des Auslastungsgrades von der Normalauslastung nur konjunkturell begründet werden kann, ist zwar bestreitbar¹⁹. Andererseits ist es der gängige Maßstab, an dem sich eine konjunkturelle Unterbeschäftigungssituation und folglich ein konjunkturelles Defizit festmachen läßt. Die Nettokreditaufnahme 1997 läßt sich, soweit sie auf die Inanspruchnahme der gesetzlichen Ausnahmeregel zurückgeht, quantitativ aus einer Mehrbelastung des Bundeshaushalts, die aus einer so definierten konjunkturellen Unterbeschäftigungssituation resultiert, ableiten. Zum Grad der Unterauslastung stehen sehr unterschiedliche Berechnungen nebeneinander. Von der vermeintlichen Präzision der Budgetregel bleibt damit aber im Hinblick auf die notwendige Bedingung nicht viel übrig.

Konsolidierung statt konjunkturbedingter Neuverschuldung?

Legt man nur die Entwicklung am Arbeitsmarkt zugrunde, hätte die Bundesregierung spätestens seit Anfang der 80er Jahre in jedem Jahr eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts feststellen können. Da sich an der Verfehlung dieses gesamtwirtschaftlichen Ziels in den letzten Jahren nichts geändert hat, wurde bei der Vorlage des Nachtragshaushalts 1997 sofort der Vorwurf erhoben, die Arbeitslosigkeit würde durch das öffentliche Defizit nur alimentiert, nicht aber abgewehrt, so daß Artikel 115

GG nur der formaljuristischen Rechtfertigung der prekären Finanzsituation gedient habe. Die unerwarteten Defizite seien außerdem nicht nur auf eine konjunkturelle Arbeitslosigkeit, sondern ebenso auf Schätzfehler in der Haushaltsplanung zurückzuführen²⁰.

Die kritisierte „Alimentierung“ bedeutet freilich nichts anderes, als daß die Finanzpolitik die automatischen Stabilisatoren wirken ließ. Es herrscht weitgehend Konsens, daß konjunkturell bedingte Defizite zwecks Vermeidung prozyklischer Effekte hingenommen werden sollten²¹. Eine Nutzung der passiven Budgetflexibilität über das Wirkenlassen automatischer Stabilisatoren (im Bundeshaushalt insbesondere der Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit und die Arbeitslosenhilfe) kann allenfalls dann angegriffen werden,

□ wenn entweder der Haushalt schon in der Ausgangslage durch eine strukturelle Schiefelage Instabilitäten mitverursacht, also nicht den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung trägt, und/oder

□ wenn angenommen wird, daß eine verschärfte Konsolidierung auch kurzfristig die negativen konjunkturellen Effekte einer Parallelpolitik durch Vertrauenseffekte überkompensiert.

Der Entscheidung des Gesetzgebers, in der Situation Mitte 1997 die Ausnahmeregelung nach Artikel 115 GG zu nutzen, lag hingegen implizit die Annahme zugrunde, die negativen Effekte der Parallelpolitik würden nicht durch Vertrauenseffekte überkompensiert.

Der Sachverständigenrat hingegen sieht auch bei konjunktureller Unterauslastung in einer stärkeren Konsolidierungspolitik ein geeignetes Instrument, eine Nachfrageschwäche zu überwinden und zugleich

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 13/8199 v. 15.8.1997. Das Bundesministerium der Finanzen kalkuliert, daß ein Rückgang der Arbeitslosen um 100 000 die öffentlichen Haushalte um rund 3,7 Mrd. DM entlastet; vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Symmetrische Finanzpolitik 2010, Bonn, August 1998, S. 42, eigene Berechnungen.

¹⁸ Vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 39; M. Buti, D. Franco, H. Ongena: Budgetary Policies during Recessions, European Commission (Hrsg.), Economic Papers Nr. 121, Mai 1997, S. 8. Leibfritz kommt auf Basis einer OECD-Berechnung bei vorsichtiger Schätzung auf ein konjunkturell bedingtes Defizit im Bundeshaushalt von 14 Mrd. DM; vgl. W. Leibfritz: Ist der Bundeshaushalt 1997 verfassungswidrig?, in: Ifo-Schnelldienst 21/97.

¹⁹ Vgl. z. B. N. Kloten, a.a.O., S. 92.

²⁰ Vgl. K. Handschuch, C. Ramthun: Hilfe für Theo Waigel, in: Wirtschaftswoche vom 10.7.1997; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98, a.a.O., Ziff. 187, S. 170.

²¹ Vgl. W. Leibfritz, a.a.O., S. 4.

Abbildung 4
Investive Ausgaben und Nettokreditaufnahme (Soll)

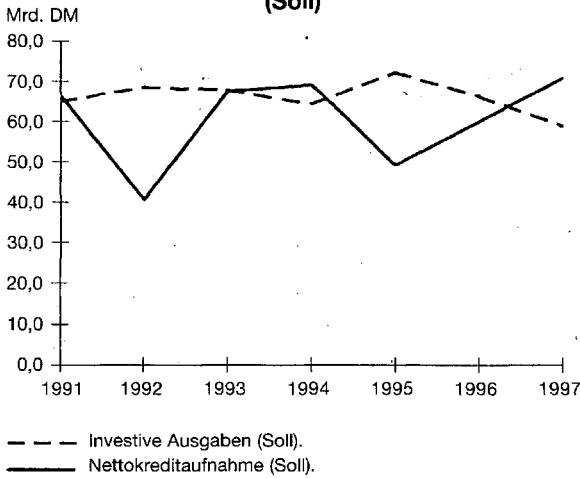
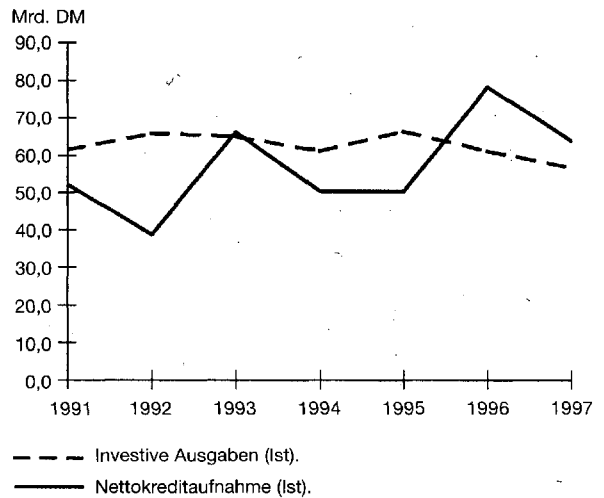


Abbildung 5
Investive Ausgaben und Nettokreditaufnahme (Ist)



eventuelle Haushaltsmehrbelastungen aufzufangen. So läßt sich zumindest die Aussage interpretieren, daß die negativen Wirkungen einer verschobenen Konsolidierung größer einzuschätzen seien als die dämpfenden Wirkungen der Konsolidierung auf die Staatsnachfrage²².

Demzufolge hätte schon der Haushaltsentwurf 1997 den Auftakt zu massiven, mittelfristig angelegten Konsolidierungsanstrengungen bilden sollen. Dann wären konjunkturbedingte Haushaltsmehrbelastungen nicht mehr über eine erhöhte Neuverschuldung vollständig hinzunehmen, sondern durch neue Einsparungen – die in einem solchen Konsolidierungshaushalt idealerweise eingeplant wären – auszugleichen gewesen. So hätte der Gesetzgeber es vermeiden können, mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts argumentieren zu müssen, womit gleichzeitig eine Diskussion über die konjunkturellen oder strukturellen Ursachen der Arbeitsmarktprobleme aus diesem Anlaß unterblieben wäre.

Tatsächlich haben Mitglieder des Sachverständigenrates den Rückgriff auf Artikel 115 GG öffentlich kritisiert, dabei aber nicht etwa auf das Potential kurzfristig verstärkter Konsolidierung verwiesen, sondern bestritten, daß die Verfehlung des gesamtwirtschaftlichen Ziels kurzfristig (konjunkturell) bedingt sei²³. Sie machten also einen Verstoß gegen den konzeptionellen Ansatz des Artikels 115 GG zum Kernpunkt ihrer Kritik. Es wurde aber oben schon gezeigt, daß ein Verstoß gegen den konzeptionellen Ansatz kaum nachzuweisen ist.

Ob die strukturelle Entwicklung des Bundeshaushaltes unabhängig von der jeweiligen konjunkturellen Situation so problematisch sein kann, daß sie die Konjunktur per se negativ beeinflusst, kann ohnehin nicht zweifelsfrei geklärt werden: In der Wissenschaft besteht noch nicht einmal Einvernehmen über die methodischen Ansätze zur Messung eines strukturellen Defizits, das einen konjunkturunabhängigen Konsolidierungsbedarf anzeigen soll²⁴. Noch weniger ist einwandfrei feststellbar, welche Höhe des strukturellen Defizits eine Konsolidierungsstrategie unabhängig von der jeweiligen Konjunkturlage, d.h. unter Inkaufnahme von prozyklischen Effekten, rechtfertigen könnte. Eine Trennung der Ursachen einer defizitären Entwicklung des Haushalts in konjunktur- und schätzfehlerbedingte ist spekulativ. Schließlich konnten 1997 weder der Verschuldungsstand des Bundeshaushaltes noch die möglichen konjunkturellen Effekte einer stärkeren Konsolidierungsstrategie klare Anhaltspunkte für oder gegen eine konjunkturbedingte Ausweitung der Nettokreditaufnahme liefern.

²² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1996/97, a.a.O., Ziff. 294, S. 196.

²³ So z. B. die Mitglieder des Sachverständigenrates Peffekoven und Siebert; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 4.7. und 5.7.1997 und Handelsblatt vom 4.7.1997. Zur weiteren Bewertung vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98, a.a.O., Ziff. 187, S. 170. Da der Sachverständigenrat eines der vom Bundesverfassungsgericht so bezeichneten Organe der wirtschaftspolitischen Willensbildung ist, hätten die Einwände bei einer verfassungsrechtlichen Prüfung Gewicht.

²⁴ Vgl. z. B. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD zur Staatsverschuldung, BT-Drs. 13/4817 vom 7.6.1996, S. 4; Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 32; Europäische Kommission: Technischer Vermerk: Methode der Kommissionsdienststellen zur Konjunkturbereinigung von Haushaltssalden, Europäische Wirtschaft Nr. 60, Juni 1995, S. 37 ff.

Bei der Diskussion um die prozyklischen Wirkungen einer langfristigen Konsolidierung handelt es sich folglich um einen Glaubensstreit unter Ökonomen, der kaum geeignet sein dürfte zu klären, ob die Exekutive den Art. 115 GG im Einzelfall zu Recht in Anspruch genommen hat. Diese Diskussion würde in einem verfassungsrechtlichen Streit nicht weiterhelfen, so daß von dieser Seite keine Unterstützung bei einem Versuch zu erwarten sein dürfte, die Auslegung der Budgetregel zu präzisieren.

Unwirksame Budgetregel

In den Abbildungen 4 und 5 werden die Nettokreditaufnahme und die investiven Ausgaben nach Maßgabe der verabschiedeten Haushaltspläne einschließlich der Nachträge und der Ist-Ergebnisse seit 1991 verglichen²⁵. Die Verlaufsmuster sind uneinheitlich. So blieb die Ist-Kreditaufnahme 1991 und 1994 entgegen den Planungen deutlich unter den veranschlagten Investitionsausgaben. Hingegen überstieg die Ist-Nettokreditaufnahme 1996 die veranschlagten Investitionsausgaben beträchtlich. In den beiden Jahren 1991 und 1994, für die die Ausnahmeregel des Art. 115 GG in Anspruch genommen wurde, gelang es, die Nettokreditaufnahme im Endeffekt unter der Verschuldungsgrenze zu halten, während 1996 genau umgekehrt die Nettokreditaufnahme über der Verschuldungsgrenze lag. Der Vergleich der Soll- und der Ist-Zahlen ist deshalb bedeutsam, weil es der Exekutive – abhängig von den vorhandenen Kreditermächtigungen – nach derzeit herrschender Rechtsmeinung und nach finanzpolitischer Praxis möglich ist, die Verschuldungsgrenze im Haushaltsvollzug zu überschreiten²⁶.

Ökonomisch kann eine formale Verschuldungsgrenze, die sich nur auf Plangrößen bezieht, sicher nicht befriedigen²⁷. Allerdings ist zu berücksichtigen,

daß die Entscheidungen über geplante Verschuldung und Investitionsausgaben ex ante fallen, so daß es der Exekutive gar nicht möglich ist, ihre Kreditaufnahme unter allen Umständen unter den geplanten Investitionsausgaben zu halten. Beispielsweise herrscht über das tatsächliche Steueraufkommen erst nach Ende des Haushaltsjahres Klarheit²⁸.

Ebenso ökonomisch unbefriedigend ist es, daß der Bund die Verschuldungsgrenze durch den Auf- und Ausbau von Nebenhaushalten umgehen kann, wie es besonders seit 1990 geschehen ist²⁹. Alles in allem kann man der Verschuldungsgrenze zwar auch in der gegenwärtigen, unbefriedigenden Form eine gewisse defizitbremsende Wirkung³⁰ zusprechen, die auf der Pflicht für den Gesetzgeber beruht, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festzustellen und dies darzulegen. Dieser Umstand ist regelmäßig geeignet, eine öffentliche Debatte über die wirtschaftspolitischen Fähigkeiten und Erfolge der jeweiligen Regierung hervorzurufen. Angesichts der Gestaltungsmöglichkeiten der Exekutive und der Schwierigkeiten, die konjunkturelle Situation (gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht) im Sinne der (keynesianischen) Konzeption des Art. 115 GG zu definieren, ist dem Sachverständigenrat aber darin zuzustimmen, „daß die Funktion dieser Vorschrift, eine Kreditbegrenzung festzulegen, nicht erfüllt werden kann“³¹.

Schärfer formulierte Budgetregel

Es stellt sich unter der Voraussetzung, daß die Zukunftswirksamkeit öffentlicher Investitionen als Argument für eine effiziente intertemporale Allokation überhaupt akzeptiert wird³², die Frage, ob eine an den öffentlichen Investitionen orientierte Verschuldungsgrenze ökonomisch effizienter formuliert werden kann. Ein möglicher Ansatzpunkt ergäbe sich aus den Budgetregeln für die laufenden Etats der US-amerikanischen Bundesstaaten³³.

Der Art. 115 GG ist in seiner gegenwärtigen Handhabung eine Ex-ante-Regel, die sich auf Planzahlen

²⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzberichte, laufende Jahrgänge; dass., (Hrsg.): Volks- und finanzwirtschaftliche Berichte: Bericht über den endgültigen Abschluß des Bundeshaushalts 1997, o.O.

²⁶ Vgl. T. Maunz, a.a.O., Rdnr. 43; anders z.B. K. T. Bröcker: Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, Berlin 1997, S. 79. Die Verletzung der Verschuldungsgrenze im Vollzug des Bundeshaushalts 1996 ist ein Gegenstand der SPD-Verfassungsklage; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3.7.1997.

²⁷ Vgl. J. Isensee: Verfassungsrechtliche Würdigung der Schuldenbremse nach Art. 115 GG – Implikationen der Finanzkontrolle, in: U. Müller, a.a.O., S. 127 f.

²⁸ Vgl. dazu im einzelnen Bundesrechnungshof: Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, in: Bundestagsdrucksache 12/8490, S. 20 ff.; J. Isensee, a.a.O., S. 129 f. Der juristische Streit konzentriert sich folgerichtig auch in erster Linie auf die Verteilung der Bewilligungskompetenzen zwischen Haushaltsgesetzgeber (Parlament) und Exekutive (Regierung).

²⁹ Vgl. K. T. Bröcker, a.a.O., S. 169 f., S. 181.

³⁰ Vgl. S. Bach: Institutionelle Beschränkungen der Finanzpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 6, S. 17; O. Ganderberger: Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung, in: Finanzarchiv, N. F. 48, 1990, S. 43.; T. Maunz, a.a.O., Rdnr. 30.

³¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98, Ziff. 336, S. 302.

³² Vgl. S. Ziffer: Ökonomische Grenzen der staatlichen Kreditaufnahme, Berlin 1980, S. 90; K. Starzacher, a.a.O., S. 158.

³³ Vgl. C. Nerlich: Budgetdisziplin in der EWU: Kann Europa von den USA lernen?, in: EWU-Monitor Nr. 38 v. 7. 11. 1997, S. 5 f.

bezieht und nicht dazu zwingt, am Ende eines Haushaltsjahres Anpassungen vorzunehmen. Denkbar wäre es, analog zu den Regeln in einigen US-Bundesstaaten den Haushaltsgesetzgeber zu verpflichten, die Summe, um die die Nettokreditaufnahme die investiven Ausgaben überstiegen hat, in den Haushalt des Folgejahres als Ausgleichsbetrag einzustellen. Bezogen auf eine Abweichung im Soll könnte dies im Haushalt des Folgejahres geschehen, während bei Zugrundelegen der Ist-Zahlen nur der Haushalt des übernächsten Jahres in Frage käme. Dies könnte den Kreditenspielraum spürbar einengen und eine wirksame Verschärfung der Budgetregel des Art. 115 GG darstellen³⁴. Andererseits würde die Flexibilität des Haushalts unter Umständen merklich geringer.

Europäischer Stabilitätspakt

Mit Inkrafttreten des Europäischen Stabilitätspaktes³⁵ wird die Budgetregel des Art. 115 GG ohnehin noch fragwürdiger. So ist denkbar, daß die Bundesregierung eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erklärt und ihre Nettokreditaufnahme über die Summe der investiven Ausgaben hinaus ausweitet, um wenige Monate später von der Kommission zu hören, daß sie ein übermäßiges Defizit im Sinne von Art. 104 c EG-Vertrag verursacht habe. Da die Mitgliedstaaten nach Art. 104c Abs. 1 EG-Vertrag übermäßige Defizite vermeiden sollen, würden sie gegen den Vertrag verstoßen, wenn sie ein Stabilitätsprogramm vorlegten, welches auf ein übermäßiges Defizit in einem zukünftigen Jahr hinausliefe. Folglich ist es unwahrscheinlich, daß ein Mitgliedstaat schon im Rahmen seines der Kommission und dem Rat vorzulegenden Stabilitätsprogramms ankündigen wird, ein übermäßiges Defizit in einem künftigen Haushaltsjahr anzusteuern. Die mittelfristige Finanzplanung dürfte für eine optimistische und vertragskonforme Gestaltung genügend Spielraum lassen.

Die Kommission wird also keinen kritischen Bericht auf der Basis von Plangrößen, sondern nur auf Basis von Ist-Daten erstellen können. Damit wird deutlich, daß der Europäische Stabilitätspakt – anders als Art. 115 GG – de facto als Ex-post-Regel angelegt ist. Referenzgröße ist das BIP, während das Verhältnis zwischen öffentlichem Defizit und Investitionsausgaben lediglich „berücksichtigt“ werden soll. Die Entscheidung, ob tatsächlich ein übermäßiges Defizit

in einem Haushaltsjahr vorgelegen hat, kann letztlich erst getroffen werden, wenn sicher ist, daß der Mitgliedstaat keine Ausnahme (insbesondere einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung) geltend machen kann, wobei es sich noch erweisen muß, ob der angestrebte maximale Zeitraum von zehn Monaten, der zwischen der Mitteilung der Haushaltsdaten, die ein übermäßiges Defizit belegen, und einem Sanktionsbeschluß in der Praxis eingehalten werden kann.

Im Unterschied zur Budgetregel des Art. 115 GG muß der betreffende Staat spätestens in dem Jahr, das auf der Feststellung eines übermäßigen Defizits folgt, Korrekturmaßnahmen ergreifen, will er finanzielle Sanktionen vermeiden. Damit ist die europäische Budgetregel schärfer gefaßt und könnte die öffentliche Schuldenpolitik in der Praxis viel stärker bestimmen als der Art. 115 GG, wenngleich auch sie einige Grundprobleme von Budgetregeln (z.B. Nebenhaushalte, Definition von Ausnahmen) nicht vollkommen auszuräumen vermag. Die nationale Budgetregel könnte allenfalls dafür sorgen, daß der bequemste Weg, den im Rahmen des Europäischen Stabilitätspaktes angestrebten mittelfristig nahezu ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, nämlich die investiven Ausgaben zu kürzen, nur im Gleichschritt mit der Rückführung der Nettokreditaufnahme beschränkt werden kann.

Fazit

Die quantitative Kreditbegrenzungsregel des Grundgesetzes weist nur eine geringe Regelungswirkung auf. Auseinandersetzungen um die Auslegung der gegebenen finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften zur Verschuldungspolitik vor dem Bundesverfassungsgericht dürften angesichts der enormen Interpretationsspielräume kein geeignetes Mittel sein, die Staatsverschuldung in einem gesamtwirtschaftlich vertretbaren Umfang zu halten. Die Wirtschaftswissenschaft kann offenbar weder eine klare Definition konjunkturbedingter Defizite noch Kriterien für die Grenzen prozyklischer Politikmaßnahmen bieten. Eine Chance für eine Verbesserung der Finanzverfassung eröffnet allenfalls eine überprüfbare Verschärfung der Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG selbst. Sollte der Europäische Stabilitätspakt seinen Eignungstest bestehen, könnte auf die nationale Budgetregel auch ganz verzichtet werden, womit dokumentiert würde, daß neben der Geldpolitik auch die Frage einer gesamtwirtschaftlich vertretbaren Staatsverschuldung nur noch auf europäischer Ebene entschieden werden kann.

³⁴ Basierend auf den Sollzahlen hätte ein Ausgleichsbetrag von 12,2 Mrd. DM in den Bundeshaushalt 1998 eingestellt werden müssen. Basierend auf den Ist-Zahlen wäre der Bundeshaushalt 1999 mit 7,3 Mrd. DM vorbelastet.

³⁵ Vgl. Amtsblatt der EG L 209 v. 2.8.1997.