

Schriftliche Stellungnahme  
des Sachverständigenrates  
zur Begutachtung der  
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung  
zum Fragenkatalog  
für die  
Anhörung am 22. Juni 2007

Kommission von Bundestag und Bundesrat  
zur Modernisierung  
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen  
Kommissionsdrucksache  
033

Wiesbaden, 12. Juni 2007

## **Sachverständigenanhörung der Föderalismuskommission II am 22. Juni 2007 – Schriftliche Stellungnahme des Sachverständigenrates –**

1. Mit Schreiben vom 20. April 2007 hat die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ Vertreter des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu einer Sachverständigenanhörung am 22. Juni 2007 eingeladen. Angesichts des Umfangs des übermittelten Fragenkatalogs und da die Einladung explizit auf die vom Rat erstellte Expertise „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ vom März dieses Jahres verweist, lehnt sich die vorliegende Stellungnahme des Rates an die Expertise an und verweist an den jeweiligen Stellen auf die zugehörigen Fragen.
2. Die gegenwärtige kräftige und zudem fiskalisch besonders ergiebige wirtschaftliche Belebung hat zu einer spürbaren Entspannung in den öffentlichen Haushalten geführt. Bestrebungen, die Steuermehreinnahmen in beträchtlichem Umfang zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben heranzuziehen, machen aber deutlich, dass eine konjunkturelle Erholung dazu führen kann, einen bestehenden finanzpolitischen Handlungsbedarf zu kaschieren. Denn so erfreulich es ist, dass als Folge des derzeitigen Aufschwungs die gesamtstaatliche Defizitquote im Jahr 2006 mit 1,7 vH erstmals seit vier Jahren wieder unter der 3-vH-Defizitobergrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts lag und im laufenden Jahr weiter unter die Grenze von 1 vH sinken dürfte, so klar sollte es sein, dass damit die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen bei Weitem noch nicht abgeschlossen ist. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. Oktober 2006 zur Haushaltsnotlagenklage des Landes Berlin, die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht am 14. Februar 2007 zur Klage der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP gegen das Bundeshaushaltsgesetz des Jahres 2004, die Tatsache, dass viele Bundesländer in der jüngeren Vergangenheit nicht in der Lage waren, verfassungskonforme Haushalte aufzustellen und ihre Kernaufgaben ohne die Inanspruchnahme von Krediten zu finanzieren, und nicht zuletzt ein Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote von 17 vH im Jahre 1970 auf zwischenzeitlich nahezu 68 vH, dies alles sind Indizien für ein Fehlen wirksamer Verschuldungsbegrenzungen.<sup>1</sup>
3. Zwar sagen der bloße Schuldenstand, der sich für den Gesamtstaat im Jahr 2006 auf 1 558 Mrd Euro belief, die entsprechende Quote von 67,5 vH oder eine Vielzahl weiterer, mehr oder weniger gehaltvoller Indikatoren zur Beschreibung der Lage der öffentlichen Haushalte für sich genommen noch wenig darüber aus, ob und in welchem Umfang die Staatsverschuldung „zu hoch“ ist.<sup>2</sup> Sowohl die ökonomische Theorie als auch empirische Untersuchungen zeigen aber, dass steigende und hohe Schuldenstandsquoten – unabhängig davon, ob sie aus einer generösen Ausgabenpolitik oder aus unzureichend gegenfinanzierten Steuersenkungen resultieren – langfristig mit Wachstumsverlusten verbunden sind. Zudem belasten sie zukünftige Generationen über die zur Finanzierung des Schuldendienstes erforderlichen höheren Steuern und ihre

---

<sup>1</sup> Vergleiche Frage 105.

<sup>2</sup> Vergleiche Fragen 6, 9, 10, 58, 62.

wachstumsbremsenden Effekte, so dass die Entwicklung der Staatsfinanzen durchaus Anlass zur Sorge bietet.

Daraus jedoch die bisweilen erhobene Forderung eines generellen Verschuldungsverbots abzuleiten, wäre ökonomisch ähnlich verfehlt, wie Privatleuten oder Unternehmen die Kreditaufnahme zu verbieten. Ein solches Verbot ginge mit Wohlfahrtsverlusten einher: Die Finanzpolitik würde ihres Puffers zur Abfederung von Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben beraubt und müsste, statt beispielsweise die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, auf der Einnahme- oder der Ausgabenseite prozyklisch handeln.<sup>3</sup> Mit diesem Argument lässt sich demnach eine vorübergehende, im Konjunkturzyklus schwankende Staatsverschuldung unter allokativen Gesichtspunkten gut begründen, nicht jedoch ein hoher Schuldenstand oder eine hohe Schuldenstandsquote, das heißt eine dauerhafte Staatsverschuldung. Auch diese kann aber in gewissem Umfang unter intergenerativen Verteilungsgesichtspunkten gerechtfertigt sein, nämlich im Zusammenhang mit öffentlichen Investitionen, die das Vermögen kommender Generationen erhöhen oder, vermittelt über ihre Produktivitätseffekte, künftige Erträge hinterlassen und diese somit „reicher“ machen.<sup>4</sup> Die intergenerative Umverteilungswirkung der Staatsschuld ist hier ein gewünschtes Ergebnis, um auch die künftigen Nutznießer der heutigen Ausgaben an den Finanzierungslasten zu beteiligen.<sup>5</sup> Dies ist die Intention hinter der „Goldenen Regel der Finanzpolitik“, die eine Kreditfinanzierung von Investitionen zulässt.

Zwar bestehen neben der expliziten staatlichen Verschuldung beträchtliche implizite Schulden, die im Wesentlichen aus den Pensionsverpflichtungen und den zukünftigen Ansprüchen an die umlagefinanzierten Sozialversicherungen resultieren und maßgeblich zur gesamtstaatlichen Tragfähigkeitslücke beitragen. Die Begrenzung (oder Rückführung) der expliziten Staatsverschuldung ist aber weder ein Ersatz für Reformen zur Reduzierung dieser impliziten Schulden, noch kann sie mit dem Bestehen von Tragfähigkeitslücken in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen oder der Beamtenversorgung begründet werden.<sup>6</sup>

**4.** Die genannten allokativen und distributiven Überlegungen sind kein Argument für die Zulässigkeit von Staatsverschuldung in beliebiger Höhe, zeigen aber, dass diese in gewissem Umfang gerechtfertigt werden kann, nämlich dauerhaft zur Finanzierung von Zuwächsen des öffentlichen Vermögens und vorübergehend zur Glättung eines über die Zeit schwankenden, im Mittel aber ausgeglichenen Finanzierungsbedarfs. Ziel muss es daher sein, Staatsverschuldung nicht völlig zu verbieten, sondern ihren Anstieg auf das sinnvolle, über die genannten Zwecke zu rechtfertigende Ausmaß zu beschränken.<sup>7</sup> Denn es ist gut belegt, dass dem politischen Prozess eine Tendenz zur extensiven Nutzung der Kreditaufnahme und damit zu einer übermäßigen Belastung künftiger Generationen innewohnt.<sup>8</sup> Neben der Identifizierung des zulässigen Umfangs

---

<sup>3</sup> Vergleiche Fragen 12, 31, 50, 51.

<sup>4</sup> Vergleiche Fragen 32, 33, 35, 42, 73, 79.

<sup>5</sup> Vergleiche Frage 57.

<sup>6</sup> Vergleiche Fragen 9, 42, 57, 63, 145.

<sup>7</sup> Vergleiche Fragen 29, 56, 69.

<sup>8</sup> Vergleiche Frage 105.

der Neuverschuldung bedarf es daher eines Mechanismus, der bereits frühzeitig Fehlentwicklungen erkennbar macht und anhaltende Überschreitungen sanktioniert.

5. Artikel 115 Grundgesetz schreibt, ebenso wie die analogen Bestimmungen in den Landesverfassungen, bereits vor, dass die neu aufgenommenen Kredite die Investitionen nicht übersteigen dürfen und Ausnahmen nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind. Er ist damit der Versuch, die Neuverschuldung auf das „sinnvolle“ Maß zu begrenzen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben allerdings gezeigt, dass Artikel 115 Grundgesetz in der gegenwärtigen Auslegung und Haushaltspraxis dieser Aufgabe nicht gerecht wird und in seiner verschuldungsbegrenzenden Wirkung weitgehend erfolglos ist.

Die wesentlichen Gründe für dieses Versagen sind die folgenden:<sup>9</sup>

- Der Investitionsbegriff ist deutlich zu weit gefasst. Er verzichtet beispielsweise auf die Gegenrechnung von Abschreibungen und Privatisierungserlösen, so dass eine Nettokreditaufnahme selbst dann zulässig sein kann, wenn das staatliche Vermögen abnimmt.
- Die Ausnahmeklausel einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die im Prinzip eine stabilisierende Wirkung der Finanzpolitik in einem konjunkturell ungünstigen Umfeld erlaubt, hat sich als zu unpräzise und nicht justiziabel erwiesen, so dass sie viel zu häufig in Anspruch genommen wurde.<sup>10</sup>
- Selbst offensichtliche Verstöße können nicht oder nur mit sehr großer Verzögerung geahndet werden. Mit Blick auf die disziplinierende Wirkung von Sanktionen hat sich bisher selbst der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt trotz aller Kritik an der Ausgestaltung als die immer noch weitaus wirksamere Regel erwiesen.

Die Defizite bei der Sanktionierung von Verstößen zeigen darüber hinaus, dass selbst von einem prognostisch sehr zuverlässigen Frühwarnsystem für Fehlentwicklungen in den öffentlichen Haushalten keine nennenswerte verschuldungsbegrenzende Wirkung ausgehen dürfte, wenn an die festgestellte Fehlentwicklung nicht auch zügig wirksame Rechtsfolgen anknüpfen. Insofern gilt auch im Fall der Verhinderung einer übermäßigen Neuverschuldung das bekannte Diktum, dass kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem vorliegt.<sup>11</sup>

6. Vor diesem Hintergrund hat der Sachverständigenrat ein modular aufgebautes Konzept für eine sinnvolle und wirksame Begrenzung der Staatsverschuldung entwickelt. Die vorgeschlagene Begrenzung ist sinnvoll, weil sie, anknüpfend am richtigen Grundgedanken des Artikel 115 Grundgesetz, Staatsverschuldung nicht pauschal verbietet, sondern auf die Finanzierung von das öffentliche Vermögen erhöhenden Investitionen (Modul 1) und auf die

---

<sup>9</sup> Vergleiche Fragen 1, 26.

<sup>10</sup> Vergleiche Frage 76.

<sup>11</sup> Vergleiche Frage 4.

Glättung kurzfristiger Einnahmeschwankungen (Modul 2) beschränkt.<sup>12</sup> Wirksam wird sie durch ein darauf abgestimmtes Regelwerk (Modul 3), das im Normalfall die Einhaltung der in den beiden ersten Modulen entwickelten Verschuldungsbegrenzung sicherstellt und gleichwohl erfolgte Verstöße sanktioniert.<sup>13</sup> Die Einzelheiten des Vorschlags werden im Folgenden kurz umrissen, Einzelheiten finden sich im fünften Kapitel der Expertise des Rates. Die gesetzestechnische Umsetzung kann bei den Details durch Änderungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Haushaltsordnungen erfolgen, während die Grundzüge des Regelwerks Anpassungen insbesondere in Artikel 115 Grundgesetz erfordern (Tabelle 1).<sup>14</sup> Zweckmäßig ist dabei, die Länder im Grundgesetz zu verpflichten, in ihre eigenen Verfassungen Kreditlimitierungen aufzunehmen, die der Verschuldungsbegrenzung des Bundes entsprechen.<sup>15</sup>

### **Modul 1: Die Goldene Regel – Langfristige objektbezogene Verschuldungsbegrenzung**

7. Dieses Modul hält grundsätzlich an der in Artikel 115 Grundgesetz verankerten, durch intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen gut begründeten investitionsorientierten Verschuldung fest. Es repräsentiert den „distributiven Arm“ des Vorschlags. Allerdings muss der geltende Investitionsbegriff durch die Berücksichtigung von Minderungen des staatlichen Vermögens korrigiert werden:<sup>16</sup> Abschreibungen sind herauszurechnen, da Ersatzinvestitionen nicht zu einer Erhöhung des staatlichen Reinvermögens führen,<sup>17</sup> Einnahmen aus Desinvestitionen wie zum Beispiel Privatisierungserlöse sind gegenzurechnen und Doppelzählungen bei verschiedenen Gebietskörperschaften zu vermeiden, so dass in der Summe nur eigenfinanzierte Nettoinvestitionen über Kredite finanziert werden dürfen. Folglich gilt:

$$\text{Langfristige Nettokreditaufnahme} \leq \text{Nettoinvestitionen} = \text{Investitionsausgaben} - \text{Investitionseinnahmen} - \text{kalkulatorische Abschreibungen}$$

Investitionseinnahmen sind hier definiert als Summe der Einnahmen aus Desinvestitionen und den Zuschüssen und Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich. Die vorgeschlagene Begrenzung der langfristigen Nettokreditaufnahme durch einen präzisierten Nettoinvestitionsbegriff erfordert nur eine kleinere Änderung in Artikel 115 Grundgesetz und den entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen. Bei im Zeitablauf stetiger Nettoinvestitionsquote führt die investitionsorientierte Verschuldung nach Modul 1 zu einer langfristig konstanten Schuldenstandsquote. Schreibt man die durchschnittlichen Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften aus den vergangenen Jahren in Höhe von etwas über 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt fort, ergäbe sich bei einer Zuwachsrates des

<sup>12</sup> Vergleiche Frage 2.

<sup>13</sup> Vergleiche Fragen 30, 47, 80, 82, 90, 121.

<sup>14</sup> Vergleiche Fragen 74, 76, 77, 89, 120, 122, 125.

<sup>15</sup> Vergleiche Fragen 41, 64.

<sup>16</sup> Vergleiche Fragen 14, 34, 36, 79, 86.

<sup>17</sup> Vergleiche Frage 82.

nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3,5 vH langfristig ein Rückgang der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote aller staatlichen Ebenen von derzeit fast 68 vH auf etwa 35 vH.<sup>18</sup>

Tabelle 1

### Neufassung von Artikel 115 Grundgesetz

Bisherige Fassung	Neufassung
<p>(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 einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.</p> <p><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.</p> <p><sup>3</sup>Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.</p>	<p>(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 einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.</p> <p><sup>2</sup>Eine dauerhafte Aufnahme von Krediten ist, mit Ausnahme der in Absatz 4 genannten Ausgaben, nur zulässig zur Finanzierung der im Haushaltsplan veranschlagten, <b>bereinigten</b> Ausgaben für Investitionen.</p>
	<p>(2) <sup>1</sup>Der im Haushaltsplan veranschlagte Höchstbetrag der Ausgaben ohne die Ausgaben für Investitionen nach Absatz 1 Satz 2 darf im Regelfall die konjunkturbereinigten Einnahmen ohne die Einnahmen aus Krediten nicht überschreiten. <sup>2</sup>Abweichungen sind in den Folgejahren zurückzuführen.</p>
	<p>(3) Kredite aufgrund nachhaltiger Überschreitungen der Ausgaben gemäß Absatz 2 sind durch eine Ergänzungsabgabe nach Artikel 106 Absatz 1 Nummer 6 zu tilgen.</p>
	<p>(4) Eine Regelung, die den Höchstbetrag der Ausgaben nach Absatz 2 erhöht, ist nur zulässig zur Abwehr einer Rezession oder bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.</p>
	<p>(5) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf.</p>
	<p>(6) In den Verfassungen der Länder ist ein Haushaltsausgleich mit Sanktionen entsprechend den Absätzen 2, 3 und 4, 2. Alternative, vorzusehen.</p>
<p>(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.</p>	<p><i>entfällt</i></p>

8. Da das Humankapital, die Summe aller Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten der Bevölkerung, eine wichtige Produktivkraft ist, spricht zunächst nichts dagegen, Ausgaben, die den Humankapitalbestand der Bevölkerung erhöhen, zu den Investitionen zu zählen, bei denen nach Maßgabe der Goldenen Regel der Finanzpolitik eine Kreditfinanzierung zulässig wäre. Klar ist

<sup>18</sup> Vergleiche Fragen 40, 54, 55, 56.

allerdings, dass es auch hier nur auf die Differenz von Bruttoinvestitionen und Abschreibungen, eben die Nettoinvestitionen, ankommt. Berechnungen zur Entwicklung des Humankapitalbestands deuten darauf hin, dass die Abschreibungen derart hoch sind, dass es im Ergebnis bei der Beschränkung der Kreditfinanzierung auf Sachinvestitionen im Bildungsbereich bleiben kann. Die Personalausgaben für Bildung fallen daher nicht unter die über Kredit zu finanzierenden Ausgaben.<sup>19</sup>

**9.** Geht man von einer langfristigen Nettoinvestitionsquote für Bund und Länder von gut 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt aus, ist die Wahrscheinlichkeit eines Konflikts zwischen der nach Modul 1 zulässigen Defizitquote mit den Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sehr gering. Dieser lässt mittelfristig ebenfalls eine konjunkturbereinigte Defizitquote von bis zu 1 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zu. Bei höheren Nettoinvestitionsquoten kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass eine investitionsorientierte Verschuldung mit den Bestimmungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts in Konflikt gerät.<sup>20</sup>

## **Modul 2: Die Schuldenschanke – Grenzen für die kurzfristige Verschuldung**

**10.** Dieses Modul ist der „allokative Arm“ des Vorschlages und ersetzt die zu streichende Ausnahmeregel des Artikel 115 Grundgesetz einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Schuldenschanke begrenzt die Neuverschuldungsmöglichkeiten, ohne das Wirken der automatischen Stabilisatoren im öffentlichen Haushalt zu verhindern oder den finanzpolitischen Handlungsspielraum in ökonomisch nicht begründbarer Weise einzuengen, und besteht aus der Kombination einer Ausgabenregel und eines Ausgleichskontos.<sup>21</sup>

Die Ausgabenregel knüpft im Sinne einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik den Ausgabenpfad einer Gebietskörperschaft an die trendmäßige, das heißt konjunkturbereinigte, Entwicklung der regulären Einnahmen. Die Bindung an die Einnahmen verhindert, dass Ausgaben einer Gebietskörperschaft dauerhaft durch Neuverschuldung finanziert werden, während die Konjunkturbereinigung das ungehinderte Wirken der automatischen Stabilisatoren und somit eine passiv antizyklische Politik gewährleistet. Wenn diese Regel mit einer investitionsorientierten Verschuldung gemäß Modul 1 kombiniert wird, gehen die kreditfinanzierten Ausgaben für Nettoinvestitionen nicht in die dieser Vorschrift unterworfenen öffentlichen Ausgaben ein. Diese Regelbindung kann weitgehend symmetrisch in Bund und Ländern implementiert werden.

**11.** Die Konjunkturbereinigung zur Ermittlung des Ausgabenplafonds erfolgt durch die Finanzverwaltung nach einem aggregierten Verfahren, indem die (Steuer-)Einnahmen mit einem Konjunkturfaktor multipliziert werden:<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Vergleiche Fragen 36, 38, 39.

<sup>20</sup> Vergleiche Fragen 16, 17, 44, 45, 75.

<sup>21</sup> Vergleiche Fragen 12, 34, 43, 51, 139.

<sup>22</sup> Vergleiche Fragen 14, 31.

$$\text{Ausgabenplafond} = \text{Einnahmen} \times \text{Konjunkturfaktor}$$

$$\text{Konjunkturfaktor} = \frac{\text{Produktionspotential}}{\text{Bruttoinlandsprodukt}}$$

In Zeiten einer ungünstigen Konjunktur mit unterausgelasteten Produktionskapazitäten, in denen das tatsächliche Bruttoinlandsprodukt unter seinem Trendwert liegt, nimmt der Konjunkturfaktor einen Wert größer eins an. Die Ausgaben dürfen dann über den laufenden Einnahmen liegen; das damit verbundene konjunkturelle Finanzierungsdefizit ist zulässig. Eine günstige konjunkturelle Entwicklung schlägt sich in einem Konjunkturfaktor von kleiner eins nieder. Die zulässigen Ausgaben liegen dann unter den laufenden Einnahmen, und der Haushaltsplan weist einen konjunkturbedingten Finanzierungsüberschuss aus, der zur Finanzierung von Investitionen oder zur Schuldentilgung zu verwenden ist.<sup>23</sup>

Von dieser Ausgabenregel darf in Ausnahmesituationen abgewichen werden, etwa im Fall von Naturkatastrophen oder einmaligen Ereignissen wie der deutschen Vereinigung, über deren Vorliegen eine qualifizierte parlamentarische Mehrheit entscheidet, sowie – allerdings nur vom Bund – im Fall von erwarteten, genau definierten Rezessionen; für diese schlägt der Rat mit einem prognostizierten Negativwerden der Outputlücke durch einen Rückgang um mindestens zwei Drittel der Potentialwachstumsrate ebenfalls ein transparentes, zudem unmittelbar aus der Konjunkturbereinigung ableitbares Kriterium vor.<sup>24</sup> In diesen Ausnahmesituationen wäre eine Steuerfinanzierung entweder mit unverträglich hohen Belastungen der gegenwärtigen Generationen verbunden oder würde stark prozyklisch wirken.<sup>25</sup> Eine Beschränkung des Umfangs der über die Ausnahmeregel begründeten Neuverschuldung ist nicht oder allenfalls bei Rezessionen angebracht, da der durch außergewöhnliche Ereignisse hervorgerufene Finanzierungsbedarf der Natur der Sache nach unbestimmt ist. Im Gegenzug muss allerdings die Übertragung von Kreditemächtigungen in nachfolgende Haushaltsjahre komplett untersagt werden, um ein Unterlaufen der Verschuldungsbegrenzung zu verhindern.

Aber auch neben solchen außergewöhnlichen Ereignissen ist es sinnvoll, der Politik gewisse Möglichkeiten zuzugestehen, bei der Haushaltsaufstellung oder im Haushaltsvollzug vom einnahmeorientierten Ausgabenplafond abzuweichen.<sup>26</sup> Mögliche Gründe für ein Abweichen bei der Haushaltsplanung oder im Haushaltsvollzug können entweder konjunkturpolitisch begründete diskretionäre Eingriffe sein, die eine über die automatischen Stabilisatoren hinausgehende Glättung des Konjunkturzyklus bezwecken, oder aber Mindereinnahmen oder Mehrausgaben, die bei der Umsetzung grundlegender Reformen, wie zum Beispiel einer Unternehmenssteuerreform,

<sup>23</sup> Vergleiche Fragen 12, 13.

<sup>24</sup> Vergleiche Fragen 15, 48, 77, 78, 83.

<sup>25</sup> Vergleiche Frage 50.

<sup>26</sup> Vergleiche Fragen 43, 83.



während einer Übergangsphase anfallen können. Auch in diesen Fällen, die allerdings anders als die außergewöhnlichen Ereignisse planbar sind, ist ein Abweichen von einer strikten Ausgabenregel und die Hinnahme kurzfristiger Budgetdefizite zunächst vertretbar, um die mit schwankenden Steuersätzen einhergehenden Wohlfahrtsverluste zu vermeiden.

**12.** Ein Ausgleichskonto, das zweite Element der Schuldenschanke, dient dazu, das offensichtliche Spannungsverhältnis zwischen einer strikten Ausgabenregel auf der einen und der Notwendigkeit eines gewissen diskretionären politischen Handlungsspielraums auf der anderen Seite zu lösen. Dieses Ausgleichskonto stellt ein virtuelles Konto dar, auf dem die Abweichungen der in der Haushaltsrechnung festgestellten tatsächlichen von den – ebenfalls aufgrund der Ist-Größen – als zulässig einzustufenden Finanzierungssalden verbucht werden; dabei vermeidet das konsequente Anknüpfen an Ist-Größen die schwer operationalisierbare Aufwertung von Plangrößen, etwa der mittelfristigen Finanzplanung.<sup>27</sup> Da die konjunkturbedingten Finanzierungsdefizite als Folge des Wirkens der automatischen Stabilisatoren die investitionsorientierte Verschuldung sowie die Kreditaufnahme im Fall von Naturkatastrophen und schweren Rezessionen nicht auf diesem Konto verbucht werden, verbleiben im Wesentlichen zwei Kategorien von Verbuchungen: zum einen im Haushaltsvollzug auftretende Finanzierungsdefizite oder Finanzierungsüberschüsse aufgrund von Schätzfehlern,<sup>28</sup> zum anderen kurzfristige Finanzierungsdefizite aufgrund diskretionärer Eingriffe. Die mit diesen Finanzierungsdefiziten einhergehenden Belastungen des Ausgleichskontos werden temporär hingenommen, sie müssen aber spätestens, wenn die Grenze des Ausgleichskontos erreicht ist, wieder abgebaut werden. Das Ausgleichskonto stellt sozusagen das protokollarische Gedächtnis für ein Abweichen vom Ausgabenplafond und damit für die „Sünden“ und Fehler der Vergangenheit dar; gleichzeitig ist es ein Frühwarnsystem für anhaltende Abweichungen von der einnahmeorientierten Ausgabenpolitik, von dem wegen der vollständigen Integration in das Rahmenwerk zur sanktionsbewehrten Begrenzung der Staatsverschuldung bei sich abzeichnenden Fehlentwicklungen ein deutlich stärkerer Anpassungsdruck ausgeht als im Falle eines wie auch immer ausgestalteten isolierten Frühwarnsystems.<sup>29</sup>

**13.** Für die Obergrenze des Ausgleichskontos gibt es keine eindeutigen objektiven Kriterien; die Bemessung stellt daher letztlich eine von der Politik zu treffende Wertentscheidung dar, die zudem vom Sanktionsmechanismus bei Regelverstößen abhängt: Je großzügiger die Obergrenze bemessen ist, desto schärfer sollten die Sanktionen im Falle gleichwohl eingetretener Überschreitungen sein. Einen gewissen Anhaltspunkt bei der Wahl der Obergrenze bieten die in retrospektiven Berechnungen ermittelten maximalen Belastungen infolge von Schätzfehlern: Angesichts der Zeitspanne zwischen der Haushaltsaufstellung und Haushaltsrechnung spricht einiges dafür, dieses Konto so zu bemessen, dass es, ausgehend von einem ausgeglichenen Ausgleichskonto, in zwei aufeinander folgenden Jahren allein durch Schätzfehler nicht zu einem Überschreiten der Obergrenze kommt. Auf der Basis dieser Überlegungen sollten die Ausgleichskonten von Bund und Ländern so bemessen werden, dass sie sich in der Summe auf

---

<sup>27</sup> Vergleiche Fragen 23, 24, 25, 84.

<sup>28</sup> Vergleiche Frage 71.

<sup>29</sup> Vergleiche Fragen 6, 8.

2 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts belaufen, wovon jeweils 1 vH auf den Bund und die Ländergesamtheit entfallen. Die Gesamthöhe der Ausgleichskonten von Bund und Ländern betrüge in diesem Fall gegenwärtig etwa 44 Mrd Euro.

Anders als der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der jährliche Defizite von bis zu 3 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zulässt, wird durch das Ausgleichskonto ein Dispositionsspielraum in der eben bezifferten Höhe eröffnet, der aber, wenn er einmal ausgeschöpft wurde, verbraucht ist und sich nur über Tilgungen auf diesem Ausgleichskonto wieder öffnet. Ein Ausschöpfen dieses Ausgleichskontos kann daher – anders als jährliche Defizite – nicht zu einer Erhöhung der Schuldenstandsquote führen; in diesem Sinne ist die Schuldenschanke enger als der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt und mit diesem durchaus kompatibel.<sup>30</sup>

**14.** Ein sofortiger Übergang zum engen Investitionsbegriff gemäß Modul 1 würde den gerechtfertigten Umfang der langfristigen Neuverschuldung kurzfristig erheblich einengen und entweder sehr harte Konsolidierungsschritte oder eine schnelle Ausschöpfung des Ausgleichskontos nach sich ziehen. Die Auswirkungen der notwendigen und richtigen Schärfung des Investitionsbegriffs müssen daher zeitlich gestreckt werden. Dies kann dadurch geschehen, dass bei der Einführung einer Schuldenschanke der reguläre Ausgabenplafond durch einen von den Abschreibungen und den Privatisierungseinnahmen bestimmten, linear fallend ausgestalteten Defizitabbaupfad ergänzt wird. Der Umfang der mit der Schuldenschanke zu vereinbarenden Ausgaben wird folglich vorübergehend erhöht. Der individuell für den Bund und die einzelnen Länder abgestimmte Pfad muss dabei so bemessen sein, dass die mit dem fallenden Verlauf verbundenen Konsolidierungserfordernisse die betreffende Gebietskörperschaft zwar nicht überfordern, aber gleichwohl eine zügige Rückführung der bestehenden Lücke gewährleistet ist.<sup>31</sup>

### **Modul 3: Verfahrensregeln und Sanktionen**

**15.** Regeln verlieren ihre verhaltensnormierende Wirkung, wenn Verstöße nicht sanktioniert werden, dies belegen eindrücklich die Erfahrungen mit Artikel 115 Grundgesetz und den analogen Bestimmungen in den Länderverfassungen. Daher ist es unverzichtbar, die einnahmeorientierte Ausgabenpolitik um rasch wirksame Sanktionsmechanismen zu ergänzen und die Grundzüge dieses Regelwerks im Grundgesetz festzuschreiben, um eine Aushebelung durch einfache parlamentarische Mehrheiten zu verhindern.<sup>32</sup> Komplementär zu einer solchen qualifizierten Selbstbindung ist aber eine die Budgethoheit des Parlaments möglicherweise unterminierende Delegation von zentralen Entscheidungsbefugnissen an bestehende oder neu zu schaffende Gremien entbehrlich; die Gesamtverantwortung für die Haushaltsaufstellung ebenso wie für deren Folgen, zu denen neben Schätzfehlern mittelbar und in letzter Konsequenz auch Sanktionen zählen, liegt vielmehr in einer Hand bei der Politik. Das vorgeschlagene aggregierte Verfahren bei der Ermittlung des Ausgabenplafonds sowie die Bindung des Ausgleichskontos (und damit

<sup>30</sup> Vergleiche Fragen 16, 17, 31, 44, 75.

<sup>31</sup> Vergleiche Fragen 28, 90.

<sup>32</sup> Vergleiche Fragen 87, 100.

mittelbar des Mechanismus zur Ahndung von Regelverstößen) nicht an die Haushaltsansätze oder die (mittelfristige) Finanzplanung, sondern an die Ist-Größen gewährleisten hinreichende Transparenz über die Ausrichtung der Finanzpolitik, die wiederum die Voraussetzung für eine wirksame Kontrolle durch Öffentlichkeit, parlamentarische Opposition und in letzter Konsequenz die Rechtsprechung ist.<sup>33</sup>

Anknüpfungspunkt für den Sanktionsmechanismus ist die Belastung des Ausgleichskontos. Für Bund und Länder gleichermaßen muss gelten, dass ein Haushaltsgesetz, welches eine Verschuldung vorsieht, die über dem Volumen der Nettoinvestitionen der jeweiligen Körperschaft liegt oder die zu einem Überziehen des Ausgleichskontos führt, unmittelbar gegen die Verfassung verstößt. Ein solches Haushaltsgesetz darf weder erlassen, ausgefertigt und verkündet noch vollzogen werden. Ein abgesenktes Quorum von lediglich einem Fünftel der Abgeordneten für eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht stellt dabei sicher, dass für die parlamentarische Opposition der Weg zur gerichtlichen Überprüfung des Haushaltsgesetzes selbst im Fall großer Koalitionen nicht faktisch blockiert ist.<sup>34</sup>

Neben Regeln, die nach Möglichkeit ein Inkrafttreten von Haushaltsgesetzen verhindern, die gegen die Goldene Regel (Modul 1) oder die Schuldenschanke (Modul 2) verstoßen, sind zusätzlich wirksame Sanktionen bei einer eingetretenen und festgestellten Überschreitung des Ausgleichskontos erforderlich.<sup>35</sup> Zu unterscheiden ist hier, ob eine Überschreitung erstmalig vorliegt oder bereits in den Vorjahren auftrat. Wird nun eine – angesichts der recht großzügigen Bemessung des Ausgleichskontos eher selten zu erwartende – erstmalige Überschreitung konstatiert, ist vorzusehen, innerhalb von acht Wochen einen Ergänzungshaushalt zum laufenden Etat zu erstellen, der in den verbleibenden Monaten des Jahres mindestens eine anteilige Rückführung des die Obergrenze überschreitenden Fehlbetrages vorsieht. Der im Laufe des Jahres zu verabschiedende reguläre Haushalt für das folgende Jahr muss dann zwingend die Rückführung der verbleibenden Überschreitung der Obergrenze gewährleisten.<sup>36</sup>

Wird hingegen das Ausgleichskonto in zwei aufeinanderfolgenden Jahren überzogen, dann sollten verschärfte Sanktionen greifen. Für den Bund könnte ein Zuschlag auf die Einkommensteuerschuld erhoben werden, mit einer expliziten Bindung des Aufkommens aus diesem „Schuldensoli“ an eine Rückführung des Ausgleichskontos. Bei den Ländern wären analoge Zuschläge vorzusehen. In Ermangelung einer dringend gebotenen höheren finanzpolitischen Autonomie und einer weniger leistungsfeindlichen Ausgestaltung des Finanzausgleichs, wie sie auch der Sachverständigenrat beispielsweise in seinem Jahresgutachten 1994/95 (Ziffern 787 ff.) angemahnt hat, könnten seit der ersten Stufe der Föderalismusreform immerhin Zuschläge zur Grunderwerbsteuer vorgesehen werden, mit denen das Ausgleichskonto

---

<sup>33</sup> Vergleiche Fragen 5, 11, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 84.

<sup>34</sup> Vergleiche Fragen 88, 89, 131.

<sup>35</sup> Vergleiche Fragen 92, 101.

<sup>36</sup> Vergleiche Frage 7.

des betroffenen Landes zurückzuführen wäre.<sup>37</sup> Diese sind zugegeben harte und einschneidende Maßnahmen, doch für die Glaubwürdigkeit der Politik bei der Begrenzung der Neuverschuldung ist es angesichts der bisherigen Erfahrungen mit entscheidend, ob mit neuen Regeln für eine Verschuldungsbegrenzung gleichzeitig auch wirksame Sanktionen bei Verstößen gegen die Regeln verabschiedet werden.

---

<sup>37</sup> Vergleiche Fragen 95, 96, 102, 163, 165, 170, 189, 194, 195, 200.