

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung
 der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
 Kommissionsdrucksache 088

Fromme: Stopp der Staatsverschuldung: Der dritte Weg

ZRP 2007 Heft 8 263 ▼

Stopp der Staatsverschuldung: Der dritte Weg*

Rechtsanwalt Jochen-Konrad Fromme, MdB, Haverlah

Wer das Anwachsen des staatlichen Schuldensockels auf Dauer verhindern will, muss die Ausgabemöglichkeiten des Staates an die tatsächlichen Einnahmen binden. Das lässt sich weder mit einem engeren Investitionsbegriff, noch mit einer Begrenzung der Kreditaufnahme in Form eines Prozentsatzes vom Bruttosozialprodukt, beispielsweise 0,5%, erreichen, weil damit der Grundfehler des jetzigen Systems, die Finanzierung konsumptiver Staatsaufwendungen über Kredite, nicht ausgeschlossen wird. In Normalzeiten muss der gesamte Staatsaufwand, also alle Ausgaben und die durch Vermögensverzehr entstehenden Aufwendungen, auch wenn sie nicht mit kassenwirksamen Ausgaben verbunden sind, durch reguläre Einnahmen finanziert werden. Nur so kann das Anwachsen des Schuldensockels wirksam verhindert werden.

I. Investitionsbindung hat versagt

Alle sind sich einig, dass es für die Staatsverschuldung rechtliche Bremsen geben muss. Dies hat erst jüngst das *BVerfG*¹

Fromme: Stopp der Staatsverschuldung: Der dritte Weg

ZRP 2007 Heft 8 264 ◆

wieder bestätigt. Zur Umsetzung gibt es bisher zwei Vorschläge: Die einen wollen den Investitionsbegriff enger fassen und versprechen sich davon eine Begrenzung der Staatsverschuldung, weil Kredite nach dem Grundgesetz nur für Investitionen aufgenommen werden dürfen. Andere wollen in Anlehnung an das Schuldenregime von Maastricht eine Obergrenze in Form eines Anteils vom Bruttoinlandsprodukt festlegen, teilweise soll dies durch eine betragsmäßige Obergrenze komplettiert werden.

Beide vorgeschlagenen Wege sind nicht zielführend. Sie werden ebenso scheitern wie die jetzt geltende Schuldenregelung aus dem Jahre 1969. Art. 115 GG lässt gegenwärtig Kreditaufnahmen nur in Höhe der im Haushalt veranschlagten Investitionen zu. Ausnahmsweise können unabhängig davon zur Bekämpfung einer konjunkturellen Schwäche Kredite aufgenommen werden, um mit einem erhöhten Haushalt die Konjunktur anzukurbeln. Die Begrenzung der Neuverschuldung auf die Investitionen nach Art. 115 GG hat versagt. Sie vermochte das Anwachsen der Staatsverschuldung nicht zu drosseln. Die Ursache dafür liegt in der Tatsache begründet, dass die Schuldenbegrenzung keinen Bezug zur Leistungsfähigkeit des Staatshaushalts hat. Nur wenn es nachhaltig durch rechtlich verbindliche Regelungen gelingt, einen Zusammenhang zwischen dem Verbrauch der öffentlichen Hände und den tatsächlich verfügbaren Einnahmen herzustellen, wird es faktisch eine Begrenzung der Staatsverschuldung geben.

II. Ursache der Fehlentwicklung

Die alte Weisheit, „niemand kann auf Dauer mehr ausgeben als er einnimmt“, bedarf einer Präzisierung, als sich dies nicht nur auf die kassenmäßigen Einnahmen und Ausgaben beschränken darf, sondern man muss den Staatsverbrauch zu Grunde legen. Es gibt auch einen Verzehr von Werten, der nicht mit einem Zahlungsvorgang verbunden ist. Man muss zwischen Ausgabe und Aufwand einerseits und Einnahme und Erlös andererseits unterscheiden. Ausgabe oder Einnahme ist der Geldab- oder -zufluss, also der Kassenvorgang. Aufwand ist der inhaltliche Verbrauch, Erlös der Zufluss an materieller Kaufkraft. Wenn beispielsweise ein Auto gekauft wird, ist das ein kassentechnischer Vorgang, man tauscht den Vermögensgegenstand Geld gegen den Warenwert Auto. Damit hat sich die Einkommenslage der Gesellschaft nicht verändert. Erst durch die Benutzung des Fahrzeugs tritt ein Wertverzehr und damit Verbrauch ein, erst hierdurch wird das Vermögen weniger. Das gegenwärtige staatliche Haushaltswesen bildet nur den ersten Teil ab und lässt den eigentlichen Verbrauchsvorgang rechnerisch unberücksichtigt. Das ist genau die Regelungslücke, die diese enorme Staatsverschuldung möglich gemacht hat. Um die Notwendigkeit dieser erweiterten Betrachtung zu verdeutlichen, folgendes Beispiel: Seit der Reform des Haushaltsrechts im Jahre 1969 dürfen Investitionen mit Krediten finanziert werden. So erscheint beispielsweise der Kauf eines Dienstwagens für den Bundeskanzler im Jahre 1972 als kreditfinanzierte

Investition. Da der Bund - wie die Länder, aber anders als die Kommunen - seine Kredite nicht tilgt, hat dieser Vorgang den Bundeshaushalt nicht weiter berührt. Es gab also eine einfache Aktiv/Passiv-Mehrung. Im Rahmen der Gesamtdeckung ohne Bezug zu der Aufgabe werden die Zinsen aus dem Zinshaushalt seit dieser Zeit - und auch heute noch, obwohl das Auto längst verbraucht ist - bezahlt. Der Verschleiß des Fahrzeugs hat sich nie im Haushalt niedergeschlagen. Damit ist der staatliche Schuldensockel für die laufende Aufgabe, d.h. Ausgabe Kraftfahrzeugnutzung, erhöht worden. Es ist also im Ergebnis gerade das passiert, was verboten sein sollte, es sind laufende Kosten oder Aufwendungen mit Krediten finanziert. Im Ergebnis werden so strukturelle Haushaltsdefizite mit Krediten finanziert. Dieses Beispiel macht deutlich, dass zwei Fehlentwicklungen programmiert wurden, laufende Kosten werden mit Krediten finanziert und der staatliche Schuldensockel wächst mangels Tilgung.

Dieser Prozess wurde noch dadurch potenziert, dass mit der Begründung „Bekämpfung einer wirtschaftlichen Schwäche“ von der Möglichkeit der weiteren Schuldenaufnahme des Art. 115 GG ohne Rücksicht auf den Investitionsanteil in immer größerem Umfang Gebrauch gemacht wurde. Das hat zu weiterer Verschuldung geführt. Im Grunde stecken dahinter aber finanzwirtschaftlich keine anderen Vorgänge als in der Kreditfinanzierung von Investitionen, denn auch aus den „Konjunkturprogrammen“ wurden Maßnahmen finanziert, die letztendlich staatlichen Verbrauch darstellen. Wenn ich eine Schule, eine sonstige Bildungseinrichtung, eine Straße oder Ähnliches schaffe und in Betrieb nehme, dann ist der „Verbrauch“ dieser Einrichtung nichts anderes als staatlicher Konsum von Ressourcen. So verhält es sich auch, wenn der Bund Zuschüsse für Energiesparprogramme gibt. Aus der Sicht des Staatshaushalts ist dies Verbrauch, der letztlich über Kredite finanziert wurde. Das gilt immer dann, wenn Mehrausgaben ohne Rückflüsse im gleichen fiskalischen Haushalt getätigt werden.

III. Aufwand statt Ausgaben

Nun sind Schulden - wie das Feuer - weder „gut“ noch „böse“, sondern es kommt darauf an, was man damit macht. Mal wärmt das Feuer, mal zerstört es. Wenn man beispielsweise mit Krediten eine Energiesparmaßnahme finanziert, die soviel Energiekosten einspart, dass daraus mehr als die Zinsen und die Abschreibungen finanziert werden können, dann ist das eine rentierliche Investition, die wünschenswert ist, weil sie das Staatswesen durch die Kreditaufnahme besser stellt als ohne diese. Wenn man aber aus Krediten zusätzliche Verbrauchskosten finanziert, Einrichtungen, Personalkosten, Maschinen, Zuwendungen an Dritte usw., ohne dass daraus zusätzliche Einnahmen, die mindestens Zins und Tilgung abdecken, erwachsen, dann belastet das die Wirtschaftskraft des Gemeinwesens und stellt eine Belastung zukünftiger Generationen dar. Sie wäre schädlich.

Deshalb ist der Vorgang der Kreditaufnahme oder der Finanzierung uninteressant. Prüfungsmaßstab für die Zulässigkeit von Ausgaben muss immer sein, ob das Gemeinwesen aus seinen laufenden Einnahmen den mit einer Maßnahme verbundenen Aufwand, sprich die damit verbundenen Kosten, tragen kann. Ein solches System setzt voraus, dass der Werteverzehr im Staat gemessen wird. Das lässt sich mit dem gegenwärtigen kameralistischen Haushaltssystem nicht oder nur sehr schwer erreichen. Deshalb bedarf es einer Umstellung mit der Erfassung von Abschreibungen, wie es die Verfassungsrichter *Udo Di Fabio* und *Rudolf Mellinghoff* im Minderheitsvotum zum Urteil vom 9. 7. 2007 mit der Berücksichtigung von Werteverzehr und Vermögensveräußerungen gefordert haben.

Um das System für konjunkturelle Schwankungen atmungsfähig zu machen, kann man für die Abschwingphase eine vorübergehende Kreditfinanzierung auch im unrentierlichen Bereich zulassen, wenn man die Ausgabenseite nicht schnell genug an die zurückgehende Einnahmenseite anpassen kann. Allerdings muss sichergestellt werden, dass diese Kreditaufnahme

unabänderlich und kurzfristig wieder „eingefangen“ werden muss. Dazu muss gleichzeitig mit der Kreditaufnahme verbindlich festgelegt werden, in welchen Zeitraum diese Kreditaufnahme bzw. der mit ihr verbundene Staatsverbrauch aus den laufenden Einnahmen finanziert werden muss. Was also zunächst auf Pump ausgegeben worden ist, muss kurzfristig durch Streichen von Ausgaben bezahlt werden, wenn dafür nicht konjunkturelle Mehreinnahmen zur Finanzierung zur Verfügung stehen. Dabei kann es nicht - wie bisher - bei dem allgemeinen Hinweis, es werde durch die Ankurbelung der Wirtschaft zu Steuermehreinnahmen kommen, verbleiben, sondern dies muss ganz konkret in der Finanzplanung ausgewiesen und verbindlich in die Folgehaushalte übernommen werden.

IV. Ausgabenbremse erforderlich

Um das Risiko der Schwankungen zu verringern, darf der Staat in guten Zeiten, also einer

Wachstumsphase, nicht alle zur Verfügung stehenden Einnahmen verbrauchen, sondern muss Rücklagen bilden, aus denen dann in Mangelphasen der Ausgleich finanziert werden kann. Außerdem verringert die „Ausgabenbremse“, dass die Lücke in der nächsten Abschwungphase unnötig groß wird. Die Schweizer Schuldenbremse schreibt dazu vor, dass das Staatswesen immer nur $\frac{9}{10}$ des Durchschnitts der letzten Einnahmen eines bestimmten Zeitraumes ausgeben darf. Angebracht wären wohl die letzten 8 bis 10 Jahre, um einen Konjunkturzyklus voll zu erfassen. Alles was an Mehreinnahmen erzielt wird, wird einem Ausgleichskonto zugeführt, das dann zur Finanzierung von Mindereinnahmen in Abschwungphasen oder zur Rückzahlung von Schwankungskrediten verwendet werden kann.

V. Fazit

Auf diesem Wege würde man das süße Gift des Verlagerns finanzieller Lasten in die Zukunft und damit auf künftige Generationen ein für allemal unterbinden und trotzdem handlungsfähig bleiben. Das wäre wirklich nachhaltiges Wirtschaften, wie es in der Generationenverantwortung geboten ist. Mir ist klar, dass sich die Umstellung nicht innerhalb eines Haushaltsjahres erreichen lässt, aber ich sehe keinen anderen Weg, um aus der Falle der steigenden Staatsschulden herauszukommen. Alle anderen Wege haben sich in der Vergangenheit als wirkungslos erwiesen, weil sie fundamentale finanzwirtschaftliche Gesetze verletzen. Solange es möglich ist, Staatsaufwendungen mit Krediten zu finanzieren, ohne dass es eine kurzfristige Tilgungspflicht gibt oder der Zwang besteht, die Finanzierung aus ordentlichen Staatseinnahmen nachzuholen, wird es keine Bremse für das Anwachsen der Staatsschulden geben. Im kommunalen Bereich sehen die Verhältnisse etwas besser aus, weil es dort entsprechende Pflichten über die Mindest- oder Pflichtzuweisung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt gibt und die Kommunalaufsicht darauf achtet, dass Kredite auch getilgt werden. Auch im Bereich der Eigenbetriebe gab es schon immer entsprechende Regelungen.

* Der Autor ist als Rechtsanwalt in Haverlah tätig und Mitglied der Föderalismuskommission II.

1 Urteil vom 9. 7. 2007 zum Bundeshaushalt 2004, BeckRS 2007, 24661 = DVBl 2007, 1030.