

Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
und des Finanzausschusses des Bundesrates am 4. Mai 2009

- Stellungnahme -

Christian Müller

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

School of Management and Law

3. Mai 2009

Stellungnahme zu ausgewählten Aspekten der Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes Artikel 109 und 115 (Bundestagsdrucksache 16/12400, 16/12401).

Dr. Christian Müller
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
School of Management and Law
St. Georgenstrasse 70
Postfach
CH-8401 Winterthur
much@zhaw.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Das Kontrollkonto	4
1.1	Regelbindung versus Zielbindung	4
1.2	Positive und negative Abweichungen	5
2	Die strukturelle Verschuldung	6
3	Die Konjunkturkomponente	6
3.1	Konjunkturkonzept	6
3.2	Konjunkturkomponente	7

Vorangestellt: Generationengerechtigkeit

Unzweifelhaft ist die Verschuldung der deutschen Gebietskörperschaften in den vergangenen Jahren in einem Ausmass angestiegen, das bei gleich bleibender Geschwindigkeit Zweifel an der Nachhaltigkeit dieser Haushaltspraxis aufkommen lassen könnte. Im Ergebnis der Beratungen zur Föderalismuskommission sind daher Bundesrat und Bundestag überein gekommen, das Grundgesetz zu ändern, um einem weiteren, unkontrollierten Schuldenanstieg einen Riegel zu schieben. In den Erläuterungen für die nun vorliegenden Gesetzesentwürfe wird der Handlungsbedarf wiederholt mit der fehlenden Generationengerechtigkeit begründet, die die staatliche Verschuldung hervorrufe. Das Argument der fehlenden Generationengerechtigkeit in dem Sinne, dass mittels Verschuldung die ökonomischen Lasten der Staatstätigkeit auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden können, ist jedoch irreführend. Reale Ressourcen können bekanntlich nicht von der Zukunft in die Gegenwart oder umgekehrt verschoben werden. Eine Verschiebung von Ressourcen aus der Zukunft in die Gegenwart ist nur denkbar unter der Bedingung, dass Verschuldung zu einer Verringerung der Bildung von Realkapital und damit zu einer niedrigeren Wachstumsrate des gesamtwirtschaftlichen Einkommens führt. Wenn diese Bedingung nicht erfüllt ist, finden lediglich Transferzahlungen zwischen den Subjekten in den jeweiligen Zeitperioden statt. Dabei kann es allerdings zu Umverteilungseffekten kommen. Somit gibt es für Staatsverschuldung und ihre Wirkung auf die kommenden Generationen nur eine sinnvolle Interpretation: Durch exzessive Staatsverschuldung werden Verteilungskonflikte auf die nachfolgenden Generationen vererbt, niemals jedoch Schulden. Gerechtigkeit zwischen den Generationen wird folglich dann erreicht, wenn die bestehende Generation die kommende Generation nicht übermässig mit Verteilungskonflikten belastet.

Im Folgenden möchte ich mich auf drei weitere Aspekte der vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen und des Entwurfes eines Ausführungsgesetzes beziehen. Dabei konzentriere

ich mich auf politökonomische Probleme. Diese betreffen die Asymmetrie der Regelungen bezüglich des Kontrollkontos, die strukturelle Verschuldung sowie das Konzept der Konjunkturkomponente bei der Haushaltsaufstellung.

1 Das Kontrollkonto

1.1 Regelbindung versus Zielbindung

Der bestehende Artikel 115 GG definiert ein Haushaltsziel. Die Alternative zur Formulierung eines Zieles ist die Definition einer Regel. Regelgebundene Entscheidungen werden in der Wirtschaftstheorie unter bestimmten Bedingungen als überlegen angesehen. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird im Prinzip eine Regelbindung der Haushaltsaufstellung gewählt. Diese Entscheidung spiegelt sicherlich zu einem gewissen Grade die Erfahrung wider, dass die existierende Zielvorgabe nicht bindend wirkte. Die Definition einer Regel stellt somit einen Neuanfang dar, der mit der Hoffnung verknüpft wird, dass die neuen Grundgesetzartikel eine nachhaltige Haushaltspolitik befördern. Es geht jenseits des Ziels geringerer Neuverschuldung kurz gesagt darum, die Entscheidungsträger zu gesetzeskonformen Entscheidungen anzuhalten. In der Schweiz hat eine sehr ähnliche Gesetzesänderung insofern Früchte getragen, als dass die Verschuldung des Bundesstaates relativ zum Bruttoinlandsprodukt und teilweise absolut (und exzessiv) zurück ging. Die Gründe für diese Wirkung sind sicherlich in der breiten Unterstützung für die Neuregelung in einer Volksabstimmung, in der neuen Rollenverteilung für Parlament, Regierung und Stimmbürger sowie, in der Klarheit der Regel zu suchen. Auf Deutschland kann nur einer von diesen drei Gründen übertragen werden: die Transparenz der Regel.

Leider ist aus meiner Sicht die Regel jedoch sehr ungenau formuliert, so dass ihre Einhaltung nur schwer zu kontrollieren sein dürfte. So ist etwa nicht genau beschrieben, wie die

Konjunkturkomponente genau berechnet wird, und wie sie die Haushaltsaufstellung exakt steuert. Weder in den neuen Art. 109 und 115 GG – wo eine solche Genauigkeit auch sicher fehl am Platze wäre – noch im Ausführungsgesetz, noch in den Erläuterungen finden sich hierzu brauchbare Angaben. Die Vorteile der Regel- gegenüber der Zielvorgabe werden damit meiner Meinung nach nicht ausgeschöpft. Es besteht sicherlich eher die Gefahr, dass der Streit um die Auslegung der Regel dieselbe Rolle annimmt wie die Auseinandersetzung über die Nutzung der Ausnahmeklauseln des bestehenden Art 115.

1.2 Positive und negative Abweichungen

Für das Kontrollkonto werden sowohl im neuen Art. 115 GG (Absatz 2, Satz 3 und 4) als auch im Ausführungsgesetz detaillierte Regelungen für den Umgang mit hohen negativen Saldi des Kontos getroffen. Unabhängig von der inhaltlichen Regelung fällt auf, dass eine äquivalente Vorschrift für den Umgang mit Überschüssen fehlt. Es scheint fast so zu sein, dass der Gesetzgeber bereits heute einen regelmässigen, hohen Negativsaldo erwartet; mit Überschüssen jedoch nicht rechnet. Eine solche Situation wäre aber gleichbedeutend mit systematischen Verstössen gegen die neuen Schuldenregeln mit dem Effekt weiter steigender Staatsschulden. Es stellt sich daher die Frage, warum eine Grundgesetzänderung erwogen wird, von der man implizit erwartet, dass sie das Problem, das mit ihr gelöst werden soll, gar nicht lösen wird. Als Alternative zum bestehenden Vorschlag könnte eine allgemein gehaltene Regel für den Umgang mit grossen Abweichungen vom Kontoausgleich in das Grundgesetz aufgenommen und die Details für positive und negative Abweichungen im Ausführungsgesetz formuliert werden.

2 Die strukturelle Verschuldung

Nach Einführung der neuen Regelungen des Art. 115 GG soll der Bundesstaat eine strukturelle Neuverschuldung von 0.35 vom Hundert des nominalen Bruttoinlandsproduktes aufnehmen können. Im Vergleich zur bestehenden Regelung ist dies eine Absage an jegliche Zweckbindung dieser Schuldenkomponente. In Bezug auf das eingangs gesagte ist dies aus wirtschaftspolitischer Sicht zumindest fragwürdig. Staatsverschuldung führt ja genau dann zu Einschränkungen bei der nächsten Generation, wenn diese Verschuldung die Produktionsbasis der kommenden Generation verkleinert. Wenn Verschuldung sie jedoch vergrössert, dann wäre der Verzicht auf Verschuldung eine Belastung für die Zukunft. Anstelle einer zweckfreien strukturellen Verschuldung wäre eine Bindung an einen modernisierten Investitionsbegriff, der vor allem die Investitionen in die Ausbildung der nachfolgenden Generationen einschliesst, sicherlich eher mit dem Ziel eines nachhaltigen Haushaltens vereinbar. Die Frage, welche Investitionen dazu zählen und welche nicht, erfordert gewiss nicht mehr Aufwand als die wiederkehrende Ermittlung der Konjunkturkomponente.

3 Die Konjunkturkomponente

3.1 Konjunkturkonzept

Sowohl die vorgeschlagene Neufassung der Grundgesetzartikels als auch die Ausführungsbestimmungen lassen keine – auch nicht theoretische – Aussage zu, ob die vorgeschlagene Verschuldungsregel ihre Zwecke erfüllt. Gemäss Art. 109 Abs 3 Satz 2 GG (neu) sowie Art 115 Absatz 2 Satz 3 GG (neu) scheint die Neuregelung auf der Annahme zu beruhen, dass die Konjunktur, die als Abweichung von der Normalauslastung der Wirtschaft definiert ist, symmetrische (positive und negative) Schwankungen aufweist bzw. dass die positiven und

negativen Schwankungen symmetrisch auf Einnahmen und Ausgaben wirken. Prinzipiell erscheint es jedoch zweifelhaft, dass sich die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung an das Grundgesetz gebunden fühlt.

Selbstverständlich existieren statistische Bereinigungsverfahren, die die grundgesetzliche Symmetrie zumindest ex-post erzeugen können. Dem Ziel angemessener dürfte aber eine Regelung sein, die weitgehend unabhängig von den spezifischen Konjunkturkonzepten des Grundgesetzes ist. Leider ist es – der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit – nicht möglich, genauer auf diese Frage einzugehen. Der interessierte Leser sei verwiesen auf Müller (2004).

3.2 Konjunkturkomponente

Im vorgeschlagenen Ausführungsgesetz zum neuen Artikel 109 und 115 GG bzw. in den Erläuterungen heisst es über die Konjunkturkomponente, sie entspreche der Produktionslücke (§5(2) Satz 1 Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz), welche wiederum als Differenz aus Produktionspotenzial und tatsächlichem Bruttoinlandsprodukt zu verstehen ist (ebenda Satz 2) multipliziert mit der Budgetsensitivität. Diese Budgetsensitivität gibt wiederum an, wie sich Ausgaben und Einnahmen aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Aktivität ändern (§5(3) Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz). Die Konjunkturkomponente hat bei wörtlicher Auslegung des Gesetzestextes die Masseinheit €^2 , was die Umsetzung im Budgetprozess eher erschweren als erleichtern dürfte. Auch an dieser Stelle wird folglich dem Erfordernis der Klarheit der Regeldefinition nicht entsprochen. Eine Änderung des Entwurfes zum Ausführungsgesetz sollte allerdings nicht auf grosse Hindernisse stossen. Ein grosser potenzieller Vorteil der Definition der Konjunkturkomponente ist die Verknüpfung der Konjunkturlage mit der Konjunkturreakibilität der Einnahmen und Ausgaben als Prinzip.

Literatur

Müller, C. (2004). Anmerkungen zur Schuldenbremse, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* **73**(3): 491 – 501.