

## StaatsSchuld und SühneGeld\*

### Zur Beschränkung der öffentlichen Kredit- aufnahme in Deutschland und Europa

Von Gerd Grözinger\*\*

**Zusammenfassung:** Das Einstimmigkeitsprinzip lässt eine wünschenswerte Reform des Stabilitäts- und Wachstumpaktes in der nächsten Zeit unwahrscheinlich erscheinen. Als praktikable Alternative erscheint es aber möglich, seitens der Kommission nationale Abweichungen dann zu erlauben, wenn diese dem Geist der Verträge entsprechen und ein generalisierbares Experiment für eine spätere Neuformulierung darstellen. Als Beispiel dafür wird für Deutschland eine Änderung des diesbezüglichen Art. 115 GG vorgestellt. Aus der Kritik an den Mängeln der bisherigen Formulierung ergeben sich drei Prinzipien der Veränderung. Einmal muss die Schuldenaufnahme viel präziser als bisher an Investitionen gebunden werden, zweitens wäre der Handlungszeitraum auf die gesamte Wahlperiode des Parlaments zu erweitern, und drittens sollte ein strikter Strafmechanismus für Politiker eingeführt werden, wobei die Parteienfinanzierung als Pfand für regelkonformes Verhalten dient.

**Summary:** Due to the unanimity principle a desirable reform of the Stability and Growth Pact appears improbable some time soon. A practicable alternative however could be to permit on the part of the Commission national deviations if these correspond to the spirit of the contract and represent a relevant experiment for an improved version later on. As an example, a reformulation of the debt-limiting Art. 115 of the German Constitution is suggested. Due to the shortcomings of the past formulation three principles of reform are won. First, new debt must be bound much more strictly than so far to investments, secondly the period of validity should be extended to the whole electoral period of the parliament, and thirdly a strict punishing mechanism for politicians should be implemented, whereby party financing serves as pledge for rule-conforming behavior.

„An die Stelle des süßen Gifts der Staatsverschuldung, das mit Sicherheit zum Tode führt, setzen wir die bittere Medizin der Gesundung.“

*Hans Eichel, Bundesfinanzminister, 1999*

„Alle Dinge sind Gift und nichts ist ohne Gift. Allein die Dosis macht, dass ein Ding kein Gift ist!“

*Paracelsus, Mediziner, um 1530*

### 1 Einleitung

Die Ausgestaltung des Stabilitäts- und Wachstumpaktes in Europa (SWP) ist von vielen Ökonomen moniert worden. Zu den Hauptkritikpunkten zählt erstens, dass die Rolle des

\* Der Beitrag wurde bei einer Tagung des Arbeitskreises Politische Ökonomie sowie beim Sozialpolitischen Kolloquium an der Humboldt-Universität zu Berlin vorgetragen. Für wertvolle Hinweise bedanke ich mich bei den Teilnehmern, besonders bei Claus Offe, Stephan Panther und Reinhard Penz, sowie bei einem anonymen Referee.

\*\* Universität Flensburg, Internationales Institut für Management, Munketoft b, 24937 Flensburg, E-Mail: [groezing@uni-flensburg.de](mailto:groezing@uni-flensburg.de)

Staates als Stabilisator in Konjunkturkrisen nicht berücksichtig ist, zweitens kein Unterschied zwischen mit Krediten finanzierten Investitions- und Konsumausgaben gemacht wurde und drittens keine harten Sanktionen bei Vertragsverletzungen vereinbart sind.

Während in Deutschland zunächst nur der letztere Punkt eine größere öffentliche Aufmerksamkeit erreichte, hat sich mit der aktuellen Diskussion um die Misserfolge reiner Sparziele der Fokus erweitert. Nun beginnt auch die Politik die anderen problematischen Dimensionen im SWP zur Kenntnis zu nehmen. Das deutlichste Beispiel dafür ist die Äußerung von Bundeskanzler Schröder im Mai 2004, man müsse den Pakt zwar einhalten, jedoch „wachstumsorientiert interpretieren“. Jetzt aber stellt man fest, dass ein abgeschlossener EU-Vertrag nicht einfach einseitig umzuinterpretieren ist, sondern nur die üble Wahl zu lassen scheint zwischen einer folgeblinden Ausführung einer fachlich fehlerbehafteten Vereinbarung und der faktischen Nichtbeachtung durch machtpolitische Einflussnahme im Rat.

Die hier vertretene These ist, dass es einen *dritten* Weg zur Auflösung dieses Dilemmas gibt. Zwar dürfte es zumindest in der nächsten Zeit sehr schwierig sein, einen neuen verbesserten SWP einmütig zu verabschieden. Es liegt aber im Bereich des Möglichen, von den Signaturstaaten und der Kommission die Zustimmung zu nationalen Abweichungen vom SWP unter bestimmten Bedingungen zu erhalten – und zwar dann, wenn diese zum einen dem Geist der ursprünglichen Abmachung entsprechen, also Stabilität und Wachstum zu fördern versprechen, und zum anderen ein auch für Dritte relevantes Experiment für eine spätere Neuverhandlung darstellen.

Die Basisstruktur einer solchen eventuellen Alternativverpflichtung auf nationaler Ebene wird im Folgenden für Deutschland vorgestellt. Sie erscheint prinzipiell generalisierbar, erlaubt anderen Ländern aber auch andere relevante Experimente, sei es etwa eine Selbstbindung an ein Inflationsziel (Bofinger 2004) oder an einen fixierten Schuldenstand (Welfens 2004). Wo seitens eines Landes keine Experimente gewünscht wären oder ein spezielles Design nicht auf die Zustimmung von Kommission und Rat stießen, gälte das Einhalten des SWP in der jetzt vorliegenden Form. Doch vor der Vorstellung eines konkreten Vorschlags für Deutschland sollen noch einmal kurz die Begründungen für eine Staatsverschuldung und für ihre Limitierung genannt werden.

## 2 Staatsschulden in der gegenwärtigen Diskussion

Die Begrenzung der Verschuldung der öffentlichen Hand ist international in der Diskussion, und die Vorschläge reichen bis zu einem völligen Verbot der Kreditaufnahme. So wäre etwa 1995 in den Vereinigten Staaten fast ein Verfassungsgebot für einen ausgeglichenen Bundeshaushalt ab 2002 beschlossen worden. Nach der positiv verlaufenen Abstimmung im Kongress fehlt im ebenfalls zustimmungspflichtigen Senat nur eine einzige Stimme an der dazu benötigten Zwei-Drittel-Mehrheit (Buchanan 1997).

Auf den ersten Blick markieren Forderungen nach ähnlich strengen Vorschriften auch für die Bundesrepublik durchaus verständliche Positionen. Das Verhältnis der Gesamtschulden aller Gebietskörperschaften in Deutschland zum Bruttoinlandsprodukt ist heute fast schon dreimal so hoch wie zu Anfang der 60er Jahre, und die Relation wuchs nicht nur in den keynesianisch-sozialdemokratischen 70er, sondern auch in den 90er Jahren unter einer konservativ-liberalen Regierung noch einmal kräftig.

Und doch ist eine Politik der strikten Haushaltsdisziplin, diese populäre Anwendung des scheinbar gesunden Menschenverstands in der üblicherweise als eher konservativ und staats-skeptisch verschrienen Ökonomie umstrittener als von außen vermutet. So hatten vor der versuchten Verfassungsänderung in Richtung eines vollständigen Schuldenverbots für die USA über tausend Wirtschaftswissenschaftler, darunter elf Nobelpreisträger, eindringlich gewarnt (Eisner 1997). Eine solche vorsichtige Haltung gegenüber vorschnellen Forderungen ist wegen der folgenden zwei Gründe auch in Bezug auf die Situation in Deutschland angebracht.

## 2.1 Stabilisierung: Konjunkturglättung

Selbst von eindeutigen Unterstützern des SWP in der gegenwärtigen Form wird zugegeben, dass die fixe Verschuldungsregel und konjunkturangemessene Erfordernisse einen „Zielkonflikt“ enthalten (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2003: Ziff. 429). Trotz ihrer Herkunft aus sehr verschieden argumentierenden Schulen gehen die Ökonomen mehrheitlich von einer wirksamen Rolle kreditfinanzierter staatlicher Ausgaben in der Krise aus. Dies zeigt sich, wenn die diesbezüglichen Umfragen unter Wirtschaftswissenschaftlern an Hochschulen und in Forschungsinstitutionen zu politisch umstrittenen Themen ausgewertet werden.

In Tabelle 1 sind die Ergebnisse für die hier behandelte Dimension zu unterschiedlichen Zeitpunkten und bei verschiedenen Ländern zusammengestellt. Die grundlegende These, wie sie sich im ersten Statement wieder findet, dass eine unterausgelastete Ökonomie mit staatlicher Mittelausdehnung zu einem Wachstumsschub gebracht werden kann, wird von den Ökonomen international stark bejaht. Ungefähr die Hälfte stimmt dem ganz ohne Reservation zu, und ein weiteres gutes Drittel findet die Aussage „unter Vorbehalt“ richtig. Die eindeutig Ablehnenden machen dagegen nur etwa ein Zehntel aus.

Eine Wirksamkeit ist nicht identisch mit einer Wünschbarkeit. Wenn das induzierte Wachstum nicht genutzt wird, diese Schulden später wieder zu reduzieren, kann auch vom Ein-

Tabelle 1

### Umfrageergebnisse zu wirtschaftspolitischen Themen

In %

Zu bewertende Thesen	Antwortvorgaben (ohne Nichtantwortende)	USA	Öster- reich	Frank- reich	Deutsch- land	Schweiz	USA	USA
		1976	1976	1976	1976	1976	1990	2000
		N = 211	N = 91	N = 162	N = 273	N = 199	N = 464	N = 298
„Fiscal policy has a significant stimulative impact on a less than fully employed economy.“	Generally agree	63,5	51,6	54,3	31,1	42,2	59,3	39,6
	Agree with provisions	26,5	36,3	37,7	51,3	40,7	30,6	44,3
	Generally disagree	7,6	6,6	4,9	11,7	12,1	9,1	13,4
„If the federal budget is to be balanced, it should be done over the course of the business cycle rather than yearly.“	Generally agree	50,7	70,3	44,4	50,3	65,4	60,1	60,1
	Agree with provisions	28,5	18,7	30,2	28,9	26,1	24,8	28,2
	Generally disagree	16,1	8,8	19,8	20,1	8,0	13,4	9,4

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Frey, Pommerehne, Schneider et al. (1984), Alston, K earl und Vaughan (1992), Fuller und Geide-Stevenson (2003).

satz eines solchen, zuvor als eindeutig wirkend interpretierten Mittels Abstand genommen werden. Deshalb wurde noch eine Frage gestellt, ob unter der Voraussetzung einer Ausgleichsvorschrift des staatlichen Haushalts dies besser jährlich oder über den Zyklus geschehen sollte. Auch hier sind die Ergebnisse eindeutig: In allen Jahren und allen Ländern findet sich unter den Wirtschaftswissenschaftlern wieder eine eindeutige Mehrheit, die sich gegen die Vorschrift eines jährlichen Haushaltsausgleichs ausspricht.

## 2.2 Allokation: Öffentliche Investitionen

Für den langfristigen, nicht aus konjunkturellen Gründen aufgenommenen staatlichen Kredit gilt als ökonomische Standardformulierung, dass er nur für Investitionen aufgewendet werden soll, die mehreren Alterskohorten Nutzen bringt und von denen billigerweise zu erwarten ist, dass die dafür aufgenommene Schuld aus den späteren Erträgen finanziert werden kann. Diese „goldene Regel“ ist analog ähnlichen Überlegungen zu sehen, wie sie auch für Unternehmen oder Privathaushalte formuliert wurden. Die Bindung an Investitionen kann dabei als eine Obergrenze verstanden werden, deren konkrete Ausfüllung dem demokratischen Wettbewerb unterliegt. Aber eine noch stärkere verfassungsmäßige Einschränkung – die etwa auf Tragfähigkeitsüberlegungen beruhen – kann so lange als nicht legitimiert gelten, wie ihre quantitative Bestimmung „mit einer Reihe von methodischen Problemen behaftet ist“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2003: Ziff. 348).

Ein besonderes Zuordnungsproblem stellen die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Wissenschaft dar. Juristisch wird wegen des bestehenden Art. 115 GG gewarnt, ihre Einschließung würde der „normativen Intention dieser Bestimmung, die Staatsverschuldung zu begrenzen, geradewegs zuwiderlaufen“ (Bundesverfassungsgericht 1989: 337). Aber Investitionen in das Humankapital gelten in der Ökonomie mittlerweile doch als recht robust nachgewiesene Voraussetzungen von Produktivitätssteigerung und Wachstum (Sianesi et al. 2003). Eine Ausschließung solcher Ausgaben vom Investitionsbegriff führt zu einer allokativ fehlerhaften Privilegierung von Sachinvestitionen. Gelingt die Schuldenbegrenzung auf andere Weise, sollten die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Wissenschaft zu den Investitionen gerechnet werden.

## 3 **Der schöne Schein des Art. 115 GG und die traurige Realität der Schuldenentwicklung des Bundes**

Die oben befürwortete Bindung der Kreditaufnahme an die öffentlichen Investitionen kann auch kritisiert werden. Beschreibt eine solche Kopplung in Deutschland nicht den gegebenen gesetzlichen Fall, und hat man nicht trotzdem eine langfristige Schuldenzunahme zu beklagen? Beides scheinen zunächst korrekte Beobachtungen. So lautet der Art. 115 GG bekanntlich (die Bundesländer haben ähnliche Vorschriften und werden im Folgenden deshalb nicht weiter gesondert benannt):

1. 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 bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushalts-

plan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

2. Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz-Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.

In Satz 2 von Absatz 1 findet sich explizit die bekannte Formulierung, die Krediteinnahmen und öffentliche Investitionen miteinander verschränken. Eine unbestreitbare Realität bleibt aber auch die langfristige Zunahme der Staatsschuld auf der Bundesebene, bei gleichzeitigem Rückgang der öffentlichen Investitionen. Die geringste Schuld daran trägt noch die Ausnahmeklausel in Satz 2 des ersten Absatzes. Denn in der Geschichte der Neuformulierung des Art. 115 GG, also seit 1969, ist diese Grenze mit der Begründung der „Störungsabwehr“ nur wenige Mal überschritten worden: 1981 und 1997, 2002 (ohne die Nachtragshaushalte). Das war doch zu selten, um mehr als nur marginal zum Schuldenanstieg beizutragen.

Viel entscheidender sind dagegen andere Formulierungen, die dem Geist der Vorschrift zuwiderlaufen. An *erster* Stelle steht dabei die Kombination „Ausgaben für Investitionen“ und „Einnahmen aus Krediten“. Das Erste ist eine Bruttogröße, das Zweite wird von Staatsrechtlern jedoch als eine eindeutige Nettogröße gesehen (Friauf 1990). Dadurch dürfen alte Kredite bei Fälligkeit ohne Beschränkung durch neue Anleihen refinanziert werden, und zugleich können noch zusätzliche Kredite bis in der Höhe der aktuellen Investitionen dazukommen, auch wenn diese nur Ersatzbedarf betreffen. Somit wird ein ständiger Anstieg der Schulden gesamtsumme möglich, wie seit langem von Seiten der Wirtschaftswissenschaften moniert wurde (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1980).

Als *zweites* gravierendes Problem des Art. 115 GG muss gelten, dass die gegenwärtige gesetzliche Lage eine Übereinstimmung von Nettokreditaufnahme und Investitionen nur im Haushaltsentwurf vorsieht. Der im Nachhinein festgestellte wirkliche Haushalt kann davon sanktionslos abweichen. Und das war in der Vergangenheit auch nicht selten der Fall. Faktisch höhere Kreditaufnahmen bei Haushaltsvollzug zeigten sich in 1975, 1976, 1981, 1982, 1983, 1988, 1990, 1994, 1997, 2002 und 2003 (Bundesministerium der Finanzen 2004b).

*Drittens* haben sich als weiterer bedeutender Fluchtweg aus der Budgetdisziplin die Sondervermögen erwiesen. Diese in Absatz 2 des Art. 115 GG von der Bindung an die Investitionen ausgenommenen Positionen tragen mittlerweile immerhin zu fast einem Viertel zum staatlichen Gesamtschuldenstand bei (Bajohr 1998).

*Viertens* schließlich bezieht sich unter Juristen der Begriff der öffentlichen Investitionen auf die Abgrenzungen im Gruppierungsplan, einer sehr weit gefassten haushaltrechtlichen Systematik, die aus früheren Zeiten vor der Neuformulierung des Art. 115 GG stammt (Stern 1980). Darin sind auch noch die Investitionszuschüsse an Private enthalten. Zugunsten dieser Größe hat der Anteil der reinen Sachinvestitionen an allen investiven Ausgaben im Bundeshaushalt über die Jahre abgenommen. Waren es 1970 noch 2,9 von 7,8 Mrd. Euro, sind es 2001 nur noch 6,9 von 27,3 Mrd. Euro (Bundesministerium der Finanzen 2002). Diese Unternehmenssubventionen gehören aber zu den Transferleistungen, die aus dem laufenden Haushalt finanziert werden sollten, da nicht unbedingt mit einer langfristigen sozialen Rendite verbunden (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1980).

#### 4 **Eine Dreifach-Kombination zur künftigen Beschränkung der staatlichen Kreditaufnahme**

Im Folgenden werden praktische Überlegungen vorgestellt, die jeweils eine der genannten drei Kritikdimensionen ansprechen. Es wird zunächst eine verbesserte Übereinstimmung von öffentlichen Investitionen und staatlicher Verschuldung vorgeschlagen, dann die Einführung einer Mehrjährigkeit bei der Überprüfung, um den konjunkturellen Aspekt zu berücksichtigen, schließlich eine unverhandelbare Strafe bei Nichteinhaltung, die aber die politisch Verantwortlichen und nicht die Gesamtbevölkerung in Haftung nimmt, wie es der jetzige SWP vorsieht.

##### 4.1 Die Grundregel: Kredite nur für Investitionen

Nach den oben angeführten Kritikpunkten können die Bedingungen genannt werden, die ein reformierter Art. 115 GG enthalten sollte. Sie sind als konzeptionelle Anregung und nicht als juristisch ausgearbeiteter Vorschlag zu verstehen:

- An erster Stelle muss eine Übereinstimmung der Kategorien von Investitionen und Krediten eingeführt werden, also entweder beides als Brutto- oder beides als Nettogrößen. Das Letztere hat prinzipielle Vorteile für eine ökonomische Betrachtungsweise und wird deshalb häufiger genannt, wenn es um einen verbesserten SWP geht (Blanchard et al. 2004). Man mag zwar eine Brutto-Brutto-Lösung bevorzugen, weil dadurch die gegenwärtige Verschuldung in die Regel einbezogen ist, so dass ein gleitender Abbau des Schuldenbestands miterzeugt wird. Allerdings kann dann durch die Wahl sehr langer Laufzeiten bei neuen Krediten eine Tilgungskumulation in der fernen Zukunft entstehen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1980), und auch ein intelligentes Schuldenmanagement (Wiese 2000) wird erschwert. Ein langfristiger Abbau der Altschulden ließe sich dazu auch anders erreichen, etwa durch eine Festlegung von Vermögensverkäufen ausschließlich zu Tilgungszwecken.
- Die Sondervermögen sollen künftig einbezogen werden, der Absatz 2 des Art. 115 GG wäre ersatzlos zu streichen. Diese Formulierung ist 1969 wegen unternehmensähnlicher Einrichtungen wie Post und Bahn aufgenommen worden. Deren Umwandlung in normale Aktiengesellschaften lassen den Fortbestand einer missbrauchsgeeigneten Formulierung überflüssig erscheinen.
- Die Ausnahmeregel zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sollte ebenfalls ersatzlos gestrichen werden. Im nächsten Absatz wird stattdessen für eine mehrjährige Periode der Rechnungslegung plädiert, die die makro-ökonomische Verantwortung zielsicherer erfüllen kann.
- Unter die Kategorie der öffentlichen Investitionen sollen nicht mehr fallen: Zuschüsse an Private, Vergabe von Darlehen, Kauf von Grundstücken, Kauf von Unternehmen. In den ersten beiden Fällen wird der Sinngehalt der „öffentlichen“ Investition verletzt, wo ein Feld angesprochen ist, das Private nicht oder nicht ausreichend bestellen, in den beiden anderen der Begriff der öffentlichen „Investition“, wenn dabei ein realer Kapitalzuwachs in einem Land und nicht nur ein Wechsel an Eigentumstiteln unterstellt ist (Schlesinger et al. 1993).

- Bezug der Regelüberprüfung sei nicht mehr der Haushaltsvoranschlag, sondern der Haushaltsvollzug. Zur konkreten Umsetzung unten mehr.
- Bei kombinierten Finanzierungen von Investitionen erhält jede Ebene der Gebietskörperschaften ihren jeweiligen Anteil gutgeschrieben. Doppelzählungen, wie sie heute vorkommen (Bröcker 1997), können dadurch ausgeschlossen werden.
- Direkte staatliche Ausgaben für Bildung und Forschung werden künftig als Investitionen in das Humankapital gewertet. Im Einzelfall mag dies künstlich scheinende Trennungen ergeben, wenn etwa Hochschullehrer-Gehälter darunter fallen, aber BAFöG-Zahlungen ausgeschlossen sind, das diese Transferleistungen darstellen. Da hier aber die Betonung auf einen missbrauchsarmen Investitionsbegriff gelegt wurde und zugleich die ökonomisch korrekte Einschließung von Bildungsausgaben notwendig erscheint, lassen sich solche Setzungen nicht immer vermeiden.

Bei den sicher auftretenden technischen Unbestimmtheiten im Detail, die sich bei einem solchen Systemwechsel ergeben, sollte in Zweifelsfragen eine unabhängige Einrichtung als Schiedsrichter dafür dienen, was als eine Investition bezeichnet werden darf. Auf nationaler Ebene sind dafür etwa die Rechnungshöfe geeignet (Bajohr 1998), deren Klageliste über ungenau definierte öffentliche Investitionen der hier aufgeführten sehr ähnlich ist (Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 2004).

#### 4.2 Die Ausnahme: Kredite und Konjunkturschwankungen

Ein Konjunkturzyklus umfasst für Deutschland nach aller Regel vier bis sechs Jahre (Assenmacher 1998). Aber ein von Seiten der Ökonomie befürworteter Ausgleich der Investitionsausgaben über den Konjunkturzyklus hinweg bedeutet eigentlich nur: über den halben Zyklus. Denn eine Konjunktur wird von Tiefpunkt zu Tiefpunkt gemessen. Bei einem in etwa symmetrischen Verlauf ist in der Teilperiode von einem (unteren, oberen) Wendepunkt zum nächsten (oberen, unteren) bereits jeder Punkt auf der Verlaufskurve genau einmal angesprochen.

Die Legislaturperiode im Bund und den Ländern beträgt vier, zum Teil auch fünf Jahre, umfasst also mehr als einen solchen halben Zyklus. Eine Vorschrift, dass die Grundregel aus Abschnitt 4.1 nicht jährlich, sondern in der Wahlperiode des jeweiligen Parlaments erfüllt sein muss, kombiniert die politische Haftung sinnvoll mit einer makroökonomische Verantwortung (vgl. Tabelle 1). Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass zukünftig auch längere Zyklen vorkommen können, aber nichts deutet darauf hin, dass dafür schon jetzt Vorsorge getroffen werden müsste.

#### 4.3 Die Strafe: Sühnezahlungen bei Verletzung der Grundregel

Mit der in Abschnitt 4.2 geforderten Ausdehnung der Rechnungslegung vom Haushaltsjahr auf die Legislaturperiode des Parlamentes wird zwar die konjunkturelle Flexibilität der Wirtschaftspolitik gestärkt. Aber dafür stellt sich die Frage wieder dringlicher: Erweitert sich nicht dadurch ganz extrem die bereits bestehende offene Flanke einer missbräuchlichen Ausnutzung?

Ökonomen haben zur Erhöhung der Sicherheit deshalb vorgeschlagen, bei einer geplanten zusätzlichen Kreditaufnahme über den von einer Basisregel vorgegebenen Wert die prozeduralen Hürden zu erhöhen. Konkret wurden dabei vor allem zwei Überlegungen ventiliert: einmal die Entscheidungsübergabe an eine neutrale Institution (Weizsäcker 1992) oder ein höheres Abstimmungsquorum im Parlament (Buchanan 1997).

Beide Lösungsversuche sind allerdings mit ihren eigenen Schwierigkeiten behaftet. Neutrale Institutionen bieten zwar häufig viele Vorteile, aber im Fall der Staatsverschuldung überwiegen die Nachteile. Mit der unabhängigen Zentralbank existiert bereits eine Einrichtung, die das Ziel der Preisstabilität über das von Wachstum und Vollbeschäftigung stellt. Auch ein deutscher „Verschuldungsrat“ oder europäischer „Stabilitätsrat“ (Hagen 2004) müsste eine ähnlich einseitig auf eine Kreditbeschränkung orientierte Aufgabenbeschreibung erhalten, um nicht rein willkürlich agieren zu dürfen. Damit existierten schon zwei der demokratischen Kontrolle entzogenen Einrichtungen, die jeweils wirtschaftspolitische Schwergewichte darstellten, aber sich nicht etwa in ihren Wirkungen kontrollierten und eventuell korrigierten (Grözinger 1998), sondern sich wechselseitig nur verstärkten. Dazu würde der Regierung mit der Abgabe dieses Instruments generell die Möglichkeit entzogen, mit dem Angebot einer aktiven Konjunkturpolitik gegenüber anderen Akteursgruppen, wie vor allem den Tarifparteien, ein abgestimmtes Verhalten abzusprechen.

Gleich problematisch ist auch die Forderung nach einer größeren Parlamentsmajorität. Politische Parteien sind Konkurrenten. Wirtschaftsdaten bestimmen Wahlausgänge entscheidend. Es ist lebensfern, die Opposition zur Mithilfe an Programmen zu verpflichten, die die Wiederwahlchancen der amtierenden Regierung verbessern soll. Immer werden sich Argumente finden lassen, warum zwar prinzipiell eine Konjunkturpolitik gerechtfertigt sein mag, genau jetzt diese Kreditausdehnung aber von Schaden und deshalb abzulehnen sei.

Damit ist man zurückverwiesen auf die Aussage: Verantwortlich sei auch in Zukunft allein die politische Mehrheit, die die Regierung stellt. Kann man diese Mehrheit trotzdem haftbar machen, wenn sie die Richtzahl der Basisregel – Ausgleich der Investitionen und der Kreditaufnahme in der Legislaturperiode – verletzt? Die Antwort ist Ja. Denn es besteht schon jetzt ein implizites Pfand, das bei Regelverstoß einbehalten werden könnte. Die Parteien und Fraktionen erhalten eine erhebliche öffentliche Alimentierung, die ihr auch ganz oder teilweise entzogen werden könnte. Der Vorschlag ist also: Wenn eine Parlamentsmehrheit während ihrer Regierungszeit  $x\%$  mehr Kredite aufnimmt, als sie an Investitionen im vorne definierten Sinn aufzuweisen hat, dann sollten die sie tragenden Parteien und Fraktionen das Anrecht auf  $y\%$  der ihnen in dieser oder der nächsten Legislaturperiode zustehenden öffentlichen Mittel verlieren, wobei  $y$  eine positive Funktion von  $x$  ist. Bei Koalitionsregierungen wären die Bußen auf die Parteien im Verhältnis ihrer Fraktionsstärken zu verteilen.

Die Wirksamkeit einer solchen Strafandrohung hat zwei logische Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen. Kann eine unterschiedliche Finanzausstattung überhaupt Wahlen beeinflussen, und, wenn dies nachzuweisen wäre, ist die öffentliche Finanzierung von Parteien in Deutschland umfangreich genug, so dass ein vollständiger oder teilweiser Verlust die betroffenen Parteien schmerhaft trüfe? Zum Ersten liegen, wegen der Direktwahl der Abgeordneten und der größeren Varianz beim Mitteleinsatz, vor allem US-Studien vor. Deren Aussage ist recht eindeutig: Geld hilft Wahlen gewinnen (Mueller 2003).

Der Umfang der öffentlichen Parteienfinanzierung in Deutschland ist jedenfalls ausreichend genug, ein wirksames Abschreckungsmittel darzustellen. Parteien leben in Deutschland seit längerem zu einem großen Teil von öffentlichen Mitteln (Ebbighausen 1996). Aktuell werden von Seiten des Bundes den Parteien jährlich etwa 115 Mill. Euro zugesprochen (Deutscher Bundestag 2004), den Bundestagsfraktionen noch einmal gut 60 Mill. Euro (Bundesministerium der Finanzen 2004a). Auch wenn die zusätzlichen erheblichen Mittel für die Parteienstiftungen wegen deren anderer Aufgaben hier ausgeklammert bleiben, machen diese beiden Posten zusammen schon etwa 700 Mill. Euro über eine Legislaturperiode hinweg aus, wovon die Regierungsmehrheit gut die Hälfte beanspruchen kann. Ein drohender Verlust selbst nur von Teilen davon sollte seine Wirkung auf die Akteure nicht verfehlen.

Technisch stellt die Zeitverzögerung bis zur Feststellung der realen Größen von Krediten und Investitionen kein Problem dar, denn die Parteienfinanzierung erfolgt mit regelmäßigen Abschlagszahlungen. Ein zweiter Vorteil ist, das Verfahren kann problemlos auf die gleichfalls verschuldungsbedrohten Bundesländer ausgedehnt werden. Denn auch diese stellen den Parteien und Fraktionen weitere erhebliche Mittel zur Verfügung. Drittens erlaubt die Vorschrift trotzdem eine gewisse Flexibilität, die auch eine bewusste Regelverletzung einschließt. So wäre bei einer sehr schweren Wirtschaftskrise denkbar, dass eine Regierung bei der Schuldenaufnahme mit Absicht die Grenze der Investitionen für eine Parlamentsperiode überschreitet, was wegen der besonderen Situation von wirtschaftswissenschaftlicher Seite eventuell Zustimmung findet. Da die Regierung als politische Partei oder Koalition sich damit selbst zugleich einen schweren materiellen Schaden zufügt, wird ein offensiver Wahlkampf möglich. Zugunsten des Gemeinwohls ein eigenes Opfer zu bringen, kann einen solchen Glaubwürdigkeitsbonus mit sich bringen, dass der Verlust an Finanzmittel überkompensiert wird.

## 5 Fazit

Die hier vorgeschlagene Regelkombination ist sicher mit dem Buchstaben des jetzt gelgenden SWP nicht direkt kompatibel. Wenn es also bei einem veränderten Art. 115 GG wegen hoher Investitionen zukünftig zu einer Überschreitung der 3 %-Grenze Deutschlands käme, wäre die EU-Kommission formell deshalb weiter gezwungen, gegenüber dem ECOFIN-Rat eine Verletzung zu konstatieren. Aber ihre Empfehlung könnte trotzdem auch schon bei der gegenwärtigen Rechtslage sein, auf Maßnahmen zu verzichten. Denn sie hat mit zu berücksichtigen, „ob das Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft“, sowie „alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltsslage des Mitgliedslandes“ (Art. 104 Abs. 3 EG-Vertrag).

Genau diese beiden Dimensionen – Bindung der Kreditaufnahme an Investitionen und Mittelfristigkeit der Perspektive – sind Gegenstand der hier vorgestellten Regel. Das dürfte auch in Brüssel seinen Eindruck nicht verfehlen. Es bestehen also gute Chancen, von der Kommission die Vorabzusage zu erhalten, gegenüber Deutschland dann keine Strafmaßnahmen einzuleiten, wenn bei einer Reform des Art. 115 GG nach den hier vorgestellten Prinzipien eventuell dabei die 3 %-Grenze überschritten würde. Ob die Umschichtung öffentlicher Ausgaben von konsumtiven zu investiven Zwecken tatsächlich den gewünschten Effekt der Wachstumsstimulierung hat, darf dabei zwar vermutet werden, ist aber mit Gegenstand eines solchen empirischen Tests.

Relevanz des Experiments war eine der Bedingungen für eine Brüsseler Zustimmung, eine eventuelle Übertragbarkeit der Regel auf andere Länder die andere. Diese ist ebenfalls prinzipiell gegeben. Vermögensbilanzen für Parteien lassen sich ab einem Umstellungszeitpunkt überall erstellen. Die Legislaturperioden europäischer Parlamente betragen stets zwischen vier und fünf Jahren, so dass ein ausreichender Zeitrahmen für eine Stabilisierungspolitik gegeben ist. Eine staatliche Parteienmitfinanzierung schließlich ist durchaus häufig (Naßmacher 2002). Und da, wo sie fehlt oder nur schwach ausgeprägt ist, könnte der Rückgriff auf die anderen Einnahmen der Parteien aus Spenden, Mitgliedsbeiträgen und Erträgen von Beteiligungen erfolgen. Oder, im Fall von Kontrollproblemen, bei festgestelltem Regelverstoß ließe sich alternativ selbst ein befristetes politisches Funktionsverbot für daran beteiligte Abgeordnete und Regierungsmitglieder einführen.

## Literaturverzeichnis

- Alston, Richard M., J.R. Kearl und Michael B. Vaughan (1992): Is There a Consensus Among Economists in the 1990's? *American Economic Review*, 82 (2), 203–209.
- Assenmacher, Walter (1998): *Konjunkturtheorie*. München.
- Bajohr, Stefan (1998): Abbau der Staatsverschuldung – Eine Bedingung nachhaltiger Reformpolitik. *Kritische Justiz*, 31 (4), 433–451.
- Blanchard, Olivier J. und Francesco Giavazzi (2004): *Improving the SGP Through A Proper Accounting Of Public Investment*. London, Centre for Economic Policy Research.
- Bofinger, Peter (2004): Grundlinien für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. *Wirtschaftsdienst*, 84 (1), 14–18.
- Bröcker, Klaus (1997): *Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats*. Berlin.
- Buchanan, James M. (1997): The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments. *Public Choice*, (90), 117–138.
- Bundesministerium der Finanzen (2002): Öffentliche Investitionen in der Diskussion. *Monatsbericht*, 3, 45–52.
- Bundesministerium der Finanzen (2004a): Bundeshaushaltsplan 02 – Deutscher Bundes>tag. Download unter: [www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/html/ep02/ep02kp01.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/html/ep02/ep02kp01.html)
- Bundesministerium der Finanzen (2004b): *Schriftliche Mitteilung*. Berlin.
- Bundesverfassungsgericht (Hrsg.) (1989): *Entscheidungen* (Nr. 27 vom 18. April 1989). Karlsruhe, 311–357.
- Deutscher Bundestag (2004): *Die staatliche Parteienfinanzierung*. Berlin, Referat PD 2, Februar.
- Ebbighausen, Rolf et al. (1996): *Die Kosten der Parteidemokratie: Studien und Materialien zu einer Bilanz staatlicher Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Eisner, Robert (1997): *The Great Deficit Scares. The Federal Budget, Trade, and Social Security*. New York.
- Frey, Bruno S., Werner W. Pommerehne, Friedrich Schneider und Guy Gilbert (1984): Consensus and Dissension among Economists: An Empirical Inquiry. *American Economic Review*, 74 (5), 986–994.
- Friauf, Karl Heinrich (1990): § 91 Staatskredit. In: Paul Kirchhof (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg, 321–355.

- Fuller, Dan und Doris Geide-Stevenson (2003): Consensus Among Economists: Revisited. *The Journal of Economic Education*, 34 (4), 369–387.
- Grözinger, Gerd (1998): Drei wirtschaftspolitische Ziele, drei semi-autonome Institutionen. In: Arne Heise (Hrsg.): *Renaissance der Makroökonomik*. Marburg, 141–178.
- Hagen, Jürgen von (2004): Stabilität und Wachstum in Euroland. Plädoyer für einen Stabilitätsrat. *Wirtschaftsdienst*, 84 (1), 7–11.
- Mueller, Dennis C. (2003): *Public Choice III*. Cambridge.
- Naßmacher, Karl-Heinz (2002): Die Kosten der Parteitätigkeit in westlichen Demokratien. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, (1), 7–20.
- Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2004): *Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern Stopp der Staatverschuldung*. Presseerklärung. o. O.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): *Jahresgutachten 2003/04: Staatsfinanzen konsolidieren–Steuersysteme reformieren*. Wiesbaden.
- Schlesinger, Helmut, Manfred Weber und Gerhard Ziebarth (1993): *Staatsverschuldung – ohne Ende? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits*. Darmstadt.
- Sianesi, Barbara und John VanReenen (2003): The Returns to Education: Macroeconomics. *Journal of Economic Surveys*, 17 (2), 157–200.
- Stern, Klaus (1980): *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München.
- Weizsäcker, Robert K. von (1992): Staatsverschuldung und Demokratie. *Kyklos*, 45, Fasc. 1, 51–67.
- Welfens, Paul J. J. (2004): Eine kluge Reform des Stabilitätspaktes ist notwendig. *Wirtschaftsdienst*, 84 (1), 18–21.
- Wiese, Jörg A. (2000): *Public Debt Management in der Europäischen Union*. Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980): *Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen. Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf den Artikel 115 Grundgesetz*. Bonn.