



Wissenschaftlicher Beirat  
beim  
Bundesministerium  
für Wirtschaft  
und Technologie

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie • 11019 Berlin

Herrn Bundesminister  
Michael Glos  
Bundesminister für Wirtschaft und Technologie  
11019 Berlin

**Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.**

Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats  
beim Bundesministerium für Wirtschaft und  
Technologie  
Universität Mannheim  
Gebäude L13,17  
D-68131 Mannheim

TEL +49 (0)621-181-1861

FAX +49 (0)621-181-1863

E-MAIL [axel@boersch-supan.de](mailto:axel@boersch-supan.de)

INTERNET [www.mea.uni-mannheim.de](http://www.mea.uni-mannheim.de)

DATUM 09. Dezember 2007

BETREFF **Schuldenbegrenzung nach Artikel 115 GG**

ANLAGE

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

Anlass dieses Briefes, den der Beirat mehrheitlich am 7. Dezember verabschiedet hat, ist die Aufforderung des Bundesverfassungsgerichtes an den Gesetzgeber in seinem Urteil vom 9. Juli 2007, die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen: „Die dynamisch angewachsene Verschuldung in Bund und Ländern hat gegenwärtig bereits einen verbreitet als bedrohlich bewerteten Stand erreicht. Das Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG hat sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen.“

Der Beirat möchte Ihnen in diesem Brief einen Vorschlag unterbreiten, wie Artikel 115 GG, der die Schuldenfinanzierung des Bundes regelt, restriktiver und zugleich justiziable gefasst werden könnte. Der Vorschlag erfolgt in Kenntnis des 2003 in der Schweiz eingeführten Budgetverfahrens einer ‚Schuldenbremse‘, das auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen unterstützt, sowie einer Variante dieses Verfahrens, die der Sachverständigenrat in seinem Gutachten ‚Staatsverschuldung wirksam begrenzen‘ vom 12. März 2007 für den Bund und die Länder entwickelt hat.

HAUSANSCHRIFT Scharnhorststraße 34 - 37, 10115 Berlin  
VERKEHRSANBINDUNG U6 Zinnowitzer Straße  
S-Bahn Berlin Hauptbahnhof Lehrter Bahnhof

**Motivation** für den Beiratsvorschlag ist Einfachheit und Transparenz. Er hat drei Elemente:

- (1) *Materieller Budgetausgleich.* – Ausgaben dürfen grundsätzlich nur durch ordentliche Einnahmen wie Steuern, Gebühren und Gewinne, aber nicht durch Kreditaufnahme finanziert werden. Eine Sonderregelung für staatliche Investitionen ist nicht mehr vorgesehen.
- (2) *Finanzierung der automatischen Stabilisatoren.* – Abweichend vom materiellen Budgetausgleich soll zur Finanzierung konjunkturell bedingter und sonstiger überraschender Einnahmeausfälle und Mehrausgaben auf Schwankungsreserven und/oder Kreditaufnahmen zurückgegriffen werden.
- (3) *Kreditaufnahmeregeln.* – Bis zu 5% des Ausgabenvolumens (das entspricht derzeit ca. 0,5% des BIP) können Kredite wie bisher vom Bundestag mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Für darüber hinausgehende Kredite ist die qualifizierte Mehrheit von Drei-Fünfteln der Mitglieder des Bundestages erforderlich. Die daraus entstehende Neuverschuldung muss nach maximal vier Jahren wieder getilgt worden sein.

Konkret schlägt der Beirat die folgende **Neufassung** des Artikels 115 GG vor:

*(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können (Kredite), bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.*

*(2) <sup>1</sup>Mit einfacher Mehrheit können Kredite in Höhe von bis zu 5 v.H. der Ausgaben des Bundes aufgenommen werden. <sup>2</sup>Eine darüber hinausgehende Aufnahme von Krediten bedarf einer Mehrheit von drei Fünfteln der Mitglieder des Bundestages. <sup>3</sup>Kredite sind innerhalb der folgenden drei Haushaltsjahre in gleichen Raten zu tilgen.*

## **Begründung**

Im folgenden soll der Vorschlag kurz begründet werden. Eine ausführliche Begründung wird in einem Gutachten des Beirats folgen.

Absatz 1 Satz 1 ist unverändert. Er bestimmt wie bisher, dass jegliche Kreditaufnahme einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf und in ihrer Höhe nachvollziehbar begrenzt sein muss.

Der bisherige Absatz 1 Satz 2 und Satz 3 werden gestrichen. Satz 2 ließ Kredite zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu. Satz 3 verwies auf das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Der Ermächtigung im bisherigen Absatz 2 bedarf es nicht mehr, durch Bundesgesetz Ausnahmen für Sondervermögen des Bundes zuzulassen.

Stattdessen lässt Absatz 2 Satz 1 der vorgeschlagenen Neufassung zu, dass Kredite für besondere Ereignisse aufgenommen werden. Dies schließt Konjunkturereintritte ebenso ein wie einmalige außergewöhnliche Ereignisse (z.B. eine Bankenkrise oder eine Naturkatastrophe).

Die *automatischen Stabilisatoren* sollen voll zur Entfaltung kommen. Für den Bundeshaushalt bedeutet dies auch bei sinkenden Steuereinnahmen und konjunkturell bedingten Mehrausgaben (vor allem für das Arbeitslosengeld II) eine Verstärkung der sonstigen Ausgaben.

Dafür sind zum einen *Schwankungsreserven* vorgesehen. Die Mittel der Schwankungsreserven dürfen nur für die Finanzierung der automatischen Stabilisatoren verwendet werden. Zudem muss es Auffüllregeln geben, die z.B. nach dem Vorbild der Schwankungsreserve der Gesetzlichen Rentenversicherung ausgestaltet werden können. Das Nähere soll im Haushaltsgrundsatzgesetz geregelt werden.

Zum anderen ist *Kreditaufnahme* möglich, jedoch wird die Hürde dafür höher als bisher gelegt. Lediglich für Kredite bis zu 5% des Ausgabenvolumens genügt wie bisher eine einfache Mehrheit. Jede darüber hinausgehende Neuverschuldung bedarf einer qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Bundestags. Dadurch wird eine übermäßige Kreditaufnahme erschwert. Eine Bundesregierung, die sich ihre Entscheidungsfreiheit erhalten will, muss eine Schwankungsreserve ansammeln.

Absatz 2 Satz 3 bestimmt zudem, dass der Bund spätestens zum Ende des auf das Jahr der Kreditaufnahme folgenden Haushaltsjahres mit der Rückzahlung beginnt und dass er den Kredit spätestens in drei gleichen Jahresraten tilgt. Die Dauer der Kreditaufnahme beträgt also maximal vier Jahre.

Damit wird im Gegensatz zur bisherigen Anbindung an das unscharf definierte gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und den ebenso schwierig zu bestimmenden Begriff der investiven Ausgaben ein transparenter und damit justizialer Tatbestand geschaffen. Ein fortdauerndes Revolvieren des Kredits, d.h. eine dauerhafte Finanzierung der Tilgung durch neu aufgenommene Kredite, ist im Ergebnis zwar möglich. Wenn der noch nicht getilgte Rest 5% des Ausgabevolumens übersteigt, ist aber auch dafür die qualifizierte Mehrheit von drei Fünfteln erforderlich.

Der Beiratsvorschlag lässt bewusst offen, ob sich eine Regierung für den Aufbau einer Schwankungsreserve entscheidet oder einen Kredit aufnimmt. Übersteigt der Kredit 5% des Haushaltsvolumens, greifen aber zwei sich gegenseitig ergänzende Auflagen, nämlich die Verabschiedung durch den Bundestag mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit und der vorab definierte Rückzahlungsmodus. Sinn dieser Auflagen ist deren präventive Wirkung. Sie sollen die Ausgabendisziplin befördern und den Bund dazu bewegen, eher Überschüsse zu erwirtschaften, als Kredite aufzunehmen.

Im Unterschied zur bisherigen Regelung sieht die Neufassung des Art. 115 GG nicht mehr vor, dass *Investitionen* generell durch Schuldenaufnahme finanziert werden dürfen. Das entspricht der Regelung der Schweizer Schuldenbremse und den Verschuldungsregeln des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes („close to balance or surplus“). Ausschlaggebend für diese Neuregelung ist die Unschärfe des Begriffs der „staatlichen Investitionen“: Der derzeit im Haushaltsgrundsatzgesetz festgelegte Investitions-

begriff ist aus zwei Gründen ökonomisch nicht tragfähig. Erstens ist die Trennung zwischen staatlichen Investitionen und staatlichem Konsum ebenso wie die Definition der Sachinvestitionen im Haushaltsgrundsätzegesetz weitgehend willkürlich. Aus ökonomischer Sicht könnten viele Ausgabenarten vom Straßenbau über das BAFöG bis hin zur äußeren Sicherheit als Investitionen betrachtet werden; immer könnten zukünftige Generationen profitieren. Es ist allerdings problematisch, solche intergenerativen Verteilungserwägungen punktuell einzubringen, zumal aufgrund der anstehenden demographischen Verschiebung das Umlagesystem der Altersversorgung die nachfolgende Generation ohnehin schon in erheblichem Maße zu Gunsten der heute aktiven Generation belastet. Zweitens stellt das Haushaltsgrundsätzegesetz auf die Bruttoinvestitionen ab, während bei ordnungsgemäßer Bilanzierung Abschreibungen abzuziehen wären.

Abweichend von der Schweizer Schuldenbremse und dem Vorschlag des Sachverständigenrates verzichtet der Beirat auf ein Ausgleichskonto. Dadurch entfallen die Schwierigkeiten bei dessen Berechnung und die Notwendigkeit einer Vielzahl von Ausnahmeregelungen. Beide würden zu großer Intransparenz führen, da die Bewertungsspielräume von Gesetzgeber und Verwaltung groß sind. Dies mindert den Anreiz, Defizite zu vermeiden. Beispielsweise ist die Festsetzung, wann eine „Rezession“ eintritt, von ökonomischen Schätzverfahren wie z.B. dem Hodrick-Prescott-Filter abhängig, die methodisch bedingt ausgerechnet die jeweils jüngste Entwicklung nicht zuverlässig abbilden können.

Schließlich spricht sich der Beirat entgegen dem Vorschlag des Sachverständigenrates dafür aus, Kreditaufnahme für Ausgaben, die die Folgen von Natur- und sonstige Katastrophen mildern sollen, und Kreditaufnahme für Ausgaben, die die Folgen einer Rezession mildern sollen, gleich zu behandeln; d.h., sie sollten ab einer gewissen Grenze der gleichen qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedürfen.

Der Beirat begreift seinen Vorschlag als eine notwendige nationale Ergänzung der ohnehin bestehenden 3%-Regel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Europäischen Gemeinschaft. Was die Verschuldung der Bundesländer angeht, weist der Beirat auf die Empfehlungen seines Gutachtens „Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates“ vom 24. Mai 2005 hin.

Mit stets freundlichen Grüßen

verbleibe ich Ihr



Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Vorsitzender des Beirats

## **Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie**

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D. (Vorsitzender)  
Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel  
Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik  
an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Christoph Engel (Stellvertretender Vorsitzender)  
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und  
Professor für Rechtswissenschaften  
an der Universität Bonn

Prof. Dr. Hermann Albeck  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Saarbrücken

Prof. Dr. Peter Bernholz  
Em. Professor für Nationalökonomie,  
insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,  
an der Universität Basel

Prof. Dr. Norbert Berthold  
Professor für Volkswirtschaftslehre an der  
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Prof. Dr. Charles B. Blankart  
Professor für Wirtschaftswissenschaften  
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt  
Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und  
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Prof. Dr. Friedrich Breyer  
Professor für Volkswirtschaftslehre,  
an der Universität Konstanz

Prof. Dr. Claudia M. Buch  
Professor für Wirtschaftstheorie,  
insbesondere Geld und Währung,  
an der Universität Tübingen

Prof. Dr. Ernst Dürr  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Professor. Dr. Hans Gersbach  
Professor für Wirtschaftspolitik  
Center of Economic Research at ETH Zürich, Schweiz

Prof. Dr. Jürgen von Hagen  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Bonn  
Leiter des ZEI Bonn

Prof. Dietmar Harhoff, Ph.D.  
Professor für Betriebswirtschaftslehre  
Vorstand des Instituts für Innovationsforschung,  
Technologiemanagement und Entrepreneurship  
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Martin Hellwig, Ph.D.  
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Bonn

Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse  
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt  
Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.  
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Göttingen

Prof. Dr. Otmar Issing  
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.  
Frankfurt/Main

Prof. Dr. Eckhard Janeba  
Professor für Finanzwissenschaften und Wirtschaftspolitik  
an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Günter Knieps  
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft  
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. Wernhard Möschel  
Professor für Bürgerliches Recht,  
Handels- und Wirtschaftsrecht  
an der Universität Tübingen

Prof. Dr. Manfred Neumann  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann  
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,  
insbesondere Wirtschaftspolitik,  
an der Universität Bonn

Prof. Dr. Regina Riphahn  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Albrecht Ritschl  
Professor für Wirtschaftsgeschichte  
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger  
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.  
Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Dr. Monika Schnitzer  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Horst Siebert  
Em. Präsident des Instituts für Weltwirtschaft  
Professor für Theoretische Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Kiel

Prof. Dr. Olaf Sievert  
Präsident der Landeszentralbank in den  
Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i.R.  
Honorarprofessor an der Universität des Saarlandes

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn  
Präsident des Ifo-Instituts München  
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft  
Universität München

Prof. Dr. Manfred E. Streit  
Em. Wissenschaftliches Mitglied  
des Max-Planck-Instituts zur Erforschung  
von Wirtschaftssystemen in Jena

Prof. Dr. Roland Vaubel  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Mannheim

Prof. Achim Wambach, Ph.D.  
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften  
an der Universität zu Köln

Prof. Dr. Christian Watrin  
Em. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften  
an der Universität Köln

Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität zu Köln

Prof. Dr. Dr. h.c.mult. Hans F. Zacher  
Em. Professor für öffentliches Recht an der Universität München,  
Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für  
ausländisches und internationales Sozialrecht in München

*Ruhende Mitgliedschaften*

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz  
Präsident des Zentrums für  
Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim  
Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Eberhard Wille  
Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft  
an der Universität Mannheim