



Gutachten Nr. 01/08



Gutachten

Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes

Wissenschaftlicher Beirat beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

www.wissenschaftlicher-beirat.de

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für
Wirtschaft und Technologie

Bildnachweis

BMW

Produktion und Druck

Harzdruckerei Wernigerode GmbH

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft
und Technologie (BMWi)
Öffentlichkeitsarbeit
10115 Berlin
www.bmwi.de

Stand

März 2008



Gutachten

Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes

Wissenschaftlicher Beirat beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Inhalt

Zusammenfassung	5
I. Anlass	6
II. Zur Rolle der staatlichen Kreditaufnahme	7
III. Vorliegende Modelle der Schuldenbegrenzung	17
IV. Der Vorschlag des Beirats	19
V. Zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz	23
Mitgliederverzeichnis	25

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 24. Januar 2008, mit dem Thema

**Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG
und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes**

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt.

Zusammenfassung

Anlass des Gutachtens ist die Aufforderung des Bundesverfassungsgerichtes an den Gesetzgeber in seinem Urteil vom 9. Juli 2007, die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen.

Ziel des Gutachtens ist es, Artikel 115 GG, der die Schuldenfinanzierung des Bundes regelt, restriktiver und zugleich justiziabel zu fassen. Dabei soll die Wirksamkeit der Schuldenbegrenzung in ihrer Einfachheit und Transparenz liegen.

Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi hat drei Elemente:

- (1) *Materieller Budgetausgleich.* – Ausgaben dürfen *grundsätzlich* nur durch ordentliche Einnahmen wie Steuern, Gebühren und Gewinne, und nur in Ausnahmefällen durch Kreditaufnahmen finanziert werden. Eine Sonderregelung für staatliche Investitionen ist ebenso nicht mehr vorgesehen wie Ausnahmen für „Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“.
- (2) *Überbrückungsfinanzierung.* – In Abweichung vom Grundprinzip kann zur überbrückenden Finanzierung konjunkturell bedingter und anderer überraschender Einnahmeausfälle und Mehrausgaben auf *Schwankungsreserven* und/oder *Kreditaufnahmen* zurückgegriffen werden. Dabei lässt der Beiratsvorschlag bewusst offen, für welche dieser Alternativen sich eine Regierung entscheidet. Es greifen aber zwei sich ergänzende Auflagen:
- (3) *Kreditaufnahmeregeln.* – Nur 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. Zudem muss jede Neuverschuldung nach maximal vier Jahren wieder getilgt worden sein. Sinn dieser Auflagen ist deren *präventive Wirkung*, eher Überschüsse zu erwirtschaften als Kredite aufzunehmen.

Abweichend von der Schweizer Schuldenbremse und dem Vorschlag des Sachverständigenrats verzichtet der Beiratsvorschlag auf ein *Ausgleichskonto*, das konjunkturell bedingte Schuldenaufnahme ohne strenge Auflagen zulässt. Die Lösung des Beirats vermeidet die Schwierigkeiten der Berechnung eines Ausgleichskontos und die Notwendigkeit einer Vielzahl von Ausnahmeregelungen. Diese führen zu großer Intransparenz, da die Bewertungsspielräume von Gesetzgeber und Verwaltung erheblich sind. Letztlich werden dadurch die Absichten der Schweizer Schuldenbremse und des Sachverständigenratsvorschlages untergraben.

Da der vom Beirat vorgeschlagene Schuldenbegrenzungsmechanismus keine Ausnahmen für die im *Stabilitäts- und Wachstumsgesetz* angesprochenen „Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ mehr vorsieht und auch die im Gesetz genannten fiskalpolitischen Interventionsinstrumente obsolet geworden sind, sollte als Beitrag zur Entschlackung des Gesetzesbestandes im Zuge der Reform des Artikels 115 GG das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aufgehoben werden.

I. Anlass

- (1) Unmittelbarer Anlass dieses Gutachtens ist die Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber in seinem Urteil vom 9. Juli 2007, eine wirkungsvollere Schuldenbegrenzung einzurichten: „[...]A]n der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen [ist] gegenwärtig kaum noch zu zweifeln: Unabhängig von der Frage, wie das Grundkonzept einer nachfrageorientierten diskretionären Fiskalpolitik nach keynesianischem Vorbild inhaltlich zu beurteilen ist, ergibt sich dies aus der Erfahrung, dass die staatliche Verschuldungspolitik in der Bundesrepublik in den seit der Finanz- und Haushaltsreform 1967/69 vergangenen nahezu vier Jahrzehnten nicht antizyklisch agiert, sondern praktisch durchgehend einseitig zur Vermehrung der Schulden beigetragen hat. 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.“ (BVerfGE 2 BvF 1/04, Randnummer 133, parenthetische Verweise entfernt).
- (2) Das Bundesverfassungsgericht hat damit den Finger in eine offene Wunde gelegt: Seit langem legen Politiker die im Grundgesetz und in den Länderverfassungen enthaltenen Regeln und Begrenzungen der Verschuldung so extensiv wie möglich aus, weil sich Vorschläge für zusätzliche Ausgaben politisch leichter durchsetzen lassen, wenn zur Finanzierung Kredite aufgenommen werden können und daher weder eine Kürzung anderer Ausgaben noch Steuererhöhungen in Erwägung gezogen werden müssen. Um dieser Verlockung zu wehren, gibt es verfassungsrechtliche Begrenzungen der Kreditaufnahme. Da die derzeit bestehenden Begrenzungen aber offensichtlich nicht greifen, müssen sie neu gefasst werden.
- (3) Der deutliche Rückgang der Neuverschuldung 2007 unter die im Vertrag von Maastricht festgelegte Grenze von 3% des BIP scheint dem Verdikt des Bundesverfassungsgerichtes etwas den Wind aus den Segeln zu nehmen. Aber das wäre eine vorschnelle Schlussfolgerung, da die verbesserte

Situation der öffentlichen Haushalte vor allem der guten Konjunkturerwicklung zu verdanken ist und das strukturelle Haushaltsdefizit trotz des Überwachungsverfahrens im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes fortbesteht. Es bleibt abzuwarten, ob es tatsächlich bis zum Jahr 2011 abgebaut werden wird, wie das derzeit von der Politik in Aussicht gestellt wird.

- (4) Der Beirat macht in diesem Gutachten einen Vorschlag, wie der Art. 115 GG, der die Schuldenfinanzierung des Bundes betrifft, restriktiver und zugleich justizialer gefasst werden könnte. Der Vorschlag erfolgt in Kenntnis des 2003 in der Schweiz eingeführten Budgetverfahrens einer ‚Schuldenbremse‘ 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.
- (5) Dieses Gutachten bezieht sich nur auf den Bund. Was die Kreditfinanzierung der Länder angeht, so könnte der vom Beirat für den Bund entwickelte Vorschlag mutatis mutandis auch von den Ländern zur Verstärkung ihrer Haushaltsverantwortung nach Art. 109 Abs. 1 GG angenommen werden. Im Übrigen verweist der Beirat auf sein Gutachten „Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates“ vom 8. Juli 2005.

Das vorliegende Gutachten beantwortet drei Leitfragen:

- ▶ Welche Gründe sprechen für, welche gegen eine staatliche Kreditaufnahme (Teil II)?
- ▶ Wie kann Artikel 115 Grundgesetz neu gefasst werden, so dass es zu einer wirksamen Begrenzung der Verschuldung kommt, die auch im politischen Prozess stabil ist (Teile III und IV)?
- ▶ Hat das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz dann noch eine Aufgabe (Teil V)?

II. Zur Rolle der staatlichen Kreditaufnahme

- (6) Es sind vor allem zwei Gründe, die in der heutigen Volkswirtschaftslehre genannt werden, um staatliche Kreditaufnahme zu rechtfertigen: zum einen das Bestreben, durch kreditfinanzierte Ausgabenpolitik Konjunkturschwankungen auszugleichen, zum anderen die Absicht, die Steuerlast über die Zeit so zu verteilen, dass die Bürger einen möglichst stetigen Konsum genießen können. Die Bewertung dieser Gründe hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark geändert (Abschnitt 1). Die Ergebnisse makroökonomischer Forschung veranlassen heute zu einer wesentlich skeptischeren Einschätzung der Möglichkeiten, mithilfe von Fiskalpolitik den Konjunkturverlauf wirksam zu beeinflussen (Abschnitt 2). Dementsprechend ist die alloкатive Aufgabe einer konjunkturübergreifenden Konsumglättung in den Vordergrund getreten. Aber auch hier gibt es gute Gründe, diese Aufgabe auf ein Minimum zu beschränken (Abschnitt 3). Als Fazit ergibt sich die Empfehlung des Beirats, die staatliche Kreditaufnahme strengen prozeduralen und ergebnisbezogenen Restriktionen zu unterwerfen. Diese Empfehlung wird verstärkt durch die in der politischen Ökonomie der Schuldenaufnahme begründeten Verzerrungen (Abschnitt 4).

1. Zur konjunkturbedingten Kreditaufnahme

- (7) In den fünfziger und sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts war trotz der anhaltenden und kräftigen Wachstumsdynamik der Nachkriegsjahrzehnte nach und nach fast weltweit die Überzeugung vorherrschend geworden, der Staat müsse dafür gewappnet sein, der Volkswirtschaft, wenn sie einmal aus dem Gleichgewicht geraten sei, zum Gleichgewicht zurück zu verhelfen. Die Koordinationsmechanismen des marktwirtschaftlichen Systems, die im Prinzip Selbsthilfe versprechen, reichten dafür nicht aus.
- (8) Die neue Wirtschaftslehre ging vor allem auf den britischen Nationalökonom John Maynard Keynes zurück und brachte Erfahrungen und Ängste aus der großen weltweiten Depression der dreißiger Jahre zum Ausdruck. Dabei ging es um die Möglichkeit eines Koordinationsversa-

gens des Marktsystems. Die Instabilität wirtschaftlicher Erwartungen, zumal der Erwartungen der Investoren, die in der Marktwirtschaft den Hauptteil aller wirtschaftlichen Risiken tragen, birgt die Gefahr in sich, dass eine gesamtwirtschaftlich erhebliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Erwartungen, zum Beispiel als Folge einer zunächst harmlos, weil vorübergehend erscheinenden Konjunkturabschwächung, eine solche Abschwächung und die mit ihr verbundene Arbeitslosigkeit perpetuiert. Ungünstige Randbedingungen wie eine unzureichende Flexibilität von Löhnen und Güterpreisen sowie eine vom gegenwärtigen Einkommen dominierte Konsumneigung spielen hier eine wichtige Rolle. Nur ein ausgabefreudiger und temporär verschuldungsbereiter Staat könne da helfen und müsse es deshalb auch tun, und wo er nicht wirklich helfen könne oder müsse, habe er es doch zumindest zu unterlassen, eine gesamtwirtschaftliche Abschwächung zu verstärken, indem er bei konjunkturbedingt schwindenden Steuereinnahmen auch seinerseits die Ausgaben kürzt oder die Steuern erhöht.

- (9) In der Bundesrepublik gewann die neue Lehre erst spät an Boden. Das historische Gedächtnis der Deutschen war durch die große Inflation nach dem Ersten und die ebenfalls tief greifende nach dem Zweiten Weltkrieg stärker geprägt als durch die Erinnerung an die Arbeitslosigkeit in den frühen dreißiger Jahren. Außerdem hielt Ludwig Erhard, der Vater des Wirtschaftswunders, das noch andauerte, nichts davon. Erst in den Jahren der ersten großen Regierungskoalition und unter dem Eindruck der ersten ernsthaften Rezession der Nachkriegszeit (1966/67) kam es zu einer Neuausrichtung der Makropolitik und mit der Schaffung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (1967) zu einer Neuregelung von wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenzen, die es der Regierung nicht nur erlaubte, sondern zum Auftrag machte, konjunkturellen Schwankungen mit globaler Nachfragesteuerung zu begegnen. Der Glaube an die Machbarkeit der Konjunktur war zur Doktrin der Wirtschaftspolitik erhoben. Die schnelle Überwindung der Rezession, die womöglich mit der Wirtschaftspolitik gar nichts zu tun hatte, schien so eindrucksvoll, dass

es danach einen ziemlich weit reichenden Konsens gab, dem Staat nicht länger zu verwehren, sich aus Gründen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verschulden. Bis dahin - zur Reform der Finanzverfassung kam es 1969 - war Verschuldung „nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für die Finanzierung verbundener Ausgaben“ erlaubt gewesen (Artikel 115 GG alter Fassung). Die Länder folgten dem Bund bei der Relativierung ihrer Verschuldungsschranken alsbald.

(10) Der Neuausrichtung und rechtlichen Neufundierung der Makropolitik und mit ihr der Staatsschuldenpolitik war kein Erfolg beschieden, weder in Deutschland noch weltweit. Ganz im Gegenteil. Vier fundamentale Enttäuschungen wurden, gestützt durch die Ergebnisse der makroökonomischen Forschung, nach und nach zum Anlass abermaliger Neubesinnung:

1. Die Enttäuschung bezüglich der Machbarkeit der Konjunktur durch den Staat fing schon früh an. In den siebziger Jahren zählte man die Konjunkturprogramme, die nicht gebracht hatten, was man sich von ihnen erhoffte, und am Ende war die Zuversicht, die den hochgemuten Beginn nach der Rezessionsbekämpfung 1966/67 geprägt hatte, weitgehend verfliegen. Inzwischen gibt es international breit angelegte empirische Studien, auch solche, die bis in die jüngere Vergangenheit reichen, welche diese Enttäuschung stützen (vgl. weiter unten). Die gesamtwirtschaftlichen Störungen, mit denen man es nach 1966/67 zu tun hatte, waren freilich jahrzehntelang – zumindest für Deutschland kann man sagen: durchweg - nicht von der Art, für die eine von Keynes inspirierte Wirtschaftspolitik wenigstens der Idee nach adäquat gewesen wäre. In der Nationalökonomie wechselte die vorherrschende Vorstellung von der typischen Natur gesamtwirtschaftlicher Störungen ebenfalls schon in jenen Jahren, freilich nicht nur wegen der hier skizzierten Enttäuschung. Bezüglich der Gefahr Keynes´scher Probleme gewann eine Neueinschätzung die Oberhand: Die von fundamentaler Verunsicherung der wirtschaft-

lichen Erwartungen geprägte gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsstörung, aus der das Marktsystem womöglich nicht von selbst herausfindet, ist, wenn es sie denn überhaupt gibt, so selten, dass man sich nicht aus Furcht vor ihr gleichsam ständig in Alarmbereitschaft setzen darf, um verschuldungsbereit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu manipulieren. Die Erfahrung lehrte weiter: Ein Missbrauch in der Nachfragepolitik birgt die Gefahr, dass deren Wirkungsmöglichkeiten weiter ausgehöhlt werden und am Ende expansive Ausgabenimpulse sogar kontraktiv ausfallen können. Schon Karl Schiller, der die globale Nachfragesteuerung als Konzept in Deutschland implementiert hatte, sprach an der Schwelle der achtziger Jahre rückblickend von solchem übermäßigen Gebrauch. Die Hauptaufmerksamkeit in der Wirtschaftspolitik verschob sich von der Nachfrageseite auf die Angebotsseite der Volkswirtschaft. In Deutschland wurde das berühmte Lambsdorff-Papier ein Markstein dafür.

2. Die Relativierung der „altväterlichen“ Verschuldungsschranke des Grundgesetzes von vor 1969 durch die Einladung zur Staatsverschuldung im Falle gesamtwirtschaftlicher Störungen, de facto auch solcher, die mit Keynes´schen Problemen im Grunde nichts zu tun haben, erwies sich als ständige Quelle inflatorischer Impulse. Überhöhte, kreditfinanzierte Staatsausgaben haben in der Geschichte schon immer an vorderster Stelle der Ursachen von Inflation gestanden, nun ließen sie sich sogar noch durch eine wirtschaftspolitische Lehre mit wissenschaftlichem Anschein rechtfertigen. Aber auch die Lohnpolitik, ebenfalls ständig in der Versuchung, inflationsträchtige Verteilungswünsche durchzusetzen, fühlte sich durch den stabilitätspolitischen Auftrag an den Staat gestützt, den man möglichst als Vollbeschäftigungsgarantie interpretierte und den man durch die vermeintlich unbegrenzte Verschuldungsfähigkeit des Staates gedeckt sah. Anders als in vielen anderen Ländern waren es in Deutschland zwar weniger die hohen tatsächlichen Inflationsraten, die zur

Frustration führten. Die Bundesbank, bestimmt in ihrer Politik durch die Zielvorgabe der Geldwertstabilität und unterstützt von der fortdauernden Inflationsfurcht der Deutschen, stellte sich den inflatorischen Impulsen, die von Seiten der Staatsausgaben und der Löhne immer wieder ausgingen, entgegen. Phasen der Rezession waren damit unvermeidlich. Die Frustration war deshalb nicht geringer.

3. In der uneingeschränkten Ermächtigung des Staates, sich aus Gründen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verschulden, war eine Tendenz zur uferlosen Staatsverschuldung angelegt, und zwar nicht nur als Gefahr, sondern, wie die Erfahrung gelehrt hat, tatsächlich. Zu dem im antizyklischen Konzept versprochenen Auf und Ab – also einer konjunkturbedingten Verschuldung in wirtschaftlich schwachen Jahren und einer mindestens gleich hohen Tilgung in guten Jahren – ist es in Deutschland so wenig gekommen wie anderswo. Der Schuldensockel wuchs daher von Zyklus zu Zyklus. Hinzu kamen die Verschuldungsschübe, die mit konjunkturellen Problemen nichts zu tun hatten: Finanzierung einer Politik der inneren Reformen, Ausbau der sozialen Sicherung etc. In den achtziger Jahren folgte eine Umkehr. Der Verschuldungstrend wurde gestoppt. Doch der enorme öffentliche Finanzbedarf im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung und – ein paar Jahre später – die unerwartet starke und lang anhaltende Abschwächung der Wachstumsdynamik in Deutschland gaben Anlass zu wieder beschleunigter öffentlicher Verschuldung, und zwar jetzt in einem Ausmaß, das rückblickend nahezu übereinstimmend für überzogen gehalten wird.
4. Die Bürger haben – immer wieder verwiesen auf eine vermeintliche Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – eine ständig steigende Staatsverschuldung hingenommen. In etlichen Jahren erlitten sie zugleich eine unerträglich hohe Geldentwertung, politisch bemäntelt durch den Verweis

auf eine angeblich wissenschaftliche Einsicht, wer einen hohen Beschäftigungsstand wolle, müsse ein bestimmtes Maß an Inflation hinnehmen. Sie mussten trotzdem erleben, dass zugleich die Arbeitslosigkeit unaufhaltsam stieg, mit Auf und Ab, aber das Auf war fast ausnahmslos größer als das Ab, über mehr als dreißig Jahre hinweg. Dies mochte mit der immer wieder missbrauchten Ermächtigung zur konjunkturbedingten staatlichen Kreditaufnahme nichts zu tun haben, aber es zeigte den Menschen doch, dass in der versprochenen Vermeidung hoher Arbeitslosigkeit die Rechtfertigung für die Inkaufnahme einer ständig und bis zum Übermaß steigenden Staatsverschuldung nicht liegen kann.

- (11) Die Enttäuschungen haben dem weit reichenden Konsens, der die Verfassungsänderung des Jahres 1969 prägte – die Verfassungsänderung, die dem Staat die allgemeine Ermächtigung zur Kreditaufnahme für Zwecke der Bekämpfung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gab –, inzwischen die Grundlage vollständig entzogen. In der Nationalökonomie ist die Lehre, die diese Ermächtigung, wie erwähnt, wesentlich getragen hatte, schon lange nicht mehr vorherrschend. Geblieben ist davon nur die Überzeugung, dass der Staat nicht vernünftig handelt, wenn er in Jahren der wirtschaftlichen Abschwächung, gekennzeichnet durch Schwäche in den Ausgaben der Unternehmen und privaten Haushalte, auch die öffentlichen Ausgaben einschränkt oder die Steuern erhöht und auf diese Weise die allgemeine Abschwächung verstärkt. Die darüber hinaus gehende Ermächtigung, auch eine aktive Konjunkturpolitik ohne weiteres durch Kreditaufnahme zu finanzieren, kann sich auf Einsichten und Überzeugungen, die in der Nationalökonomie vorherrschen, nicht mehr berufen. Was dafür noch an Gründen vorgetragen wird, ist wenig gegenüber dem Risiko einer Fortdauer des Missbrauchs und der Enttäuschungen, die zuvor beschrieben worden sind. Für ein Konzept der globalen Nachfragesteuerung im Sinne einer Feinststeuerung spricht sich kaum noch jemand aus. Auf der Agenda der Wirtschaftspolitik ist sie schon seit

den Enttäuschungen der siebziger Jahre nicht mehr. Hierfür aber waren ja – um der gebotenen Flexibilität willen – die erweiterten Kompetenzen für ein rasches Regierungshandeln im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz geschaffen worden. Diese Kompetenzen sind übrigens, was die damals bereit gestellten Instrumente anbelangt, von Anfang an nicht genutzt worden; immer standen irgendwelche Verteilungsrücksichten oder andere politische Widerstände im Wege. Für den Fall einer wirklich großen Wirtschaftskrise hingegen braucht der Staat so wenig eine vorsorgliche Verschuldungsermächtigung wie für den Fall einer Naturkatastrophe. Solche Ausnahmefälle mögen die Selbstheilungskräfte des Marktsystems überfordern, aber wenn der Staat deshalb die Ermächtigung zur außerordentlichen Verschuldung begehrt, sollte er sich auf das erschwere Erfordernis eines breiten politischen Konsenses verweisen lassen müssen, der dann auch erreichbar sein dürfte.

2. Makroökonomische Wirkungen der Staatsverschuldung: Theorie und Evidenz

(12) Mit dem Erlass des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums (StWG) im Jahre 1967 und der Änderung des Artikels 115 GG zwei Jahre später wurde die Kreditaufnahme zur Vermeidung einer die gesamtwirtschaftlichen Ziele (stabiles Preisniveau, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum) gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit geregelt und damit praktisch normalisiert. Das in Kreisen der Politik bis dahin mit dem Begriff der Staatsverschuldung häufig verbundene Odium des Unsoliden ging verloren. Staatliche Kreditfinanzierung sollte nicht länger nur zur kurzfristigen Überbrückung konjunkturell bedingter Steuerausfälle dienen und damit gleichsam automatisch stabilisierend wirken („automatische Stabilisatoren“), sondern sie wurde zum selbstverständlichen Bestandteil einer darüber hinausgehenden aktiven Konjunkturpolitik.

Entwicklungen der makroökonomischen Theorie

- (13) Begründet wurde die Einführung einer aktiven Konjunkturpolitik mit der Mitte der 1960er Jahre auch in Deutschland en vogue gekommenen keynesianischen Theorie. Sie lässt sich vereinfachend wie folgt skizzieren: Eine Volkswirtschaft gerät in den Zustand einer andauernd hohen Arbeitslosigkeit, wenn die geplanten Investitionen hinter den geplanten Ersparnissen zurückbleiben und eine mangelnde Flexibilität der Löhne nach unten bewirkt, dass die entstehende Arbeitslosigkeit sich dauerhaft verfestigt. Es gebe keinen automatisch einsetzenden Marktprozess, der dieses Unterbeschäftigungsgleichgewicht zur Vollbeschäftigung zurückführen könnte. Nur der Staat könne, so die keynesianische Lehre, durch eine Ausweitung seiner eigenen Nachfrage das Problem der Unterauslastung von Kapital und Arbeit lösen und solle diese Ausgabenexpansion durch Schuldenaufnahme am Kapitalmarkt oder bei der Zentralbank finanzieren.
- (14) Moderne makroökonomische Denkgebäude der Konjunkturtheorie heben die konditionierende Rolle von Erwartungen hervor und nehmen entgegen der Vermutung von Keynes an, dass die meisten Individuen Entscheidungen treffen, indem sie einen längeren Zeithorizont ins Auge fassen und keiner Geldillusion unterliegen. Sie erwarten also nicht, dass das Preisniveau stabil bleiben wird, wenn der Staat eine expansive Ausgabenpolitik oder die Notenbank eine Politik des leichten Geldes betreibt. Vor allem aufgrund der Arbeiten von Milton Friedman (1968), Edmund Phelps (1968) und Robert Lucas (1971) verstehen wir heute, dass der Staat auf diesem Wege das Reallohniveau nicht dauerhaft senken und die Beschäftigung erhöhen kann.
- (15) Für die Entwicklung des heute üblichen Ansatzes der dynamisch-stochastischen Gleichgewichtsmodelle hat insbesondere die von Kydland und Prescott (1982) eingeführte neoklassische Variante eines Modells des realen Konjunkturzyklus eine wichtige Rolle gespielt. Konjunkturelle Zyklen werden von Produktivitätsschocks angetrieben (Kydland und Prescott, 1991). In diesem Modelltyp ist per Konstruktion für den Staat und

damit für Geld- und Fiskalpolitik kein Platz mehr. Viele Anhänger des Realzyklusmodells verbinden diese Modellanalyse mit der prinzipiellen Empfehlung einer Politik des Laissez-faire. Konjunkturpolitische Eingriffe seien nicht notwendig, weil Konjunkturbewegungen bereits Ausfluss der optimalen Reaktionen der Wirtschaftsteilnehmer auf Schocks seien und insofern keiner staatlichen Korrektur bedürften.

- (16) Nicht zuletzt als Reaktion auf diese Extremposition integriert die neo-keynesianische Theorie die Konzepte der rationalen Erwartungen und des optimierenden Verhaltens der Unternehmen und Haushalte mit der keynesianischen Annahme, dass nicht alle Firmen jederzeit ihre Preise und nicht alle Arbeitnehmer jederzeit ihre Lohnforderungen unverzüglich re-optimieren können (Calvo, 1983). Das Modell von Christiano, Eichenbaum und Evans (2005) kann als ein repräsentatives Beispiel heute üblicher Makromodelle gelten. In diesen Modellen reagieren Inflationsrate, Produktion und Beschäftigung gebremst auf geld- und fiskalpolitische Maßnahmen. Wie stark die makroökonomischen Variablen im Einzelnen reagieren, hängt von den empirischen Werten der Modellparameter ab.

Empirie

- (17) In den 1960er Jahren war man aufgrund der Ergebnisse großer ökonometrischer Modelle der Ansicht, dass der die konjunkturelle Wirkung der Staatsausgaben messende Multiplikator für die Vereinigten Staaten und für die wichtigsten europäischen Volkswirtschaften deutlich über dem Wert von eins läge und damit die erwünschte Effektivität einer diskretionären Variation der Staatsausgaben empirisch gesichert wäre.
- (18) Mittlerweile steht man diesen ökonometrischen Großmodellen jedoch skeptisch gegenüber. Nach der grundlegenden Kritik von Robert Lucas (1976) an der ökonometrischen Politikevaluierung und der Einsicht von Christopher Sims (1988), dass die traditionelle Ökonometrie die Wirkung trendbehafteter Variablen fehlerhaft erfassen und Scheinkorrelationen produzieren kann, wenn überhaupt keine kausalen Wirkungszusammenhänge vorliegen, ist die wirtschaftswissenschaftliche Forschung davon abgekommen, mit ökonometrischen Großmodellen zu arbeiten.¹ Die für empirische Untersuchungen an Stelle von Großmodellen inzwischen verwendeten strukturellen Vektor-Autoregressions-Modelle sind einfacher, methodisch gesicherter und wesentlich leichter zu handhaben. Zudem hat sich seit den 1960er Jahren die Datenlage erheblich gebessert, da deutlich längere Zeitreihen vorliegen.
- (19) Aufgrund der veränderten Untersuchungsmethoden und der besseren Datenlage ergibt sich heute ein völlig anderes Bild als in den 60er und 70er Jahren. Mittlerweile gibt es einen breiten Konsens, dass die konjunkturellen Wirkungen einer schuldenfinanzierten Ausweitung der staatlichen Nachfrage weniger stark und weniger verlässlich eintreten, als man es sich damals erhofft hatte. Die modernen empirischen Untersuchungen weisen dabei auf einen Regimewechsel hin. Perotti (2005) untersucht die Fiskaleffekte in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Kanada und Australien im Zeitraum 1961–2000, für Deutschland 1961–89, und zwar mit Schätzungen für zwei Teilperioden. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Erstens habe die Zunahme der Staatsausgaben um ein Prozent eine Erhöhung des Outputs bewirkt, die über die ersten vier Quartale kumuliert für alle Länder und alle Teilperioden weniger als ein Prozent betrug. Die Elastizität aus relativer Outputsteigerung zu relativer Staatsausgabensteigerung lag also unter Eins. Die einzige Ausnahme bildet Deutschland während der Teilperiode 1961–79, für die sich eine Wirkung von fast zwei Prozent ergibt. Sieht man von Australien ab, so ist zweitens für alle Länder die in Form einer Elastizität ausgedrückte Wirkung auf den Output in der Teilperiode seit 1980 jedoch wesentlich kleiner als in der vorhergehenden Periode. Für die Vereinigten Staaten beträgt sie weniger als 0,3, für Kanada 0,2, für Deutsch-

¹ Für Simulationszwecke werden auch heute noch einige wenige Großmodelle unterhalten. Beispiele sind das Wharton Modell und das MINIMOD Modell des Internationalen Währungsfonds.

land praktisch Null und für Großbritannien ist sie sogar negativ.

- (20) Diese zeitliche Veränderung wird in den Studien von Giordano et al. (2007) und von Bilbiie, Maier und Müller (2006) bestätigt. Letztere basiert auf US-Daten und vergleicht zwei Perioden, nämlich die Periode von 1957 bis 1979 und die von 1983 bis 2004. Es wird gezeigt, dass die Fiskalschocks in der jüngeren Periode einen weniger signifikanten und weniger persistenten Effekt auf den Output besitzen als in der ersten Periode. Für fast den gleichen Zeitraum (hier: 1980–97) liegen zudem Ergebnisse von De Arcangelis und Lamartina (2003) für die Vereinigten Staaten, Frankreich, Italien und Deutschland vor. Kumulativ gemessen über das erste Jahr nach einer Veränderung der realen Staatsausgaben um ein Prozent, reagiert der Output in keinem der untersuchten Länder um mehr als 0,4 Prozent, in Deutschland sogar um deutlich weniger als 0,2 Prozent. Daher ist anzunehmen, dass der Staatsausgabenmultiplikator für Deutschland auch heute noch kleiner als eins ist.²

Resümee

- (21) Die neueren Entwicklungen der makroökonomischen Theorie, die bei Haushalten und Unternehmen ein gewisses Maß an vorausschauendem Planen unterstellt, und die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen, die konjunkturpolitischen Eingriffen eine nur geringe Wirksamkeit attestieren, haben gleichermaßen dazu beigetragen, die Zweckmäßigkeit diskretionärer Fiskalpolitik in Frage zu stellen.
- (22) Auf die interessante Frage, warum die reale Wirksamkeit fiskalischer Impulse so stark abgenommen hat, gibt es keine eindeutige Antwort, jedoch deutliche Hinweise. Schon in den 1960er Jahren war man sich darüber im Klaren, dass die Wirkungen expansiver Fiskalpolitik umso geringer ausfallen würden, je offener die Volkswirtschaft ist, insbesondere bei flexiblen Wechselkur-

sen. Bilbiie et al. (2006) zeigen, dass der weltweite Prozess der Liberalisierung, insbesondere der Finanz- und Kapitalmärkte, dazu beiträgt, dass Konsumenten langfristiger planen als früher. Die Öffnung dieser Märkte für internationale Transaktionen und die zunehmende Palette der Finanzinnovationen erleichtern es immer breiteren Schichten, effizienter als es ihnen früher möglich war, in die intertemporale Glättung ihres Konsums zu investieren. In der Konsequenz werden diskretionäre Fiskalschocks stärker abgedefert. Zum zweiten hat sich das Regime der Geldpolitik geändert, seitdem diese sich immer stärker am Ziel der Preisstabilität orientiert. Einen weiteren Hinweis gibt Perotti (1999), der zeigt, dass Staatsausgaben in den OECD-Ländern „keynesianisch“ (also mit einem positiven Multiplikator) wirken, wenn das Niveau der Gesamtschulden relativ niedrig ist. Umgekehrt haben Staatsausgaben einen neutralen oder gar negativen Effekt auf den Output, wenn die Staatsschulden bereits ein hohes Niveau aufweisen.

3. Allokative Wirkungen der Staatsverschuldung

- (23) Während die Eignung einer aktiven Fiskalpolitik als Mittel zur Konjunkturstabilisierung mehr und mehr in Zweifel gezogen wurde, sind die allokativen Wirkungen wieder ins Zentrum des Interesses gerückt, vor allem die Auswirkungen der Staatsverschuldung auf Kapitalbildung und Wirtschaftswachstum.
- (24) Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesen Fragen nimmt zumeist ihren Anfang bei der sogenannten *Ricardianischen Äquivalenzthese*. Diese postuliert, dass die Staatsschuldenpolitik für sich genommen keinerlei Auswirkungen auf realwirtschaftliche Vorgänge hat, weil die zur Rückzahlung der Staatsschuld erforderlichen zukünftigen Steuern abdiskontiert genau den Steuern entsprechen, die bei einer Steuerfinanzierung heute erhoben werden müssten, und die privaten Haushalte im Falle einer Schuldenfinan-

² Der Staatsausgabenmultiplikator entspricht dem Verhältnis von Elastizität zu Anteil staatlicher Konsum- und Investitionsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (2007: 0,2).

zierung des Staates ihre Ersparnis erhöhen, um damit ihre zukünftige Steuerlast zu finanzieren.³

- (25) Diese der keynesianischen Auffassung diametral widersprechende These gilt jedoch nur dann, wenn Haushalte, Unternehmen und Staat zum gleichen Marktzins beliebig viel Geld anlegen oder Kredite aufnehmen können; wenn Steuern die Wirtschaftstätigkeit nur aufgrund ihrer Entzugswirkungen auf Einkommen bzw. Vermögen belasten und daher negative Anreizeffekte der Besteuerung etwa auf das Arbeitsangebot keine Rolle spielen; und wenn schließlich die Staatsschuldenpolitik weder die Höhe noch den Zeitpfad der Staatsausgaben beeinflusst. In dem Maße, in dem diese Voraussetzungen nicht gelten, wird die Verschuldungspolitik des Staates reale Größen wie Konsum und Investitionen, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, beeinflussen.

Reale Wirkungen aufgrund unzureichender Berücksichtigung zukünftiger Steuerlasten

- (26) Die zukünftige Entwicklung der Staatsausgaben für Güter, Dienstleistungen und Schuldendienst und der zu ihrer Finanzierung erforderlichen Steuern ist für Haushalte und Unternehmen in der Regel intransparent. Zudem müssen die in Zukunft erforderlichen Steuern zumindest teilweise von den Angehörigen zukünftiger Generationen bezahlt werden, die nicht davon profitieren, dass bei Schuldenfinanzierung von Staatsausgaben die heutigen Steuern niedriger sind als bei Steuerfinanzierung.⁴ Dies macht die Schuldenfinanzierung für die heutige Generation attraktiver als die Steuerfinanzierung. Es führt freilich auch dazu, dass die Schuldenfinanzierung im Vergleich zur Steuerfinanzierung die Kapitalmarktzinssätze erhöht und private Investitionen in Realkapital, Forschung und Entwicklung verdrängt.
- (27) Die Verdrängung privater Investitionen durch die staatliche Schuldenaufnahme ist in der Praxis

zumeist negativ zu beurteilen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die Verdrängung deshalb stattfindet, weil die Betroffenen aufgrund mangelnder fiskalischer Transparenz Illusionen über die zukünftigen Steuerlasten haben. Positive Wohlfahrtseffekte aufgrund intertemporaler Effizienzerwägungen ergeben sich nur unter der Bedingung, dass die Grenzproduktivität des Kapitals kleiner ist als die reale Wachstumsrate der Volkswirtschaft. Diese Bedingung ist im Fall von Deutschland nicht erfüllt.⁵

- (28) Vielfach wird argumentiert, es sei gerecht, langlebige staatliche Investitionen durch Kreditaufnahme zu finanzieren, um dafür zu sorgen, dass auch die späteren Nutznießer an der Finanzierung beteiligt sind.⁶ Es ist allerdings problematisch, solche intertemporalen Verteilungserwägungen punktuell einzubringen. Sieht man das Problem der intergenerativen Verteilungsgerechtigkeit als Ganzes, so wird man berücksichtigen, dass aufgrund der anstehenden demographischen Verschiebung das Umlagesystem der Altersversorgung die nachfolgende Generation ohnehin schon in erheblichem Maße zu Gunsten der heute aktiven Generation belastet. In diesem Zusammenhang hat der Beirat schon früher gefordert, die Belastung der nachfolgenden Generation durch das Umlagesystem der Altersversorgung dadurch abzumildern, dass die heute aktive Generation zusätzlich zu den Einzahlungen in die Gesetzliche Rentenversicherung echte Ersparnisse bildet und das Realkapital im In- und Ausland investiert, dessen Erträge später zur Versorgung dieser Generation beitragen, so dass das Umlagesystem entlastet wird.⁷

Reale Wirkungen aufgrund von Kapitalmarktvollkommenheiten

- (29) In der Realität stellen private Haushalte und Unternehmen regelmäßig fest, dass sie bei den am Markt vorherrschenden Zinssätzen keine Kredite

³ Eine moderne Formulierung findet sich bei Barro (1974); siehe auch Barro (1989).

⁴ Modigliani (1961), Diamond (1965).

⁵ P. Diamond (1965); Sachverständigenrat (2007), 43

⁶ Sachverständigenrat (2007), 49 ff.

⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998) und (2005).

bekommen können, wenn die Gläubiger Zweifel an ihrer Kreditwürdigkeit haben. Dies gilt in besonderem Maße für Humankapitalinvestitionen. Oft wird argumentiert, dass eine Übernahme der Kosten für Bildung und Ausbildung durch den Staat diesen Engpass beheben könne; die staatliche Verschuldung träte an die Stelle einer privaten Verschuldung, die durch die Unvollkommenheiten der Kreditmärkte unmöglich sei.⁸

- (30) Dieses Argument beruht auf der Annahme, dass die Effizienzverluste der durch Kreditrationierung verursachten Beschränkung bestimmter Investitionen besonders groß sind. Sollte das der Fall sein, so kann dies staatliches Handeln rechtfertigen. Daraus folgt allerdings noch nicht, dass dies durch Schuldenaufnahme zu finanzieren ist. Hier greift wieder das schon im vorstehenden Abschnitt diskutierte Argument, dass intergenerative Verteilungswirkungen im Gesamtzusammenhang zu sehen sind. Dieser spricht, wie oben ausgeführt, eher gegen eine Schuldenfinanzierung der mit staatlichem Handeln verbundenen Kosten.

Belastungen wirtschaftlicher Tätigkeiten durch Anreizeffekte der Besteuerung

- (31) Anreizeffekte, etwa der Einkommensteuer auf die Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit, sind in der Regel sehr hoch. Für die Abwägung zwischen Steuer- und Schuldenfinanzierung ist es daher eine wichtige Frage, ob es volkswirtschaftlich günstiger ist, wenn negative Anreizeffekte der Besteuerung unmittelbar (Steuerfinanzierung) oder erst später (Schuldenfinanzierung) anfallen.
- (32) Generell ist es wünschenswert, die steuerliche Belastung in etwa gleichmäßig über die Zeit zu verteilen, so dass auch die negativen Anreizeffekte in etwa gleichmäßig über die Zeit verteilt sind. Aus dieser Aussage folgt, dass regelmäßig anfal-

lende Staatsausgaben grundsätzlich zeitgleich aus Steuern bestritten werden sollten. Lediglich die Finanzierung einmaliger außergewöhnlicher Staatsausgaben sollte über die Zeit verteilt werden, da durch eine Glättung der steuerlichen Belastung im Zeitverlauf die negativen Wohlfahrtseffekte der von den Steuern ausgehenden Anreizwirkungen vermindert werden können.⁹

- (33) In diesem Zusammenhang ist nicht nur an die Belastung des Staatshaushalts durch einen Konjunkturunbruch zu denken. Wie die deutsche Erfahrung im ersten Golfkrieg 1991 und die schwedische Erfahrung in der Bankenkrise 1992–94 zeigen, können sich einmalige außergewöhnliche Staatsausgaben auf höhere zweistellige Milliardenbeträge belaufen. Noch höher waren die Ausgaben für die deutsche Wiedervereinigung. Der Versuch, in solchen Lagen einen unmittelbaren Budgetausgleich zu erzwingen, wäre auch aus wohlfahrtstheoretischer Sicht problematisch.

Höhere Staatsausgaben bei Schuldenfinanzierung

- (34) Gehen die heute in den Märkten aktiven Haushalte und Unternehmen davon aus, dass sie von zukünftigen Steuern nicht in gleichem Maße betroffen sein werden wie von heutigen Steuern, so bietet die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben eine Möglichkeit, die mit diesen Ausgaben verbundenen steuerlichen Belastungen als geringer erscheinen zu lassen, als sie am Ende sein werden, geringer zumindest für die heutigen Steuerzahler und Wähler. Das aber macht es wahrscheinlicher, dass die Staatsausgaben bei Schuldenfinanzierung höher sind als bei Steuerfinanzierung.
- (35) Aus wohlfahrtstheoretischer Perspektive ist dieser Zusammenhang kritisch zu sehen. Wenn Staatsausgaben beschlossen werden, weil die

⁸ Drazen (1978). Das Argument zugunsten der staatlichen Intervention verstärkt sich, wenn man der Möglichkeit Rechnung trägt, dass Eltern bei Entscheidungen über Bildung und Ausbildung nicht nur an das Wohl ihrer Kinder denken. Eine allgemeine Formulierung der These, dass bei Kapitalmarktunvollkommenheiten staatliche Verschuldung an die Stelle privater Verschuldung treten sollte, findet sich bei Holmström und Tirole (1998).

⁹ Vgl. Barro (1979)

heutigen Wähler davon ausgehen, dass sie letztlich nicht die gesamten Kosten zu tragen haben, so ist zu befürchten, dass diese Staatsausgaben das Geld nicht wert sind, das sie die heutigen und zukünftigen Steuerzahler insgesamt kosten. Die Schuldenfinanzierung von Staatsausgaben verstärkt die Verzerrungen der öffentlichen Willensbildung, die dadurch verursacht werden, dass zukünftige Steuerzahler und Wähler von den heutigen Entscheidungen betroffen sind, ohne daran teilzuhaben.

4. Politische Ökonomie der Staatsverschuldung und Fazit

(36) Das zuvor Erörterte zeigt auch, dass neben makroökonomischen und allokativen Gesichtspunkten auch die politische Ökonomie der Schuldenaufnahme in die Analyse der Staatsverschuldung eingehen muss, da Regierungen in ihrer Haushaltspolitik auch rein wahltaktische Ziele verfolgen. Dies ist keine neue Einsicht: So weisen Nordhaus (1975) und MacRae (1977) nach, dass die Regierungen ihre Haushaltspolitik so ausrichten, dass sich zum Wahlzeitpunkt ein gutes Bild der Wirtschaftslage mit wenig Arbeitslosigkeit und Inflation ergibt. Auch die Arbeiten von Hibbs (1977), Frey und Schneider (1979) und Alesina und Rosenthal (1995) betonen die parteipolitische Motivation haushaltspolitischer Entscheidungen und stärken die Zweifel an einem im Grundgesetz verankerten Auftrag zur Konjunkturstabilisierung.

(37) Auch in allokativer Hinsicht ergeben sich Zweifel, ob eine Politik der Steuerglättung so funktioniert, wie es sich Ökonomen vorstellen. Koester (2008) zeigt in einer kürzlich fertig gestellten Dissertation, dass die vom Bundesfinanzministerium jeweils veranschlagten Fiskalwirkungen der vielen kleinen Steuerrechtsänderungen im Zeitraum von 1964 bis 2004 kumulativ mehr als das Doppelte der gleichzeitigen Steuereinnahmen in Deutschland ausmachen. Diese Maßnahmen wurden so terminiert, dass steuerliche Entlastungswirkungen vor allem vor Bundestagswahlen auftreten. Auch auf der Einnahmenseite sind also für die Richtung der Steuerpolitik

regelmäßig politische und wahltaktische Motive für die Terminierung der Maßnahmen entscheidend.

(38) Solche politischen und wahltaktischen Motive verstärken die durch die diversen Verzögerungsmechanismen der praktischen Politik ohnehin hohe Gefahr einer prozyklischen Politik (je nachdem, wie Wahl- und Konjunkturzyklus sich zueinander verhalten) sowie die Gefahr einer einseitigen Orientierung auf die Senkung von Steuern anstatt von Ausgaben, so dass es im Zeitverlauf zu hohen Defiziten und hohen Schulden kommt.

(39) Ein weiterer wichtiger Mechanismus der politischen Ökonomie ist das Trittbrettfahrerproblem eines fiskalpolitischen Entscheidungsträgers innerhalb einer Währungsunion (Beetsma und Bovenberg 2001; Chari and Kehoe 1998; Faia 2005). In einer Währungsunion mit gemeinsamer Geldpolitik werden die Kosten einer laxen Fiskalpolitik internationalisiert. Die Fiskalpolitik dürfte daher weniger diszipliniert ausfallen als im Falle einer nationalen Währung und eigenständiger Geldpolitik.

(40) Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die makroökonomische Analyse wenig Unterstützung für eine schuldenfinanzierte Fiskalpolitik bietet. In den streng neoklassischen makroökonomischen Modellen ist schon a priori für eine diskretionäre Konjunkturpolitik kein Platz. In den neu-keynesianischen Modellen ist eine einkommenserhöhende Wirkung diskretionärer konjunkturpolitischer Maßnahmen zwar prinzipiell möglich; ihre Effektivität wird aber von den empirischen Analysen als gering eingeschätzt.

(41) Auch die allokatorentheoretische Analyse zeigt, dass die Wirkungen der Staatsverschuldung auf die Wirtschaftstätigkeit überwiegend negativ zu sehen sind. Sobald man die speziellen Voraussetzungen der ricardianischen Äquivalenzthese aufgibt, sieht man, dass eine Kreditfinanzierung der Staatsausgaben tendenziell dazu führt, dass die Staatsausgaben überhöht sind, dass private Investitionen verdrängt werden und dass spätere Generationen von Wählern und Steuerzahlern übermäßig belastet werden.

(42) Jeglicher Anreiz zu einer fortwährenden Neuverschuldung des Staates sollte daher vermieden werden. Kurzfristige Abweichungen von einem Verbot der Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben können angebracht sein, wenn es sich um einmalige, unvorhergesehene Ausgaben handelt, die den normalen Budgetrahmen sprengen. Allerdings müssen prozedurale und ergebnisorientierte Regeln dafür sorgen, dass ein finanzpolitisches Regime, das eine solche Glättung von Belastungen zulässt, nicht als Handhabe einer dauerhaften und systematischen Schuldenfinanzierung des Staates missbraucht wird.

III. Vorliegende Modelle der Schuldenbegrenzung

(43) Im Jahr 2001 wurde in der Schweiz für den Bundeshaushalt mit großer Mehrheit in einer Volksabstimmung eine so genannte „Schuldenbremse“ eingeführt. Sie wurde zum ersten Mal im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2003 angewendet und wird im Folgenden kurz beschrieben (Abschnitt 1). Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium empfiehlt in seinem Brief an den Bundesfinanzminister vom 10. Februar 2007 eine Neuregelung des Art. 115 GG, die sich an der Schweizer Schuldenbremse orientiert. Auch der Vorschlag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) vom 12. März 2007 geht von diesem Modell aus, passt es jedoch stärker an die investitionsorientierte Kreditpolitik des Art. 115 GG an (Abschnitt 2). Der hier vorgelegte Vorschlag des Beirats stimmt in seiner grundlegenden Zielsetzung mit diesen Gutachten überein, weicht aber in seinem konkreten Mechanismus deutlich davon ab. Zudem kombiniert der Beirat seinen Vorschlag zur Begrenzung der Bundesschulden mit seinen früheren Empfehlungen für eine Begrenzung der Länderschulden (Teil IV).

1. Das Schweizer Modell

(44) Eine investitionsorientierte Verschuldung wie in Art. 115 GG ist in der Schweiz nicht vorgesehen. Stattdessen sehen Art. 13 bis 18 des Finanzhaushaltsgesetzes von 2003 vor, dass die Summe der Ausgaben höchstens der geschätzten konjunkturbereinigten Summe der Einnahmen (ohne außerordentliche Einnahmen aus Verkäufen und dergleichen) entsprechen darf.

(45) Ausnahmen sind insbesondere bei außergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen zulässig, bedürfen aber der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in jeder der beiden Kammern des Schweizer Parlaments („doppelte Mehrheit“).

(46) Abweichungen zwischen dem auf Grundlage der geschätzten konjunkturbereinigten Einnah-

men ermittelten Höchstbetrag der Ausgaben und den tatsächlichen Gesamtausgaben des entsprechenden Haushaltsjahres werden auf einem außerhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto verbucht. Fehlbeträge des Ausgleichskontos müssen im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der Höchstbeträge für die Gesamtausgaben ausgeglichen werden. Der genaue Verlauf der Verrechnung ist nicht vorgegeben. Sofern der auf dem Ausgleichskonto verzeichnete Fehlbetrag 6% der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreitet, muss der Überhang innerhalb der drei folgenden Jahre durch Einsparungen in entsprechender Höhe beseitigt werden.

(47) Eine verlässliche Beurteilung der Wirksamkeit der Schweizer Schuldenbremse ist derzeit noch nicht möglich, da sie erst 2003 eingeführt worden ist, also bislang noch nicht einmal einen vollen Konjunkturzyklus mit Abschwungs- und Wiederaufschwungsphase überdauert hat. Der Anfangszeitpunkt lag sehr ungünstig in einem Konjunkturtief, das bis 2005 andauerte. In dieser Zeit akkumulierte sich das auf dem Ausgleichskonto verbuchte Defizit auf fast 6,4 Mrd. CHF. Dies war mehr als das Doppelte der vorhergesehenen Obergrenze. Erst allmählich ist es auch in der Schweiz wieder zu einem Konjunkturaufschwung gekommen, so dass der Haushalt erst im Jahre 2007 wieder auf den Pfad der Schuldenbremse einschwenken konnte.

(48) Aus diesem Verlauf lässt sich noch nicht zuverlässig ableiten, dass die Schweizer Schuldenbremse funktioniert. Eher liegt eine pessimistische Einschätzung nahe, dass die Ausgabenkürzungen auch wirklich Priorität erlangen und durchgesetzt werden können. Es fällt in diesem Zusammenhang vor allem auf, dass die Regeln viele Ausweichmöglichkeiten zulassen, die zwar den Konsens erleichtern, die Wirksamkeit der Bremse aber schwächen.¹⁰

¹⁰ Ausweichmöglichkeiten zum Beispiel zugunsten der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT).

2. Das Modell des Sachverständigenrates

- (49) Im Unterschied zum Schweizer Modell lässt der Sachverständigenrat in seinem Vorschlag eine Verschuldung in Höhe der Investitionen *entsprechend der traditionellen ökonomischen Intention* des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 HS 1 GG zu. Die Investitionen werden jedoch als *Veränderungen des staatlichen Nettovermögens*, d.h. als Bruttoinvestitionen abzüglich der Abschreibungen und abzüglich des Saldos der Vermögensänderungen (insbesondere Verkäufen von Bundesvermögen) wesentlich enger gefasst als nach der gegenwärtigen Rechtslage.¹¹
- (50) Eine darüber hinausgehende Kreditaufnahme wird durch die Einrichtung eines Ausgleichskontos gebremst, denn „grundsätzlich ist der Gesetzgeber gehalten, im Haushalt die Sollwerte für die laufenden Ausgaben so anzusetzen, dass sie den Ausgabenplafond nicht übersteigen, und bestehende Belastungen auf dem Ausgleichskonto durch Kürzung des Ausgabenplafonds zurückzuführen“.¹² Sofern das Ausgleichskonto die Obergrenze von 1% des nominalen BIP überschreitet, tritt als Sanktion eine automatische Steuererhöhung („Ergänzungsabgabe“) in Kraft.
- (51) Mit der Einrichtung des Ausgleichskontos entfällt im Vorschlag des SVR die bisherige Anbindung an ein, wie in Teil V dieses Gutachtens ausgeführt wird, nicht operabel zu definierendes gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht.
- (52) Der Sachverständigenrat lässt in zwei Ausnahmesituationen eine Kreditaufnahme zu, die nicht auf dieses Ausgleichskonto verbucht werden muss. Zum einen ist dies zulässig bei *schweren Rezessionen* (d.h. wenn die *Outputlücke um über einen Prozentpunkt zurückgeht und dabei negativ wird*), zum anderen bei Natur- und sonstigen Katastrophen. Für den zweiten Ausnahmefall ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen
- des Bundesrates nötig, nicht jedoch für den ersten Ausnahmefall.
- (53) Insgesamt ist, so die Meinung des Beirats, das hier nur in seinen groben Zügen dargestellte Modell des Sachverständigenrates zu komplex, bietet viel Gestaltungsspielraum, vor allem bei der Definition des konjunkturbereinigten Ausgabenplafonds, und setzt daher nicht genügend Anreize für die Politik, Verschuldung möglichst zu vermeiden. Beispielsweise ist die Festsetzung, wann eine „Rezession“ eintritt, von ökonomischen Schätzverfahren wie z.B. dem Hodrick-Prescott-Filter abhängig, die methodisch bedingt gerade die jeweils jüngste Entwicklung nicht zuverlässig abbilden können. Auch bei der Quantifizierung der Nettoinvestitionen, insbesondere der Abschreibungen, gibt es viele Bewertungsspielräume. Nicht nachvollziehbar ist schließlich, warum Kreditaufnahme für Ausgaben, die die Folgen von Natur- und sonstige Katastrophen mildern sollen, und Kreditaufnahme für Ausgaben, die die Folgen einer Rezession mildern sollen, im Ausgleichskonto nicht gleich behandelt werden.
- (54) Der Vorschlag des Sachverständigenrates bezieht sich zunächst nur auf den Bund, soll dann aber auf die Bundesländer übertragen werden.¹³ Dies erhöht die Komplexität, weil länderadäquate Sonderregelungen unumgänglich sein werden. Wenn die relativ einfache Schweizer Schuldenbremse schon beim ersten Anlauf politisch umgangen worden ist, so dürfte diese Gefahr bei der Schuldenbremse des Sachverständigenrates noch verstärkt auftreten. Beispielsweise kann eine Regierung nicht daran gehindert werden, das Ausgleichskonto durch überrollende Kredite stets an der Obergrenze zu führen oder die Obergrenze durch kreative Buchführung hinauszuschieben. Deswegen kann eine Schuldenbremse auf Länderebene die vom Beirat in seinem Gutachten vom 24. Mai 2005 vorgeschlagene Haftungsregel der Länder für ihre selbst eingegangenen Zahlungsverpflichtungen nur ergänzen, nicht aber ersetzen.

¹¹ Vgl. SVR (2007), Seite 76f.

¹² Vgl. SVR (2007), Seite 112f.

¹³ Vgl. SVR (2007), Seite 106ff.

IV. Der Vorschlag des Beirats

(55) Der Vorschlag des Beirats hat drei Elemente:

- (i) *Materieller Budgetausgleich.* – Ausgaben dürfen grundsätzlich nur durch ordentliche Einnahmen wie Steuern, Gebühren und Gewinne, und nur in Ausnahmefällen durch Kreditaufnahme finanziert werden. Eine Sonderregelung für staatliche Investitionen ist ebenso nicht mehr vorgesehen wie Ausnahmen für „Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“
- (ii) *Überbrückungsfinanzierung.* – In Abweichung des Grundprinzips kann zur überbrückenden Finanzierung konjunkturell bedingter und anderer überraschender Einnahmeausfälle und Mehrausgaben auf Schwankungsreserven und/oder Kreditaufnahmen zurückgegriffen werden. Dabei lässt der Beiratsvorschlag bewusst offen, für welche dieser Alternativen sich eine Regierung entscheidet. Es greifen aber zwei sich ergänzende Auflagen:
- (iii) *Kreditaufnahmeregeln.* – Nur 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 Fünftel der Mitglieder des Bundestages erforderlich. Zudem muss jede Neuverschuldung nach maximal vier Jahren wieder getilgt worden sein. Sinn dieser Auflagen ist deren präventive Wirkung, eher Überschüsse zu erwirtschaften als Kredite aufzunehmen.

(56) 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 bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.**
- (2) **¹Mit einfacher Mehrheit können Kredite in Höhe von bis zu 5 v.H. der Ausgaben des Bundes**

aufgenommen werden. ²Eine darüber hinausgehende Aufnahme von Krediten bedarf einer Mehrheit von drei Fünfteln der Mitglieder des Bundestages. ³Kredite sind innerhalb der folgenden drei Haushaltsjahre in gleichen Raten zu tilgen.

(57) Absatz 1 entspricht wörtlich Art. 115 Abs. 1 Satz 1 der bisherigen Fassung. Er bestimmt wie bisher, dass jegliche Kreditaufnahme einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf und in ihrer Höhe nachvollziehbar begrenzt sein muss. Die Sätze 2 (Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) und 3 (Verweis auf das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz) entfallen.

(58) Absatz 2 ist völlig neu gefasst. Der bisherigen Ermächtigung, durch Bundesgesetz Ausnahmen für Sondervermögen des Bundes zuzulassen, bedarf es nicht mehr. Stattdessen regeln die neuen Sätze 1 bis 3 die Aufnahme und die Tilgung von Krediten.

(59) Grundsätzlich soll eine Kreditaufnahme auch in Zukunft möglich sein. Sie kann dazu dienen, vorübergehende Steuerausfälle wettzumachen, um vertraglich festgelegte Leistungen leichter fortführen zu können. Sie kann auch zur Finanzierung von in konjunkturschwachen Zeiten typischerweise ansteigenden Sozialleistungen, wie z.B. dem Arbeitslosengeld II, dienen. Über diese Finanzierung der „automatischen Stabilisatoren“ hinaus kann es schließlich sinnvoll sein, den bei Eintritt außergewöhnlicher Ereignisse (z.B. einer Bankenkrise oder einer Naturkatastrophe) plötzlich auftretenden zusätzlichen Ausgabenbedarf durch Kreditaufnahme vorzufinanzieren. Allerdings bedarf es Schranken der Kreditaufnahme. Zudem hält der Beirat es für zweckmäßig, den eventuellen konjunkturbedingten Kreditbedarf durch einen vorausschauenden Aufbau von Schwankungsreserven gering zu halten.

(60) Nach dem Vorbild der Schwankungsreserve der Gesetzlichen Rentenversicherung könnten für alle Sozialversicherungen zweckbestimmte Schwankungsreserven aufgebaut werden, um typische konjunkturell bedingte Ein- und Auszah-

lungsschwankungen abzudecken. Es wäre anhand der vorhandenen Erfahrungen über die typischen konjunkturbedingten Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben sinnvoll, Obergrenzen für die Reserven und geeignete Auffüllregeln festzulegen.

Ob darüber hinaus und in welcher Weise, Schwankungsreserven zur Abdeckung konjunktureller Ausgabenrisiken auch in Teilpositionen des Bundeshaushaltes aufgebaut werden könnten, bedürfte gründlicher juristischer Klärung. Dabei wäre zu klären, ob es nicht einer spezifischen gesetzlichen Ermächtigung, etwa im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes, bedürfte, um zu verhindern, dass durch die Anlage von größeren Reserven die Haushaltshoheit des Bundestages ausgehöhlt werden könnte.

- (61) Für die Kreditaufnahme wird die Hürde 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.
- (62) 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 justiziabler Tatbestand geschaffen. Ein fortwährendes 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.
- (63) Der Beiratsvorschlag lässt bewusst offen, ob und in welchem Ausmaß sich eine Regierung im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen für den Aufbau von Schwankungsreserven entscheidet oder einen Kredit aufnimmt. Übersteigt die Kreditaufnahme 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.
- (64) 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 in surplus“).

Ein wichtiger Grund für diese Neuregelung ist die Unschärfe des Begriffs der „staatlichen Investitionen“: Der derzeit im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegte Investitionsbegriff ist aus zwei Gründen ökonomisch nicht tragfähig. Erstens ist die Trennung zwischen staatlichen Investitionen und staatlichem Konsum ebenso wie die Definition der Sachinvestitionen weitgehend willkürlich. Aus ökonomischer Sicht könnten viele Ausgabenarten vom Straßenbau über das BAföG bis hin zur äußeren Sicherheit als Investitionen betrachtet werden, denn 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.

(65) 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 führen zu großer Intransparenz, da die Bewertungsspielräume von Gesetzgeber und Verwaltung erheblich sind, vgl. Abschnitt III.2. Dies mindert den Anreiz, Defizite zu vermeiden; letztlich werden dadurch die ursprünglichen Absichten der Schweizer Schuldenbremse und des Sachverständigenratsvorschlages wieder untergraben.

(66) 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 8. Juli 2005 hin.

(67) Eine Minderheit des Beirats hält die Vorkehrungen für unzureichend, mit denen im Reformvorschlag der Mehrheit dem für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung typischen Auf und Ab begegnet wird. Die Regeln für die staatliche Verschuldung in einem Jahr des wirtschaftlichen Abschwungs sind bezüglich der Finanzierung einer bloß passiven Finanzpolitik zu streng, die für ein Jahr des wirtschaftlichen Aufschwungs nicht streng genug. Letzteres gilt auch ganz allgemein für den Fall des außerordentlichen Kreditbedarfs, beginnend schon mit der Kreditfinanzierung der aktiven Bekämpfung eines Abschwungs.

Zum einen: Die einfache Parlamentsmehrheit und die von ihr getragene Regierung müssen uneingeschränkt in der Lage sein, mit konjunkturbedingten Einnahmeausfällen und zwingenden Mehrausgaben fertig zu werden, ohne dass sie eine Finanzpolitik parallel zur gesamtwirtschaftlichen Abschwächung betreiben müssen, die diese Abschwächung verstärkte, weil entweder öffentliche Ausgaben eingeschränkt oder die Ausgabenspielräume der Privaten durch Steuererhöhungen weiter verkürzt werden. Uneingeschränkt, das soll heißen: nicht nur, wenn zuvor eine ausreichende Schwankungsreserve

gebildet wurde oder wenn der Spielraum für eine unkonditionierte Kreditaufnahme in Höhe von fünf Prozent der Bundesausgaben, soweit er nicht schon für andere Zwecke verbraucht ist, dafür ausreicht oder wenn eine Regierung im Amt ist oder gebildet wird, die für eine außerordentliche Kreditaufnahme die geforderte Dreifünftelmehrheit hinter sich hat. Das Vernünftige – die Vermeidung einer Parallelpolitik, die Gefahr läuft, sich pro-zyklisch auszuwirken, und nur sie – sollte nicht an erschwerende Konditionen geknüpft werden, schon gar nicht an Konditionen, die einen verfassungspolitisch problematischen, ja, unerträglichen Zwang zur großen Regierungskoalition in sich tragen.

Zum anderen: Was in erster Linie geboten ist – die Vermeidung von dauerhafter Staatsverschuldung – sollte mit größerer Strenge verlangt werden als im Vorschlag der Mehrheit vorgesehen. Wenn aus Gründen besonders lebhafter Wirtschaftstätigkeit die Steuereinnahmen stark zunehmen und konjunkturabhängige Ausgabeverpflichtungen abnehmen, muss die Erwirtschaftung von entsprechenden Haushaltsüberschüssen von Verfassungen wegen so strikt wie möglich geboten sein. Nur eine Parlamentsmehrheit, wie sie für Verfassungsänderungen verlangt wird, dürfte sich darüber hinwegsetzen. Das Prinzip des Budgetausgleichs im Mittel mehrerer Jahre wäre auf diese Weise durch das höchste Hindernis, das man in einer Demokratie aufrichten kann, geschützt. Bei einer Schuldenbremse nach dem Schweizer Modell ist von vornherein nur die Veranschlagung eines Ausgabenvolumens verfassungskonform, das im Mittel mehrerer Jahre diesen Budgetausgleich sicherstellt. Dem sollte man folgen, jeden Schritt der bewussten Abweichung von diesem Pfad aber – durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit – noch mehr erschweren.

Solche Erschwerung ist auch für jede außerordentliche Kreditaufnahme oder die Aufschiebung einer Tilgungsverpflichtung geboten. Nach dem Vorschlag der Mehrheit könnte schon jede Regierung, die im Parlament eine Dreifünftelmehrheit hinter sich hat, weitermachen wie bisher, genauer, wie bis 2006, dabei inhaltlich gegen die Verfassungsregeln handeln, ohne sie formal zu verletzen. Die Dreifünftelmehrheit dürfte alles. Ihr stünde noch nicht einmal mehr die alte Barriere im Wege, nach der ein

Haushaltsgesetz verfassungswidrig ist - und zwar unabhängig von der Mehrheit, mit der es beschlossen wurde - wenn es eine Kreditaufnahme erlaubt, der die öffentlichen Investitionen nicht mindestens entsprechen, eine Barriere, die wieder eine hohe Barriere sein würde, wenn nur der Vorbehalt bezüglich einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aus Artikel 115 GG gestrichen wird.

Die Ausrichtung der Haushaltspolitik an mittelfristigen (überkonjunkturellen) Bezugsgrößen wie dem Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials, wie sie zum Schweizer Modell und zum Modell des Sachverständigenrates gehört, ist auch nicht deshalb ablehnenswert, weil sie besonders schwierig und wenig transparent wäre. Das Gegenteil dürfte eher zutreffen. Die Veranschlagung eines Steueraufkommens mithilfe einer Sozialproduktsschätzung für den Fall einer Normalauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials - hier die Basis eines verfassungskonformen Ausgabenvolumens - ist im Prinzip einfacher und transparenter als die übliche Veranschlagung eines Steueraufkommens mithilfe einer Schätzung des künftigen Sozialprodukts. Die außerordentlich schwer abschätzbare konjunkturelle Volatilität in der Relation von Steueraufkommen und Sozialprodukt entfiere als Veranschlagungsproblem; außerdem wissen wir über das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential meist besser Bescheid als über das voraussichtliche Sozialprodukt des nächsten Jahres.

Soweit die Meinung dieser Minderheit.

V. Zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

- (68) Das 1967 in Kraft gesetzte Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) wurde von der technokratischen Vorstellung bestimmt, es sei der Wirtschaftspolitik möglich, die Volkswirtschaft auf einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtspfad zu führen und dort zu halten. Dafür komme es darauf an, die Lohnpolitik mit der Fiskalpolitik und der Geldpolitik abzustimmen. Deshalb wurden mit dem Gesetz neue Beratungsgremien wie die Konzertierte Aktion (§ 3 StWG) und der Konjunkturrat (§ 18 StWG) eingerichtet. Auch sollte die ihrer Natur nach etwas schwerfällige Fiskalpolitik flexibler gestaltbar werden. Dafür wurden neue Instrumente wie die Konjunkturausgleichsrücklage (§§ 5-7 StWG) und eine gedeckelte zusätzliche Kreditaufnahme außerhalb des Haushaltsgesetzes (§ 6 (3) StWG) eingeführt. Tatsächlich zeigte sich schon nach wenigen Jahren, dass es mit der anfänglich behaupteten Steuerbarkeit der Konjunktur nicht weit her war und eine fortlaufende Abstimmung staatlicher Wirtschaftspolitik mit der Lohnpolitik der Tarifparteien auf Dauer nicht zu erreichen ist. Spätestens seit 1977, also seit dreißig Jahren, wird das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz nicht mehr praktiziert.
- (69) Die Vorstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die ja die Frage der Zulässigkeit staatlicher Kreditaufnahme in der bisherigen Fassung des Artikels 115 GG bestimmt, beherrscht auch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und wird dort näher charakterisiert. Danach ist ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht gegeben, wenn Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum gleichzeitig realisiert sind (§ 1 StWG). Es handelt sich also um eine wirtschaftspolitisch erwünschte Konstellation gesamtwirtschaftlicher Ziele. Allerdings bleibt völlig offen, anhand welcher ökonomischer Variablen die genannten Ziele zu konkretisieren wären und welche Werte solche Zielvariablen annehmen müssten, damit von einem Gleichgewicht im Sinne des Gesetzes gesprochen werden könnte.
- (70) In der wirtschaftspolitischen Praxis gibt es nur für das Ziel der Preisstabilität einen weithin akzeptierten und relativ konkreten Konsens derart, dass ein repräsentativer Verbraucherpreisindex um nicht mehr als zwei Prozent pro Jahr steigen sollte. Ob aber ein Wirtschaftswachstum, gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt, von beispielsweise zwei Prozent pro Jahr als „angemessen“ anzusehen ist oder nicht, steht dahin. Noch weniger bestimmt sind die weiteren Ziele eines „hohen“ Beschäftigungsstandes und eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts.
- (71) Gesetzestechnisch gesehen ist solche begriffliche Unbestimmtheit ganz unvermeidlich. Sie hat aber dazu beigetragen, dass die Berufung auf ein drohendes gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht zum Einfallstor für politische Interpretationen werden konnte, die Regierungen Spielraum für anscheinend gerechtfertigte Kreditaufnahmen gaben. Im Übrigen ist mit der Feststellung einer Verfehlung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts noch keine verlässliche Aussage darüber getroffen, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen geeignet sind, Abhilfe zu schaffen.
- (72) So kam es dazu, dass eine elementare Bedingung einer stabilen Entwicklung der Gesamtwirtschaft immer weniger beachtet wurde, nämlich die Budgetbeschränkung des Staates. Tatsächlich wird sie im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz nicht erwähnt. Auch der Staat darf nicht dauerhaft über seine Verhältnisse leben. Wenn er sich verschuldet, so muss er Vorsorge für eine zukünftige Schuldentilgung treffen. Im konkreten Fall der Bundesrepublik Deutschland erscheint die inzwischen aufgelaufene Summe aus expliziter und impliziter Staatsverschuldung als zu hoch, d.h. der Barwert der zukünftigen politischen möglichen Staatseinnahmen dürfte als deutlich geringer zu veranschlagen sein als der Barwert der heute bereits absehbaren Staatsausgaben, wenn diese nicht im Rahmen künftiger Reformen weiter beschnitten werden. Es gibt einen erheblichen Konsolidierungsbedarf. Dies unterstreicht die ordnungspolitische Notwendigkeit, die Kreditaufnahme durch eine Reform des Art. 115 GG wirksam zu beschränken.
- (73) Die vom Beirat in Teil IV empfohlene Reform des Artikel 115 GG wie übrigens auch die vom Sach-

verständigenrat vorgeschlagene Variante verzichten beide darauf, die Zulässigkeit staatlicher Kreditaufnahme an die problematische Denkfigur eines „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ und dessen Störung zu knüpfen. Damit wird der diesbezügliche Teil des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes obsolet.

(74) Entsprechendes gilt für jene weiteren Teile des Gesetzes, die sich auf spezielle fiskalpolitische Interventionsmöglichkeiten beziehen. Angesichts der in Teil II dieses Gutachtens dargelegten geringen empirischen Wirkungen besteht heute kein Bedarf mehr für die mit dem Gesetz geschaffenen besonderen fiskalpolitischen Instrumente. Tatsächlich hat seit 1977 keine Bundesregierung mehr von dem Instrument der Konjunkturausgleichsrücklage oder von anderen Instrumenten fiskalpolitischer Feinsteuerung Gebrauch gemacht.

(75) Was schließlich die mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz eingeführten besonderen Beratungsgremien der Konzertierten Aktion oder auch des Konjunkturrats angeht, in denen Politik und Tarifparteien zusammenwirken sollten, so hat der Beirat schon in seinem Gutachten „Aktuelle Formen des Korporatismus“ aus dem Jahr 2000 begründet, warum diese Versuche einer regelmäßigen Verhaltensabstimmung zwischen den autonomen Gruppen und dem Staat scheitern mussten: „Da die Machbarkeit der Konjunktur durch den Staat nun einmal eine Illusion ist, waren Enttäuschungen für die an der Konzertierten Aktion Beteiligten von vornherein unvermeidlich.“ Tatsächlich konnte weder der Konjunkturrat noch die Konzertierte Aktion die ihnen zugedachten Rollen spielen. Auch zwei spätere Versuche zu einer Neuauflage der Konzertierten Aktion schlugen fehl.

(76) Damit wird deutlich, dass das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz in allen Teilen funktionslos geworden ist und daher ersatzlos entfallen kann. Das Gesetz aufzuheben wäre ein Beitrag im Sinne des Bürokratieabbaus und einer Entschlackung des Gesetzesbestandes, der im Zuge der Reform des Artikels 115 GG vorgenommen werden sollte.

(77) Als Folgewirkung wären entsprechende Anpassungen auch in Art. 104b Abs. 1 Ziffer 1 GG, Art 109 Abs. 2 bis Abs. 4 GG, Art. 2 EUVtrG, §2 Haushaltsgrundsatzgesetz, §32 Abs. 2 Bergbaugesetz, §51 Abs.1, Abs.2 und Abs.3 des Einkommensteuergesetz, §2 BHO und §18 BHO Abs. 1 (soweit dort jeweils das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht angesprochen ist), ferner Art. 109 Abs. 5 GG wegen fehlender Wirksamkeit vorzunehmen.

Berlin, den 24. Januar 2008

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft
und Technologie

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Mitgliederverzeichnis

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D. (*Federführung*)
(Vorsitzender)

Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts
Ökonomie und Demographischer Wandel
Universität Mannheim
Professor für Makroökonomik und
Wirtschaftspolitik
an der Universität Mannheim

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

Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann
Em. Professor für Wirtschaftliche Staatswissen-
schaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Das Gutachten wurde beraten von folgenden Mit-
gliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bun-
desministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Dr. Christoph Engel
(Stellvertretender Vorsitzender)

Direktor am Max-Planck-Institut
zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

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. 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

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

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 Mannheim

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 Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Finanzwissenschaft und Wirt-
schaftspolitik
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. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Professor für Statistik und empirische
Wirtschaftsforschung
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Albrecht Ritschl

Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der Humboldt-Universität Berlin
Economic History Department,
London School of Economics

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. Olaf Sievert

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

Prof. Achim Wambach, Ph.D.

Professor für wirtschaftliche
Staatswissenschaften
an der Universität zu 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

Literaturverzeichnis

Alesina, A. und H. Rosenthal (1995): Partisan Politics, Divided Government, and the Economy. Cambridge University Press. Cambridge.

Barro, R.J. (1989): The Ricardian Approach to Budget Deficits, *Journal of Economic Perspectives* 3(2), 37–54.

Barro, R.J. (1979): On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy* 87, 940–971.

Barro, R.J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy* 82, 1063–1094

Beetsma, R. und L. Bovenberg (2005): Structural Distortions and Decentralized Fiscal Policies in EMU, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 37(6), 1001–1018.

Beetsma, R. und A. L. Bovenberg (2001): The Optimality of a Monetary Union Without a Fiscal Union, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 33(2), 179–204.

Bilbiie, F.; A. Meier und G. Müller (2006): What Accounts for the Changes in U.S. Fiscal Policy Transmission, ECB Working Paper No. 582.

Calvo, G.A. (1983): Staggered Pricing in a utility-maximizing framework, *Journal of Monetary Economics*, 12, 383–396

Chari, V. V. und P. Kehoe (1998): On the Need for Fiscal Constraints in a Monetary Union, Federal Reserve Bank of Minneapolis Working Paper No. 589.

Christiano, L. J.; M. Eichenbaum und C. L. Evans (2005): Nominal Rigidities and the Dynamic Effects of a Shock to Monetary Policy, *Journal of Political Economy*, 113(1), 1–45.

De Arcangelis, G und S. Lamartina (2003): Fiscal Shocks and Policy Regimes in Some OECD Countries, ECB Working Paper No. 281.

Diamond, P. (1965): National Debt in a Neoclassical Growth Model, *American Economic Review* 55, 1126–1135.

Drazen, A. (1978): Government Debt, Human Capital, and Bequests in a Life-Cycle Model, *Journal of Political Economy* 86, 505–516,

Faia, E. (2005): Sustainable Price Stability Policies in a Currency Area with Free-Riding Fiscal Policies, Working Paper, www.econ.upf.es/~faia/welcome_files/free-riding-emu.pdf

Frey, B.S. und F. Schneider (1979): An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, *Public Choice*, 34, 29–43

Friedman, M. (1968): The Role of Monetary Policy, *American Economic Review* 58, 1–17

Giordano, R., S. Momigliano, S. Neri und R. Perotti (2007): The Effects of Fiscal Policy in Italy: Estimates with a VAR Model, *European Journal of Political Economy*, 23(3), 707–733

Hibbs, D.A. Jr. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy, *American Political Science Review*, 71, December, 1467–1487.

Holmström, B., und J. Tirole (1998): Private and Public Supply of Liquidity, *Journal of Political Economy*, 106(1), 1–40

Koester, G.B. (2008): The political economy of tax reforms, Baden-Baden, Nomos-Verlag.

Kydland F.E. und E.C. Prescott (1991): Hours and employment variation in business cycle theory, *Economic Theory*, 1(1), 63–82

Kydland, F.E. and E.C. Prescott (1982): Time to Build and Aggregate Fluctuations, *Econometrica*, 50(6), 1345–1370

Lucas, R.E. Jr. and E.C. Prescott (1971): Investment Under Uncertainty, *Econometrica*, 39(5), 659–681

Lucas, R.E. (1976): Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs, *American Economic Review*, 66(5), 985

Nordhaus W.D. (1975): The Political Business Cycle, *Review of Economic Studies*, 42, April, 169–190.

MacRae, C.D. (1977): A Political Model of the Business Cycle, *Journal of Political Economy*, 85 April, 239–63

Modigliani, F. (1961): Long Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt, *Economic Journal*, 71, 730–755

Perotti, R. (2005): Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries, CEPR Discussion Paper No. 4842.

Perotti, R. (1999): Fiscal Policy in Good Times and Bad, *Quarterly Journal of Economics*, 114(4), 1399–1436.

Phelps, E.S. (1968): Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium, *Journal of Political Economy*, Vol. 76 (4), p.678–711.


Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2007

Sims, C.A. (1988): Uncertainty Across Models, *American Economic Review*, 78(2), 163–167

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, BMWi-Studienreihe 99 (Gutachten vom 20./21. Februar 1998).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Alterung und Familienpolitik, BMWA-Dokumentation 548 (Gutachten vom 18. März 2005).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, BMWA-Dokumentation 551 (Gutachten vom 8. Juli 2005).



Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie herausgegeben. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.