



Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

Generationengerechtigkeit in der Finanzverfassung SRzG-Studie



Zusammenfassung

Es gibt systematische Anreize für die politisch Handelnden, durch Staatsverschuldung Lasten auf zukünftige Generationen zu verschieben. Dieses „Dilemma der Demokratie“ könnte durch Änderungen in der Verfassung wirksam eingeschränkt werden. Im ersten Teil der Studie wird ein Eindruck von den Problemen und Ursachen der öffentlichen Verschuldung vermittelt, während im zweiten Teil mögliche Ansätze zur Lösung des Staatsschuldenproblems behandelt werden. Die Studie beschränkt sich dabei auf drei (verfassungs-)rechtliche Ansätze, die zunächst dargestellt und sodann auf ihre Konformität mit Grundsätzen der Staatsorganisation, auf ihre Praktikabilität sowie auf Umsetzungschancen untersucht werden.

Der erste Ansatz wäre eine engere Fassung des Investitionsbegriffs. Dies könnte einfach gesetzlich durch eine Neudefinition des Investitionsbegriffs gewährleistet werden. Verfassungsrechtlich könnte ein pauschaler Abschlag von z.B. 33 Prozent auf die Investitionssumme berechnet werden, um den unvermeidlichen Anteil fehlgeschlagener Investitionsprojekte – bzw. fördermaßnahmen nicht späteren Generationen aufzubürden.

Der zweite Ansatz wäre eine Ergänzung von Art. 109 II GG. Die Anforderungen an die Haushaltswirtschaft des Bundes werden dabei um eine zukunftsbezogene Komponente erweitert. Beim dritten Ansatz wird das Regel-Ausnahme-Verhältnis in Art. 115 GG neu geregelt. Dies könnte durch einen neuen Bundesschuldenrat geschehen. Diesem würde es dann auch obliegen, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festzustellen.

Jedes der untersuchten Begrenzungskonzepte hat Vor- und Nachteile. Am wenigsten überzeugen kann der Bundesschuldenrat aufgrund erheblicher Bedenken gegenüber seiner Verfassungskonformität und der Unsicherheit über die Wirkung auf das staatliche Verschuldungsverhalten. Diese Nachteile können den Nutzen einer relativ strikten Verschuldungsbegrenzung nicht aufwiegen. Auch der erste Ansatz, die engere Fassung des Investitionsbegriffes, scheidet in Anbetracht seiner voraussichtlich eher schwachen Begrenzungskraft als nicht geeignet. Die Wirksamkeit des Vorschlags zur Änderung von Art. 109 II GG kann nicht abschließend beurteilt werden: Einerseits schränkt der Erweiterungstext die rechtlichen Möglichkeiten zur Aufnahme neuer Schulden nicht ernstlich ein, der Gesetzgeber verfügt weiterhin über einen sehr weitgehenden Spielraum was die Auslegung der Vorschrift angeht. Auf der anderen Seite ist jedoch denkbar, dass die ergänzte Formulierung im politischen Prozess sehr wohl verschuldungsbegrenzende Wirkung entfaltet, indem sie die politischen Möglichkeiten einer Kreditaufnahme vermindert.

Nach dem dritten Prüfkriterium, der politische Umsetzbarkeit der Begrenzungskonzepte, lässt sich das ernüchternde Urteil ziehen, dass alle drei Reformvorschläge vermutlich auf Widerstand von durchsetzungsstarken Gruppen, die persönlich von der Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben profitieren (können) treffen werden. Es besteht ein Gegensatz zwischen „jüngeren und vorausschauenden“ und „gegenwartsorientierten“ Politikern. Die hier gewählte Bezeichnung ist indes nicht wertend zu verstehen, sie stellt vielmehr eine Ergänzung der bestehenden politökonomischen Verhaltenstheorie dar. Beide Gruppen gibt es in allen Parteien. Ein Konsens zwischen Regierung und Opposition scheidet häufig nicht an sachlichen Differenzen, sondern an den strategischen, rollenabhängigen Interessen der Akteure. Die Realisierungschancen dürften also erheblich steigen, wenn es gelingt, aus diesem Verhaltens- und Interessensmuster auszubrechen und eine Koalition der jüngeren und der vorausschauenden Politiker zu

schmieden. Ein beachtenswertes Beispiel für den Versuch, eigennützige Verhaltensmuster zugunsten „der Sache“ zu überwinden, liefert eine aktuelle interfraktionelle Initiative von 49 Abgeordneten für die grundgesetzliche Verankerung von Generationengerechtigkeit (Quenett 2005; Cziesche/Verbeet 2005; Tremme 2005; KNA 2004). Da der in der Studie untersuchte Vorschlag zur Änderung von Art. 109 II GG eben dieser Initiative entstammt, sollen die politischen Durchsetzungschancen dieses Ansatzes etwas genauer untersucht werden. Zentrale Bedeutung kommt, wie zuvor erwähnt, dem interfraktionellen Charakter der Initiative zu, von dem eine kaum zu unterschätzende Signalwirkung an die Öffentlichkeit aus-gehen dürfte. Schon das große Medieninteresse für Vorhaben dieser Art weist darauf hin. Ein solches Vorgehen kann dazu geeignet sein, den beschriebenen und für den deutschen Parlamentarismus fast schon charakteristischen Mangel an Sach- und Problemorientierung zu überwinden. Überdies macht die Initiative deutlich, dass sich eine neue Konflikt- und Konsenslinie im politischen Diskurs herausbildet. Die mangelnde Berücksichtigung künftiger Interessen ist als Problem mittlerweile so bedeutend, dass sie für einzelne – v. a. junge – Parlamentarier handlungsleitend wird und die althergebrachten politischen Leitbilder sowie die parlamentarischen Konfliktstrukturen als eigenständige Linie ergänzt bzw. an dieser Stelle bereits überlagert. Darüber hinaus werden die „klassischen“ politischen Akteure durch die partei-über-greifende Initiative gewaltig unter Druck gesetzt, den Antrag auf Änderung des Grund-gesetzes zu unterstützen. Gerade weil es sich bei dem Ergänzungstext zu Art. 109 II GG lediglich um eine „weiche“ Formulierung – um „soft law“ – handelt, weil der Antrag zudem nicht nur von einer Seite – Regierung o-der Opposition – eingebracht wird und weil die Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung lang-fristiger Interessen bei politischen Entscheidungen in der öffentlichen Meinung überwiegend auf Zu-stimmung stoßen dürfte, muss davon ausgegangen werden, dass die Partei- und Fraktionsvor-sitzenden diesen Antrag nicht ohne weiteres ablehnen können. Eine Reform der Finanzverfassung ist sehr wahr-scheinlich geworden, die Chancen stehen besser als zu jedem Zeitpunkt vorher seit der Annahme des Grundgesetzes 1949.

INHALT

Erster Teil: Das Verschuldungsproblem	4
1. Einleitung	4
2. Ökonomische Gründe für Staatsverschuldung	4
2.1 Finanzierung staatlicher Investitionen	4
2.2 Antizyklische Wirtschaftspolitik in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs	5
3. Politische Gründe für Kreditaufnahme	7
4. Definitionen von „Generationengerechtigkeit“ und „Generationengerechter Finanzpolitik“	8
5. Wie misst man eine Benachteiligung nachrückender bzw. zukünftiger Generationen?....	10
5.1 Indikatoren für die Belastung „zukünftiger“ Generationen	10
5.2 Indikatoren für die Belastung „nachrückender“ Generationen	12
6. Zwischenfazit	13
Zweiter Teil: Begrenzungskonzepte der Staatsverschuldung auf dem Prüfstand	14
7. Darstellung der Konzepte	14
7.1 Engere Fassung des Investitionsbegriffs	14
7.2 Ergänzung des Art. 109 II GG	15
7.3 Regel-Ausnahme-Verhältnis mit sanktionsbewehrter unabhängiger Institution	16
7.3.1 Verschuldungspolitische Grundprinzipien	16
7.3.2 Der Bundesschuldenrat (BSchR)	16
7.3.3 Die rechtliche Verankerung der neuen Regelungssystematik	17
8. Untersuchung und Kritik der Konzepte	17
8.1 Rechtliche und verfassungsorganisatorische Aspekte	17
8.1.1 Grundsätzliche Überlegungen	17
8.1.2 Überlegungen zur Verfassungskonformität der Begrenzungskonzepte	18
8.2 Praktikabilität der Begrenzungskonzepte	20
8.2.1. Grundsätzliches zum Kriterium „Praktikabilität“	20
8.2.2 Die Praktikabilität der Begrenzungskonzepte	20
8.3 Zur generellen Durchsetzbarkeit von Defizitbegrenzungskonzepten: Chancen und Restriktionen im politischen Prozess	26

8.3.1 Wer handelt? Die Identifizierung der Akteure	27
8.3.2 Die Interessen der Akteure	27
8.3.3 Die Struktur des politischen Prozesses und die Durchsetzungsfähigkeit der Akteursgruppen	31
9. Fazit	34
Anhang: Neues verfassungsrechtliches Regel-Ausnahme-Verhältnis für die Nettokreditaufnahme	35
Literatur	37
Über die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG).....	40

Erster Teil: Das Verschuldungsproblem

1. Einleitung

Demokratien wohnt ein Strukturproblem inne, nämlich eine Tendenz zur Bevorzugung der Gegenwart und zur Vernachlässigung der Zukunft. Entscheidungen der politisch Handelnden müssen bisher nicht explizit die Auswirkungen des Handelns für nachrückende Generationen berücksichtigen. Durch eine übermäßige Staatsverschuldung kann eine Politikergeneration finanzielle Lasten von der Gegenwart in die Zukunft verschieben und damit die Gestaltungsfreiheit nachrückender (Politiker-)Generationen einschränken. Das Dilemma kann jedoch gelöst werden – durch eine konstitutionelle Verankerung von Generationengerechtigkeit und damit eine Veränderung der Rahmenbedingungen, die für das politische Geschäft in der Demokratie gelten. Diese Zusammenhänge werden in dieser Studie genauer dargestellt. Dabei wird zunächst auf die aus ökonomischer Sicht akzeptablen Gründe von Staatsverschuldung eingegangen – sie spielen im Vergleich zur Gegenwartspräferenz der politisch Handelnden eine untergeordnete Rolle (Weizäcker 1992: 1). Im zweiten Abschnitt werden die politisch bedingten Ursachen für die in den letzten Jahrzehnten enorm angestiegene Staatsverschuldung dargestellt. Nach einer Definition der Begriffe „Generationengerechtigkeit“ und „Finanzielle Generationengerechtigkeit“ wird schließlich ausführlich dargestellt, welche Möglichkeiten es gibt, die staatliche Neuverschuldung durch die Verfassung zu begrenzen. Ein Fazit rundet die Studie ab.

2. Ökonomische Gründe für Staatsverschuldung

In der ökonomischen Literatur werden vor allem zwei akzeptable Gründe für Staatsverschuldung genannt:¹

1. Finanzierung staatlicher Investitionen
2. Antizyklische Wirtschaftspolitik in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs

2.1 Finanzierung staatlicher Investitionen

Grundgedanke der Finanzierung staatlicher Investitionen durch Schulden ist, dass diese Ausgaben der öffentlichen Hand von der nutznießenden Generation bezahlt werden sollten. Werden Investitionen ausschließlich über Steuern finanziert, so bedeuten sie einen Konsumverzicht in der Gegenwart und einen Gewinn in der Zukunft. Der Bau einer wichtigen Brücke in den nächsten 2 Jahren wirkt wohlstandssteigernd für die nächsten 80 Jahre und trägt damit auch zu einer Sicherung der zukünftigen Steuereinnahmen des Staates bei. Die optimale Menge an investiven Kollektivgütern würde unterschritten, wenn die Kosten der Investition nicht nach dem Äquivalenzprinzip auf verschiedene nutznießende Generationen verteilt werden können.² Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im Folgenden kurz „Sachverständigenrat“ genannt) formuliert: „Verein-

¹Nur eine kleine Minderheit von Ökonomen fordert ein völliges Verschuldungsverbot, siehe z.B. BUCHANAN/WAGNER 1977: S. 180.

² Ob und inwieweit die Staatsverschuldung tatsächlich eine Lastenverschiebung in die Zukunft bewirkt, ist in der Finanzwissenschaft strittig (Zur Streitdarstellung HÖFLING 1993: S. 161-166).

facht besagt dieses Prinzip, dass eine Verschuldung dann unproblematisch ist, wenn gleichzeitig staatliches Vermögen geschaffen wird, aus dem in Zukunft Erträge erwachsen, aus denen die Schulden bedient werden können. Einem höheren Schuldenstand steht auch ein höheres staatliches Vermögen gegenüber. Oder anders interpretiert: Da die Erträge staatlicher Investition in der Zukunft anfallen, ist es sinnvoll, diejenigen an der Finanzierung dieser Investitionen zu beteiligen, die Nutzen aus diesem zusätzlichen öffentlichen Kapitalstock ziehen" (Sachverständigenrat 2004: 738).

Diese *Lastenverteilungsthese*³ veranlasste die Verfassungseltern, Artikel 115 in die Verfassung aufzunehmen: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ (Art. 115 I 2 GG). Das Bundesverfassungsgericht wies in seinem Urteil vom 18.04.1989 darauf hin, dass jede Generation die Ausgaben für laufende Investitionen selbst zu tragen habe, weil ihr ein breiter Fundus nutzbarer Güter von den vorhergehenden Generationen überkommen sei, den sie – ohne eigene Zins- und Tilgungsleistungen – für ihre Bedürfnisse verwende (BVerfG: 79).

Ökonomisch gesehen ist bei der Lastenverteilungsthese („Pay-as-you-use“-These) zu berücksichtigen, dass Investitionen entsprechend der Nutzungsdauer und –intensität des Investitionsobjektes über zeitgleich befristete Kredite rückzuzahlen wären (Becker 2003: 247). Diese für jedes Unternehmen geltende ökonomische Rationalität ist für den Staat nicht eins-zu-eins umzusetzen, da die Zahl der Investitionsprojekte zu groß ist, um sie einzeln aufführen zu können. Eine Aufnahme langfristiger Kredite (über 30 Jahre) ist in der Praxis kaum legitim, weil nur die wenigsten Investitionsprojekte über einen so langen Zeitraum einen Nutzen bieten. In keinem Fall gerechtfertigt sind Kredite, die frühere Kredite refinanzieren.

Zudem ist die Möglichkeit von Fehlinvestitionen zu berücksichtigen. Investitionen könnten entweder schlicht unprofitabel sein (Beispiel: „Growian“, „Schneller Brüter“) oder am Bedarf nachrückender Generationen vorbeigeplant werden. Die Operationalisierung der Lastenverteilungsthese bereitet also große Schwierigkeiten. Von ökonomischer Bedeutung ist auch, ob es sich bei den staatlichen Investitionen um eine außergewöhnliche Aufgabe handelt (wie bei der Deutschen Wiedervereinigung), oder aber um eine Daueraufgabe im Sinne des Ersatzes von abgenutzter oder verfallender Infrastruktur. Für letzteres müssen im Normalfall stets Haushaltsmittel in etwa gleicher Höhe eingesetzt werden, so dass eine Kreditfinanzierung nicht gerechtfertigt ist.

2.2 Antizyklische Wirtschaftspolitik in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs

Grundgedanke antizyklischer Wirtschaftspolitik ist, dass übermäßigen konjunkturellen Schwankungen und mangelnden Selbstheilungskräften des Marktes entgegengewirkt werden soll. In der Rezession fallen automatisch weniger Steuereinnahmen an, zudem steigen

³ Oft auch unglücklich als „Lastenverschiebungsthese“ bezeichnet.

die Staatsausgaben, u. a. wegen der Zunahme der Arbeitslosigkeit. Auch ohne aktive Intervention der Politik entsteht also wegen der Konjunkturzyklen ein Haushaltsdefizit, daher spricht man auch von passiver konjunktureller Verschuldung (Funke 1995: 92). Für einen ausgeglichenen Haushalt müssten in der Rezession die Ausgaben gekürzt werden. Eine prozyklische Haushaltspolitik, die sinkende Steuereinnahmen oder steigende Ausgaben für Arbeitslose durch sinkende Ausgaben in anderen Bereichen ausgleicht, wäre ökonomisch problematisch. Art. 115 wurde im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes 1968 – also zu Hochzeiten des Keynesianismus – um die Ausnahmeklausel („gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht“) ergänzt (Fischer-Menshausen: 1001). Gut 35 Jahre später ist es Zeit, im Lichte neuerer wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse eine Bilanz zu ziehen, ob dies sinnvoll war.

Ökonomisch akzeptabel ist die Schuldenaufnahme in Krisenzeiten nur dann, wenn sie zwingend mit Schuldentilgung in Aufschwung Phasen einhergeht. Dies wird von der Ausnahmeklausel in Art. 115 nicht gefordert und die Politik hat es auch faktisch nicht unternommen. Das wirtschaftliche Geschehen ist zudem nicht durch einen gleichmäßigen Zyklus von Auf- und Abschwüngen gekennzeichnet. Methodisch kann die Ökonomie nachfragebedingte Rezessionen oft nicht eindeutig von anders bedingten Rezessionen unterscheiden. Dies erhöht die Gefahr, dass der Staat – unabhängig von der jeweiligen Phase im Konjunkturzyklus – Schuldenpolitik als Mittel zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und zur Senkung der Arbeitslosigkeit einzusetzen versucht. Dies wird als aktive konjunkturelle Verschuldung bezeichnet. Ob das Instrument dann aber die beabsichtigte Wirkung entfaltet, ist von einer ganzen Reihe komplexer Nebenbedingungen abhängig (z.B. die internationale Wettbewerbssituation, die Geldpolitik der Zentralbank, die strukturelle Komponente von Arbeitslosigkeit). In vielen Fällen verpufften die kreditfinanzierten Wachstumsprogramme, lediglich die Schuldenlast blieb erhalten. Im schlimmsten Fall kann ein von der Politik unternommener Versuch der antizyklischen Konjunktursteuerung sogar eine prozyklische Wirkung haben, nämlich wenn die von der Bevölkerung und den Eliten als übermäßig empfundene Verschuldung die Angst vor steigender Abgabenlast und steigenden Zinsen schürt und somit zur Kauf Zurückhaltung beiträgt.

Man könnte auch die gesamte passive antizyklische Finanzpolitik ohne Schuldenaufnahme ökonomisch rechtfertigen. So wie ein Privatmann auf seinem Girokonto in guten Zeiten mehr und in schlechten Zeiten weniger Guthaben hat, ohne jemals ins Soll zu rutschen, könnte auch der Staat ganz auf Schulden verzichten.

Neben den zwei hier ausführlich beschriebenen Argumenten für Staatsverschuldung gibt es weniger komplexe Argumente wie z.B. die Steuerglättungsthese. Sie besagt, dass stark schwankende öffentliche Einnahmen und Ausgaben durch einen entsprechend schwankenden Steuersatz aufgefangen werden müssten, wenn der Staat nicht auf das Instrument der Kreditfinanzierung zurückgreifen könnte. Dies spricht aber allenfalls für kurzfristige Kassenkredite in beschränktem Umfang.

3. Politische Gründe für Kreditaufnahme

Der Erfolg eines Politikers oder einer politischen Partei misst sich an seiner Wahl bzw. Wiederwahl. Eine Partei, die die nächste Wahl gewinnen will, hat einen Anreiz, Schulden aufzunehmen oder zukünftige Einnahmen vorzuziehen, anstatt heute die Ausgaben zu kürzen. Die positiven Folgen sind für die Wählerschaft sofort spürbar, die negative Hypothek wird kommenden Generationen überlassen. Es ist durch Untersuchungen in vielen Demokratien empirisch belegt, dass die Neuverschuldung umso höher ausfällt, je mehr Parteien in der Regierungskoalition vertreten sind, je unterschiedlicher die Programme der Koalitionspartner sind, je wahrscheinlicher die Abwahl einer Regierung und je kürzer die durchschnittliche Amtszeit einer Regierung ist (Scherf 1996: 13; Weizäcker 2004: 4). Kurz: Je schwächer eine Regierung, z.B. aufgrund ideologischer Differenzen der Koalitionspartner, ist, desto stärker ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Zusammenhalt der Regierung mit Hilfe

zusätzlicher, kreditfinanzierter Budgetmittel „erkauft“ werden muss. Im Hinblick auf die Erhöhung der Mehrheitsanforderung muss eine ähnliche Wirkung erwartet werden, da „die Regierung durch parlamentarische Minderheiten erpressbar“ wird (Gruber 1996: 157). Die institutionelle Schwächung der Regierung ist allerdings nicht der einzige Grund für die Annahme, dass sich ein gesteigertes Mehrheitserfordernis negativ auf die Verschuldungshöhe auswirken könnte. Darüber hinaus muss befürchtet werden, dass auf diese Weise „die Verantwortlichkeit für haushaltspolitische Entscheidungen verwischt“ (ebd.) wird.

All diese Gründe haben nichts mit rationalen ökonomischen Ursachen für Staatsverschuldung zu tun. So verliert das Argument antizyklischer Eingriffe, selbst wenn es teilweise ökonomisch begründet ist, im Kontext der Demokratie seine Begründungskraft. Kreditfinanzierte Ausgabensteigerungen können konfliktfrei entschieden werden, während Kürzungen meist gegen bedeutende Widerstände der betroffenen Gruppen und ihrer Fürsprecher – der sog. Partikularinteressen – durchgekämpft werden müssen. Während vor den 1970er Jahren Schuldenmachen geradezu verpönt war, hat die Politik seitdem regelmäßig kreditfinanzierte Ausgabenprogramme weit schneller beschlossen, als sie bereit war, die konjunkturpolitisch notwendige Rückführung der Ausgaben nach Überwindung der Krise vorzunehmen. Auf diese Weise wandelten sich bereits in den Anfangsjahren der 1970er situationsbedingte konjunkturelle Defizite recht schnell zu einem strukturellen Schuldensockel, der mit (fast) jeder Krise weiter anwuchs (Bundesrechnungshof 2004: Ziffer 2.1-2.5; Funke 1995: 182). Allein im Zeitraum 1985 bis 2004 hat der Bund über 500 Mrd. Euro neue Kredite zum Haushaltsausgleich aufgenommen (Bundesrechnungshof 2004: Ziffer 2.6).

Wahlperioden können nicht allzu lang sein, ohne das Wesen der Demokratie an sich zu gefährden. Jede Partei steht vor der Notwendigkeit, sich Mehrheiten zu beschaffen und sich dabei an den Interessen der heutigen Wähler zu orientieren. Bei der Beschaffung heutiger Mehrheiten können u. a. die Individuen, die in Zukunft geboren werden, nicht mitwirken. Insofern haben Politiker aus allen Parteien, die über die nächste Wahl hinausdenken und eine langfristig sinnvolle Politik präferieren, einen Wettbewerbsnachteil gegenüber politischen Konkurrenten, die kurzfristige Vorteile versprechen. Der Punkt ist also nicht, dass

Politiker eigennützigere Menschen als andere sind,⁴ vielmehr müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, in denen ethisches Verhalten zugleich die Wiederwahl begünstigt.

Bei den harten Verteilungskonflikten zwischen den die Gegenwart bestimmenden Partikulargruppen haben die gar nicht repräsentierten zukünftigen Generationen und die schlecht repräsentierte junge Generation das Nachsehen. „Öffentliche Investitionen haben in der Regel keine Lobby. [...] Für sie streiten sich die mächtigen Interessengruppen so gut wie nie“, schreibt Funke (FUNKE 1995: 154). Aufgrund dieser Tatsache stellen zumindest Sachinvestitionen die kurzfristig disponibelste Ausgabenkategorie im Haushalt dar. Die Gefahr des Verlustes an Wählerstimmen sind für einen politisch Handelnden erheblich niedriger als beispielsweise bei der Reduzierung von Subventionszahlungen. Seit Anfang der 1970er Jahre ist die Investitionsquote stark gesunken. Darüber hinaus lässt sich innerhalb der Investitionsausgaben eine Strukturverschiebung zu Lasten der Sachinvestitionen beobachten – derjenigen Ausgaben also, die gewissermaßen den Kern des Pay-as-you-use-Prinzips ausmachen. Während diese in den 1960er Jahren noch einen Anteil von etwa 35 Prozent an den gesamten Investitionsausgaben des Bundes hatten, werden seit den achtziger Jahren Anteile um die zwanzig Prozent nicht mehr überschritten (Kampmann 1995: 152), inzwischen werden kaum mehr zehn Prozent erreicht (Grafik 1).

Es ist gerade im Interesse der nachrückenden Generationen, dass Politik eine langfristige Ausrichtung erhält. Bei der Bundestagswahl 2002 war ein Drittel aller Bürger, die zur Wahlurne gingen, älter als 60 Jahre alt. Dieser Anteil wird aufgrund des demografischen Wandels in den nächsten Jahrzehnten stark ansteigen. Vor diesem Hintergrund erscheint es umso wichtiger, die Rechte nachrückender Generationen konstitutionell stärker zu schützen als bisher.

4. Definitionen von „Generationengerechtigkeit“ und „Generationengerechter Finanzpolitik“

Entsprechend dem „Handbuch Generationengerechtigkeit“ 2003) kann Generationengerechtigkeit wie folgt definiert werden:

Generationengerechtigkeit ist erreicht, wenn die nächste Generation sich ihre Bedürfnisse mindestens im gleichen Ausmaß erfüllen kann wie ihre Vorgänger-Generation. Dabei sind die beiden unterschiedlichen Bedeutungen des Wortes „Generation“ zu beachten. Erstens werden unter ‚Generationen‘ Altersgruppen verstanden, indem man z.B. von der jungen, mittleren und älteren Generation spricht. Nach dieser Definition leben stets mehrere Generationen gleichzeitig. Grundlage der Zuordnung ist das aktuelle Alter und damit ein bestimmter Geburtsjahrgang. In Deutschland gebären Frauen heute durchschnittlich das erste Kind mit knapp 30 Jahren. Daraus abgeleitet werden die Jahrgänge, die zu einem bestimmten Zeitpunkt die Unterdreißigjährigen stellen, als die junge, die 30-60jährigen als die

⁴Zur These, ob alle Menschen stets egoistisch handeln, wie es das Modell des homo oeconomicus unterstellt, siehe Tremmel 2003b: 18-23

mittlere und die Übersechzigjährigen als die alte bzw. ältere Generation bezeichnet. In der Bevölkerungswissenschaft werden auch kleinere Abschnitte unterschieden (Jahre, Jahrfünfte, Jahrzehnte). Zwischen ‚Kohorten‘ und ‚Altersgruppen‘ besteht kein inhaltlicher Unterschied, da sich aus jedem Geburtsjahrgang zu einem gegebenen Zeitpunkt sofort das gegenwärtige Alter berechnen lässt und umgekehrt.

Zweitens wird das Wort ‚Generation‘ verwandt, um die Gesamtheit der heute lebenden Menschen zu bezeichnen. In diesem Sinn lebt jeweils nur eine Generation zur gleichen Zeit (Birnbacher 1988: 23). Die Bedeutungen 1 und 2 sind beide chronologische Verwendungen des Generationen-Begriffs. Aber je nachdem, welche Definition verwandt wird, ergibt sich ein völlig anders strukturiertes Konfliktfeld. Wenn in einer altersmäßig gemischten Gruppe die Frage aufkommt, was eine Generation für die nächste tun sollte, so kann diese Frage einmal als Aufgabe für alle im Saal befindlichen Personen verstanden werden – in diesem Fall gibt es nur ein „Wir“. Oder aber sie kann als Aufforderung an die Älteren verstanden werden, ihr Handeln vor den Jüngeren zu rechtfertigen – in diesem Fall gibt es „Wir“ und „Ihr“. Wird „Generation“ im Sinne der ersten Bedeutung gebraucht, so sprechen wir von „temporaler Generationengerechtigkeit“, sonst von „intertemporaler Generationengerechtigkeit“. Temporale Generationengerechtigkeit ist also die Gerechtigkeit zwischen jungen, mittelalten und älteren *heute lebenden* Menschen. Intertemporale Generationengerechtigkeit wird definiert als die Gerechtigkeit zwischen Menschen, die früher lebten, die heute leben und die zukünftig leben werden (Tremmel 2003a: 31). Die klare Unterscheidung zwischen beiden Bedeutungen wurde in der wissenschaftlichen Debatte über Generationengerechtigkeit lange vernachlässigt. So kreiste die juristische Debatte lange ausschließlich um die weite Definition, wobei das Wohl „zukünftiger“ Generationen zur Debatte stand. Es wurde diskutiert, wie man eine Interessensvertretung für heute noch nicht Geborene einrichtet. Eine erhebliche Veränderung der Debatte ergibt sich, wenn man zusätzlich den temporalen Generationenbegriff zu Grunde legt und dann von „nachrückenden“ Generationen spricht (TREMME/LUX/LAUKEMANN 1999, 435 f.). Die Bezeichnung „nachrückende Generationen“ umfasst im Gegensatz zum Begriff „zukünftige Generationen“ nicht nur die noch nicht geborenen Generationen, sondern darüber hinaus auch die heutigen Kinder und Jugendlichen.

Letztlich ist die temporale Generationengerechtigkeit in Bezug auf Staatsverschuldung wichtiger als intertemporale. Wenn bereits die junge Generation weniger Schulden erbt, so kommt dies auch spätere Generation zu Gute. Die oben genannte Definition von Generationengerechtigkeit ist aber für beide Bedeutungen des Begriffs „Generation“ gültig. Diese Definition kann in der Ethik als weitgehend akzeptiert gelten. Schon Locke forderte, mindestens soviel zu hinterlassen, wie auch frühere Generation besaßen und wie in alle Zukunft weiter bestehen kann.⁵ Die Definition bietet auch Anknüpfungspunkte für die ökonomische Tradition, insbesondere an das Non-Declining-Welfare-Kriterium. Generationengerechtig-

⁵John Locke schrieb in *Two Treatises of Government* : "...at least as much and as good" sollte für kommende Generationen aufbewahrt werden, zitiert nach Gosseries 2002: 471.

keit stellt sich demnach ein, wenn ein einmal erreichtes Wohlfahrtsniveau in der Zukunft nicht mehr unterschritten wird (Bayer 2004: 144).

Aus der allgemeinen Definition für Generationengerechtigkeit kann nun eine Definition für generationengerechte Finanzpolitik abgeleitet werden. *Generationengerechte Finanzpolitik* bedeutet demnach, dass heutige Entscheidungen nicht verhindern dürfen, dass die nachrückende bzw. die erste zukünftige Generation sich ihre Bedürfnisse mindestens im gleichen Ausmaß erfüllen kann wie die ihnen vorangegangene Generation. Die Freiheitsgrade und Handlungsspielräume der späteren Generationen dürfen durch die Finanzpolitik nicht stärker eingeschränkt werden als es die der früheren Generation waren. Im Idealfall sorgt generationengerechte Finanzpolitik dafür, dass die Spielräume im Zeitablauf zunehmen, dass also m. a. W. die Verschuldung zurückgeführt wird.

5. Wie misst man eine Benachteiligung nachrückender bzw. zukünftiger Generationen?

Die absolute Höhe der expliziten Staatsverschuldung – rund 1,4 Billionen € – ist zwar beeindruckend hoch, aber für sich genommen noch kein Indikator für fehlende finanzielle Generationengerechtigkeit.⁶ Aber auch Maßzahlen wie das 3-Prozent-Kriterium, das in einem Protokoll zu Artikel 104 EG-Vertrag niedergelegten „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ haben stets den Beigeschmack einer willkürlichen Setzung (Scherf 1996: 18).

Entscheidend für die Auswahl des Messinstruments bzw. des Indikators ist nun, ob die intertemporale oder die temporale Generationengerechtigkeit erfasst werden soll.

5.1 Indikatoren für die Belastung „zukünftiger“ Generationen

Zur Messung der intertemporalen Generationengerechtigkeit sind „Generationenbilanzen“ (Generational Accounting) ein gutes Instrument. Die Methodik wurde Anfang der 1990er Jahre von den Ökonomen Alan Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Laurence Kotlikoff in Boston und Berkeley entwickelt und in Deutschland u. a. von dem Freiburger Ökonomen Bernd Raffelhüschen adaptiert (RAFFELHÜSCHEN/WALLISER 1997). Die Bundesbank hat ebenfalls inzwischen Generationenbilanzen publiziert, in der neueren Fassung unter Berücksichtigung konjunkturbereinigter Daten (DEUTSCHE BUNDESBANK 2001). Grundgedanke bei ‚Generationenbilanzen‘ ist: Der Staat kann über die Zeit nur das verbrauchen,

- was im Ausgangsjahr an staatlichem Nettovermögen vorhanden ist
- plus die Summe zukünftiger Nettozahlungen aller lebenden Generationen
- plus die Summe der Nettozahlungen aller zukünftigen Generationen.

Die Nettozahlungen ergeben sich aus der Differenz von zukünftigen Steuerzahlungen und den zukünftig zu erhaltenden Transferzahlungen (wie Zahlungen aus Renten- und Arbeits-

⁶Pro Kopf – vom Kleinkind bis zum Greis – beträgt die Verschuldung 16.766 €. Rechnet man diese Summe um in Einfamilienhäuser im Wert von 250.000 €, so könnten von dieser Summe 5,6 Mio. Stück gebaut werden (Albers2004: 2).

losenversicherung, Sozialhilfe, Leistungen des Bildungswesens). Der Staatsverbrauch selbst wird durch Addition des Verbrauchs einzelner Jahre aufsummiert, wobei eine Zinskomponente einbezogen wird (Diskontierung der Werte). Nun wird der aktuelle Staatsverbrauch in die Zukunft projiziert und die dabei entstehende Summe entsprechend einer angenommenen Wachstumsrate gleichmäßig über die jetzt und zukünftig lebenden Menschen verteilt. Für die heute lebende Bevölkerung geschieht das nach Altersklassen.

Ergebnis ist für alle Altersklassen eine durch die Menschen zu leistende durchschnittliche Pro-Kopf-Nettozahlung, welche die jeweils zu tragende finanzielle Last ab dem Betrachtungszeitpunkt widerspiegelt. Für ältere Altersklassen, die an staatlichen Transferzahlungen mehr herausbekommen als sie in ihren verbleibenden Lebensjahren noch einzahlen werden, berechnet man Pro-Kopf-Netto-Erträge. Zwischen den Altersklassen lebender Generationen kann kein aussagefähiger Vergleich der Zahlen erfolgen, weil beispielsweise ein Siebzjähriger aufgrund seiner geringeren Lebenserwartung weniger Last an der heutigen Finanzpolitik tragen wird als jüngere Kohorten. Von Interesse ist jedoch der Vergleich zwischen einem Neugeborenen als Vertreter der heutigen Generation und zukünftigen Generationen. Hier zeigt sich schon der Charakter der Generationenbilanz als Indikator nur für intertemporale Generationengerechtigkeit. Die intergenerative Wirkung der gesamten

Fiskalpolitik inklusive Sozialversicherungen werden durch Generationenbilanzen zu einer sog. Tragfähigkeitslücke zusammengefasst. Sie gibt an, um welchen Betrag der Staat seine Einnahmen steigern oder Ausgaben senken muss, um die Finanzierungslücke zu schließen und im intertemporalen Sinne generationengerecht zu handeln. Für das Jahr 2000 ermittelte die Deutsche Bundesbank in einer Generationenbilanz eine Tragfähigkeitslücke in Deutschland von 2,8 Prozent des Brutto-Inlandsproduktes (Deutsche Bundesbank 2001: 36)⁷.

Generationenbilanzen sind gut geeignet, um die intertemporale intergenerationelle Ungerechtigkeit zu messen, sie haben aber auch methodische Probleme (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2001; Grütz 1999):

- Viele Faktoren wie die Entwicklung der Geburten- und Sterberaten, der Migration, des BIP, der Zinssätze, der Erwerbsbeteiligung etc. müssen über mehrere Generationen vorhergesagt werden (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2001: 15). Je nach Prognosen kann das Ergebnis der Generationenbilanzierung, die Tragfähigkeitslücke, unterschiedlich ausfallen
- Durch die Wahl des Basisjahres der Generationenbilanzierung wird die zu diesem Zeitpunkt herrschende Finanzpolitik als repräsentativ definiert. Dies bestimmt das

⁷In dem zugrunde liegenden Szenario wurden konjunkturelle Einflüsse und andere temporäre Effekte (wie z.B. die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen) herausgerechnet; gleichzeitig berücksichtigten die Autoren die Auswirkungen wichtiger politischer Maßnahmen, die bereits beschlossen sind, aber erst in der Zukunft wirken werden. Die implizite Staatsverschuldung ist kürzlich durch die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformal deutlich reduziert worden. Durch die geplante Einführung von Studiengebühren würde sie ebenfalls reduziert.

Ergebnis ebenso wie die herrschende konjunkturelle Situation sowie die Höhe und die Struktur von Steuereinnahmen und öffentlichen Ausgaben (Grütz 1999: 12). Die Fortschreibung dieser Daten kann also keine Prognose der zukünftigen Entwicklungen darstellen, sondern nur die Fortschreibung einer Momentaufnahme. Man kann argumentieren, dass es eben die gegenwärtige Gesetzeslage ist, die auf ihre Generationengerechtigkeit hin untersucht werden soll. Außerdem können in Modellrechnungen die Auswirkungen einer bestimmten Reformpolitik abgeschätzt werden. Die Fortschreibung konjunktureller Schwankungen bleibt problematisch. Die vergleichende Analyse von Generationenbilanzen mehrerer aufeinander folgender Basisjahre kann dieser Problematik allerdings ansatzweise begegnen.

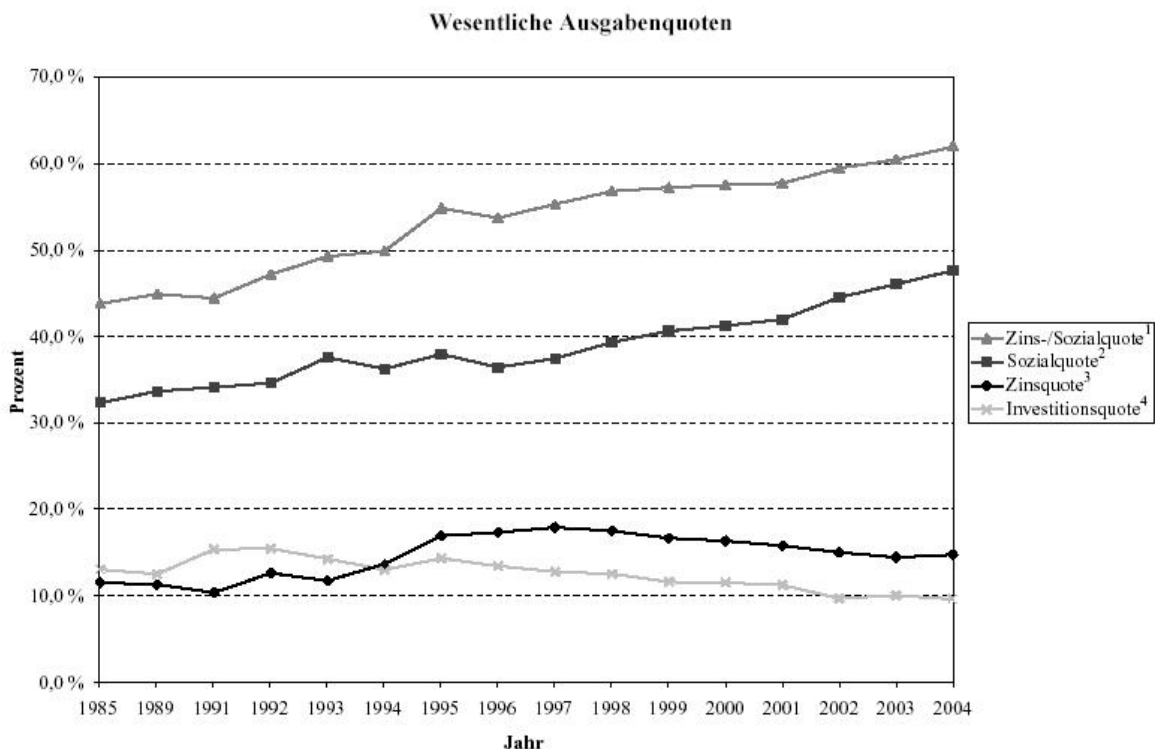
- Bei der Zurechnung von Steuer- und Transferzahlungen auf die Generationen stellen sich methodische Fragen, etwa bei Bildung, Kindergeld oder indirekten Steuern; vielfach erfolgt wegen fehlender Daten eine Zuordnung von Ausgaben auf alle lebenden Generationen nach Kopfzahl (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2001: 35), auch lassen sich Schätzungen nicht vermeiden.
- Es wird davon ausgegangen, dass die im Basisjahr der Generationenbilanzierung Lebenden bzw. die bereits Geborenen ihr gesamtes Leben lang die Vorteile der aktuellen Finanzpolitik trotz Tragfähigkeitslücke genießen, während die später parallel lebenden nachrückenden Generationen beginnen, die Tragfähigkeitslücke zu schließen (ebd.: 36).

Diese methodischen Probleme beschränken die Aussagekraft von Generationenbilanzen aber keineswegs so stark, dass sie generell als Indikator in Frage stehen. Vielmehr wäre eine institutionalisierte Messung, auf nationaler Ebene z.B. vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sehr zu begrüßen und ein Meilenstein hin zu mehr Generationengerechtigkeit.

5.2 Indikatoren für die Belastung „nachrückender“ Generationen

Zur Messung einer möglichen Beschränkung von Handlungsspielräumen *nachrückender* Generationen (temporale Generationengerechtigkeit) sind andere Messinstrumente nötig. Ihre Freiheitsgrade werden eingeschränkt, wenn der Anteil der Staatseinnahmen, der für den expliziten Schuldendienst und die Sozialausgaben ausgegeben wird, kontinuierlich steigt. Die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts werden seit Jahren von zwei großen Bereichen geprägt: den Ausgaben für Soziales und den Zinsausgaben. Die Sozialausgaben sind im Haushalt 2004 mit rund 121,8 Mrd. Euro veranschlagt, das sind rund 3,5 Mrd. Euro mehr als das Haushaltsergebnis 2003 betrug (rund 118,3 Mrd. Euro). Ihr Anteil an den Gesamtausgaben steigt damit gegenüber dem Haushaltsjahr 2003 (46,4 %) erneut an und zwar auf 47,7 % (BUNDESRECHNUNGSHOF 2004: Ziffer 2.2). Die für das Jahr 2004 veranschlagten Zinsausgaben (einschließlich Zinserstattungen) liegen bei rund 37,0 Mrd. Euro. Dies sind rund 4 Mrd. Euro weniger als im Jahre 1998 (40,9 Mrd. Euro). Ihr Anteil am Haushaltsvolumen ist seit dem Höchststand im Jahre 1997 um über drei Prozentpunkte auf 14,5 % zurückgegangen. Hierbei ist die Bundesregierung wegen des niedrigen Zinsniveaus zwar derzeit in einer kom-

fortablen Situation, welche aber angesichts des gewachsenen Schuldenbergs jederzeit umschlagen kann. Die strukturellen Probleme des Bundeshaushalts werden an finanzwirtschaftlichen Kennzahlen wie der Zinsquote (Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben) und der Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben) deutlich. Die Zinsquote liegt zwar auch im Jahre 2004 unter dem Höchststand des Jahres 1997, sie ist mit 14,5 % aber immer noch fast zwei Prozentpunkte höher als im Jahre 1992 (12,6 %). Die Sozialquote hat sich im gleichen Zeitraum (1992 bis 2004) um rund 13 Prozentpunkte auf 47,7 % erhöht (EBENDA). Bereinigt man frühere Haushalte um die Kindergeldausgaben, die seit dem Jahre 1996 nicht mehr als Sozialausgaben veranschlagt werden, sondern von den Steuereinnahmen abgesetzt werden, so beträgt der Anstieg sogar rund 16 Prozentpunkte. Zusammen erreichen die im Haushalt 2004 veranschlagten Zins- und Sozialausgaben (Zins-/Sozialquote) rund 62 % des Haushaltsvolumens. Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben (Investitionsquote) geht demgegenüber weiter zurück. Er erreicht im Jahre 2004 nur 9,6 % und liegt damit nur bei gut einem Siebtel der Ausgaben für den Sozial- und Zinsbereich (Abbildung 1).



Quelle: Bundesrechnungshof 2004: Ziffer 2.2.1

6. Zwischenfazit

Nachdem im vorangegangenen ersten Teil der Studie ein Eindruck von den *Problemen und Ursachen* der öffentlichen Verschuldung vermittelt wurde, sollen im zweiten Teil mögliche *Ansätze zur Lösung* des Staatsschuldenproblems behandelt werden. In Anbetracht der Vielzahl erdenklicher Begrenzungskonzepte wollen wir uns dabei auf drei (verfassungs-)rechtliche Ansätze beschränken, die in den folgenden Kapiteln zunächst dargestellt und sodann auf ihre Konformität mit Grundsätzen der Staatsorganisation, auf ihre Praktikabili-

tät sowie auf grundlegende Chancen und Restriktionen ihrer politischen Umsetzung untersucht werden sollen. Den Konzepten liegt dabei folgendes Prinzip zugrunde: Da es systematische Anreize für einen übermäßigen Einsatz des Defizitinstruments gibt, wird dessen Verfügbarkeit im politischen Prozess vermittels rechtlicher Regelungen eingeschränkt. Es soll jedoch an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass für die Lösung der Staatsschuldenproblematik nicht einzig und allein rechtliche Ansätze denkbar und geeignet sind. Anstatt den politökonomischen Anreizen mit einer Einschränkung des politischen Handlungsspielraums zu begegnen, könnte man auch an den ermittelten politökonomischen Ursachen selbst ansetzen. So sind etwa Strategien denkbar, welche die Präferenzen der politischen Akteure zu ändern versuchen. Dies könnte etwa durch intensive Aufklärungsarbeit oder moralische Überzeugung geschehen – der Ansatz beruht also auf der Annahme, dass Menschen nicht (zwangsläufig) eigennutzorientiert handeln, sofern sie nur aufgeklärt und ausreichend gut informiert sind. Darüber hinaus könnten auch solche Strategien zur Lösung des Staatsschuldenproblems beitragen, die nicht am Handlungsspielraum der Akteure oder anderen Präferenzen ansetzen, sondern die Anreize für exzessive Defizite selbst zum Gegenstand haben. Die politischen Zuständigkeiten sollten durch eine Föderalismusreform entflochten werden. Dies könnte bewirken, dass die politischen Akteure weniger persönliche Anreize für die Verwendung des Defizitinstruments verspüren, da sowohl die Entscheidungen als auch deren Wirkungen eindeutiger einem bestimmten Akteur zugeordnet werden können. Die Möglichkeit, das Defizit im Nebel ungeklärter Verantwortlichkeiten zu erhöhen, und auf diese Weise die anfallenden (politischen) Kosten der eigenen Entscheidung zu externalisieren, würde so verringert. Außerdem bestünde unter Umständen weniger häufig die Notwendigkeit zur Verwendung der Kreditfinanzierung, da die Zustimmung unterer Gebietskörperschaften für bestimmte, hauptsächlich den Zentralstaat betreffende Entscheidungen, nicht länger „erkauft“ werden müsste (Gruber 1996: 151). Um der Vergleichbarkeit der verschiedenen Konzepte willen und um den Rahmen dieser Studie nicht zu sprengen, werden wir uns im zweiten Teil der Arbeit jedoch, wie bereits erwähnt, auf die erstgenannte Art denkbarer Lösungsansätze, d. h. auf einige (verfassungs-) rechtliche Konzepte zur Begrenzung der Verschuldung beschränken müssen.

Zweiter Teil: Begrenzungskonzepte der Staatsverschuldung auf dem Prüfstand

7. Darstellung der Konzepte

7.1 Engere Fassung des Investitionsbegriffs

Schon eine Einengung des rechtlichen Investitionsbegriffs würde – aufgrund des Junktims von Krediteinnahmen und Investitionsausgaben – verschuldungsbegrenzende Wirkung entfalten. Dementsprechend soll das erste Begrenzungskonzept an der Ausgestaltung des Investitionsbegriffs ansetzen. Eine solche Änderung könnte einfach gesetzlich in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) festgeschrieben werden. Grundsätzlich wollen wir uns mit diesem Begrenzungskonzept an den Empfehlungen orientieren, welche der Wissenschaftliche Beirat am Bundesfinanzministerium bereits

1980 in seinem „Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen“ abgegeben hat. Im Kern werden folgende Empfehlungen im Hinblick auf die Begriffsabgrenzung gegeben: Der Investitionsbegriff in § 13 BHO sollte – soweit dies technisch machbar ist – nur auf den *Nettobetrag* der Investitionsausgaben abstellen, da nur von diesen auch tatsächlich ein Kapazitätseffekt ausgeht. Konkret bedeutet dies, dass zu den öffentlichen Investitionen weiterhin *alle Sachinvestitionen* des Staates, mit Ausnahme derer im Verteidigungsbereich, zählen. Anders als bislang werden nun jedoch die staatlichen *Desinvestitionen* – also der Verkauf von Beteiligungen oder Sachvermögen sowie Darlehensrückzahlungen – berücksichtigt, indem die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben um diesen Betrag verringert wird. Gleiches wäre sachlich auch bei den so genannten *Reinvestitionen* geboten, also bei Ausgaben, die ausschließlich der Erhaltung des bestehenden öffentlichen Kapitalstocks dienen. Da die Berechnung der öffentlichen Abschreibungen jedoch mit erheblichen Operationalisierungsproblemen verbunden wäre (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium 1980: 48), „kann die derzeitige Regelung auch vor dem Hintergrund des relativ kleinen Anteils der Sachkapital- an den Gesamtinvestitionsausgaben des Bundes beibehalten werden“ (Gruber 1996: 100). Darüber hinaus werden Finanzierungshilfen und Darlehen des Staates nur begrenzt zu den Investitionen gezählt und zwar nur „soweit sie tatsächlich der Finanzierung von Sachinvestitionen im Inland dienen“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium 1980: 52). Darlehen an das Ausland oder für nicht-investive Zwecke, beispielsweise für die Ausbildungsförderung, laufen dieser Intention zuwider und sind deshalb nicht zu den Investitionen zu zählen. Im Hinblick auf die Bewertung staatlicher Finanzierungshilfen ergeben sich allerdings erhebliche Operationalisierungsprobleme. Aufgrund der Tatsache, dass Investitionsfördermaßnahmen „in ihrer Wirkung auf das private Investitionsverhalten [...] sehr unsicher“ (Gruber 1996: 100) sind, können sie nur begrenzt zu den öffentlichen Investitionen gezählt werden. Letztlich ist eine exakte Messung der tatsächlich von ihnen ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Investitionswirkungen nicht möglich. T. Gruber schlägt daher vor, „nur einen Bruchteil der Finanzierungshilfen als öffentliche Investitionen zu werten“ (ebd.: 101). Wie könnte dies verfassungsrechtlich normiert werden? Um den unvermeidlichen Anteil fehlgeschlagener Investitionsprojekte bzw. -fördermaßnahmen nicht späteren Generationen aufzubürden, könnte ein pauschaler Abschlag von z.B. 33 Prozent auf die Investitionssumme berechnet werden. Neuverschuldung wäre dann nur bis maximal 66 Prozent der Investitionssumme erlaubt. Satz 1 in Art. 115 könnte also entsprechend ergänzt werden, so dass er z.B. lautet: „Die Einnahmen aus Kreditaufnahmen darf den Wert von zwei Dritteln der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.“

7.2 Ergänzung des Art. 109 II GG⁸⁰

Der zweite Ansatz basiert auf einer Erweiterung von Art. 109 II GG. Die in dieser Vorschrift fixierten Anforderungen an die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern werden um eine zukunftsbezogene Komponente erweitert. Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirt-

⁸⁰Die Untersuchungsergebnisse zum Änderungsvorschlag von Art. 109 II GG basieren auf folgendem Aufsatz: BOETTCHER 2005.

schaft demnach nicht nur den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, sondern müssen diese explizit auch am Nachhaltigkeitsprinzip und den Interessen nachrückender bzw. künftiger Generationen ausrichten (Quenett (17.04.2005); Cziesche/Verbeet (16.04.2005); Tremmel (2005); KNA (2004)). In der theoretischen Konzeption von Art. 109 II GG darf die öffentliche Kreditaufnahme demnach nicht mehr nur (oder in erster Linie) auf ihre gesamtwirtschaftliche Wirkung geprüft werden – beispielsweise ob sie mit dem Ziel der Geldwertstabilität oder dem Wachstumserfordernis von Art. 109 II GG vereinbar ist. Stattdessen muss diese nun auch den langfristigen Zielen der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit genügen. Art. 109 II GG neuer Fassung lautet (Ergänzung unterstrichen): „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.“

7.3 Regel-Ausnahme-Verhältnis mit sanktionsbewehrter unabhängiger Institution

Der dritte Lösungsansatz, der im Rahmen dieser Arbeit untersucht werden soll, ist – wie schon die bisherige Regelungssystematik zur Verschuldung – als verfassungsrechtliches Regel-Ausnahme-Verhältnis konzipiert. Die tatsächliche Ausgestaltung der Norm, insbesondere die Abgrenzung von Regel- und Ausnahmefall, die jeweils zulässige Verschuldungshöhe und das Verfahren der Kreditbewilligung, unterscheiden sich jedoch fundamental von der geltenden Regelung. Konkret soll das neue Staatsschuldenrecht folgendermaßen ausgestaltet werden:

7.3.1 Verschuldungspolitische Grundprinzipien

Prinzipiell besteht das Gebot eines materiellen Budgetausgleichs, im Regelfall ist Neuverschuldung als Finanzierungsinstrument also nicht zulässig. Von diesem Grundsatz kann nur in bestimmten, explizit und abschließend aufgeführten Ausnahmefällen abgewichen werden, so zum Beispiel im Verteidigungsfall, bei Naturkatastrophen sowie zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Aufgrund der rechtlichen Unbestimmtheit des Gleichgewichtsbegriffs und dem hieraus resultierenden enormen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum der Politik, bedarf die Verschuldungsentscheidung bei diesem Lösungsansatz im letzten Fall stets der Zustimmung des Bundesschuldenrates, einer neu zu schaffenden, unabhängigen Institution.

7.3.2 Der Bundesschuldenrat (BSchR)

Es wird eine neue, verfassungsrechtlich verankerte Institution, der „Bundesschuldenrat“ errichtet. Die Mitglieder des BSchR besitzen – ebenso wie diejenigen des BRH – richterliche Unabhängigkeit. Als solchermaßen souveränes Kontrollgremium überwacht der BSchR den Schuldenstand des Bundes sowie Rechtmäßigkeit und Erforderlichkeit der Kreditaufnahme. Dabei ist dem BSchR bei jeder Kreditaufnahme Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Über diese Befugnisse hinaus besitzt der BSchR ein materielles Sanktionsrecht gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber. In zwei der aufgeführten Ausnahmefälle bedarf die Kreditaufnahme der Zustimmung des BSchR: Diese Sanktionsbefugnis betrifft erstens eine Kredit-

aufnahme „in Fällen unerwarteter und schwerwiegender Veränderungen des politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Gefüges“ (Art. 115 II e GG *n. F.*) und zum zweiten ein Defizit zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 115 III GG *n. F.*). Der personellen Besetzung kommt besondere Bedeutung zu. Zum einen gebietet die Sanktionsbefugnis, dass die Mitglieder des BSchR zumindest mittelbar legitimiert sind. Darüber hinaus werden nicht nur politökonomische Argumente für eine Ausgliederung der Verschuldungsentscheidung aus dem politischen Prozess⁹ angeführt. Schon aufgrund der Komplexität des Gegenstandsbereichs „staatliche Finanzwirtschaft“, ist ein hohes Maß an Sachverstand für die Entscheidungsfindung unerlässlich – und über eben diesen verfügen die politischen Akteure „in der Regel“ nicht (Kerber 1997: 73). Gemäß Art. 114a II GG *n. F.* besteht der BSchR aus den Präsidenten von BRH und Bundesbank sowie vier von diesen ernannten Mitgliedern ihrer Institutionen. Ferner gehören dem Rat fünf, vom Bundespräsidenten auf die Dauer von fünf Jahren ernannte Mitglieder an, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen.

7.3.3 Die rechtliche Verankerung der neuen Regelungssystematik

Durch die folgenden grundgesetzlichen Änderungen wird das neue Staatsschuldenrecht verfassungsrechtlich abgesichert: In Art. 109 II GG wird die Generationengerechtigkeit explizit als besondere Ausprägung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erwähnt. Ein neuer Art. 114a GG schafft den BSchR, „dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen“; analog zu Art. 114 II GG sind Aufgaben und Befugnisse des BSchR in der Vorschrift nur knapp umrissen. Ausführlich sind diese in einem Ausführungsgesetz (BSchRG) geregelt. Mit der neuen Fassung von Art. 115 GG gilt das Gebot des materiellen Budgetausgleichs (Abs. 1) unter Aufzählung konkreter Ausnahmetatbestände (Abs. 2 und 3).

8. Untersuchung und Kritik der Konzepte

8.1 Rechtliche und verfassungsorganisatorische Aspekte

8.1.1 Grundsätzliche Überlegungen

Bevor die zuvor dargestellten Begrenzungskonzepte im Folgenden auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz untersucht werden, sei darauf hingewiesen, dass der hier gewählte Ansatz, das Staatsschuldenproblem im Wege einer Verfassungsänderung zu lösen, nicht unproblematisch ist. Zum einen werden durch die konkreten rechtlichen Vorgaben vormals vorhandene politische Handlungsspielräume eingeschränkt, es muss also befürchtet werden, dass der politische Prozess mit der Zunahme regelungsintensiver Verfassungsvorgaben zunehmend verrechtlicht wird. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine so komplexe Aufgabe wie die Schuldenpolitik überhaupt in befriedigender Weise durch verfassungsrechtliche Bestimmungen determiniert werden kann.¹⁰

⁹An dieser Stelle sei auf die Erkenntnisse der neuen politischen Ökonomie zur tendenziellen „Zukunftsvergessenheit der Demokratie“ (TREMMELE 2003b: S. 351) verwiesen; dazu Kapitel 3.

¹⁰Zu diesen beiden Sachverhalten, dem Problem der Verrechtlichung der Politik und den Leistungsgrenzen der Verfassung, siehe BOETTCHER 2004: S.39f.

8.1.2 Überlegungen zur Verfassungskonformität der Begrenzungskonzepte

Es stellt sich nun die Frage, ob die Begrenzungskonzepte selbst mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Es ist unmittelbar ersichtlich, dass diese Fragestellung von fundamentaler Bedeutung für die abschließende Beurteilung der Ansätze ist. Dementsprechend sollen die verschiedenen Konzepte im folgenden Abschnitt auf ihre Verfassungskonformität überprüft werden, wobei der erste Vorschlag, wenn er lediglich auf der Einengung des öffentlichen Investitionsbegriffes beruht, von vorneherein als verfassungskonform eingestuft werden kann.

a. Die Verfassungskonformität der Ergänzung von Art. 109 II GG (2. Ansatz)

Der Ergänzungstext zu Art. 109 II GG stellt eine Neuregelung des rechtlichen Orientierungsrahmens für die staatliche Haushaltswirtschaft dar, eine Neukonkretisierung des Sozialstaats- und Demokratieprinzips in der Finanzverfassung, die vor dem Hintergrund gravierender mittel- und langfristiger Mängel der bisherigen Finanzpolitik geboten erscheint. Da eine Kollision mit Grundrechten, wesentlichen Staatsprinzipien oder anderen Normen der Verfassung nicht zu erwarten ist, ist der verfassungsändernde Gesetzgeber durchaus zu der angestrebten Ergänzung von Art. 109 II GG berechtigt. Es darf nicht vergessen werden, dass schon die Verfassungseltern mit Art. 115 Grundgesetz¹¹ eine Schutzklausel für kommende Generationen eingebaut in die deutsche Verfassung eingebaut haben. Durch die Reform der Haushaltsordnung Ende der 1960er Jahre ist Artikel 115 (in Verbindung mit Artikel 109) zu einem Regel-Ausnahme-Verhältnis geworden, bei dem die Ausnahme immer öfter zur Regel wird. Dieser Rückschritt ändert jedoch nichts an der grundsätzlichen Tatsache, dass die Idee intergenerationaler Gerechtigkeit im Finanzverfassungsrecht Tradition hat.

b. Die Verfassungskonformität des Bundesschuldenrates (3. Ansatz)

Gegenüber dem neuen Regel-Ausnahme-Verhältnis müssen dagegen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht werden, wobei diese ausschließlich die neuzuschaffende unabhängige Institution, den Bundesschuldenrat (BSchR) betreffen. Für die übrigen rechtlichen Änderungen gilt dagegen das obige Urteil: Innerhalb der bestehenden Grenzen der Grundgesetzänderung obliegen diese einzig und allein dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers. Für die Verfassungskonformität der Errichtung des BSchR gilt dies allerdings nicht. Verfassungsrechtlich problematisch ist dabei insbesondere sein

¹¹Das gesamtstaatliche Defizit, welches im Kontext der Generationengerechtigkeit relevant ist, setzt sich aus der Nettoneuverschuldung des Bundes einschließlich seiner Parafisci (v.a. der Sozialversicherungen) wie auch der Länder einschließlich ihrer Gemeinden zusammen. Art. 115 GG gilt nur für den Bund. Einige Länderverfassungen enthalten jedoch gleichlautende Bestimmungen, und die übrigen Länder weichen in der Regel nicht davon ab (SVR 2004: Ziffer 808; Scherf 1996: 17). Allerdings heißt es z.B. in der Niedersächsischen Verfassung (Art. 71): „Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Abwehr einer akuten Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen.“ Die Kommunalverfassungen sehen im Gegensatz zu den Regelungen im Grundgesetz und in den Länderverfassungen eine Möglichkeit, Kredite auch „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in Anspruch zu nehmen, nicht vor (Albers 2004: 10).

Sanktionsrecht gegenüber dem Gesetzgeber.¹² Anders als etwa der Bundesrechnungshof, ist der Rat nicht „bloß“ Bundes-, sondern Verfassungsorgan, da er selbst materielle Befugnisse besitzt und solchermaßen politisch gestaltend wirken kann (Stern 1980: 448ff.). In Anbetracht dieser erheblichen Kompetenz des BSchR, scheint es mehr als fraglich, ob das Defizit sachlich-inhaltlicher Legitimation – und diese ist im Zusammenwirken mit der personellen Legitimation die entscheidende Form zur Rechtfertigung der Herrschaftsausübung (Brosius-Gersdorf 1997: 41ff.)¹³ – allein mit dem Hinweis auf das vorhandene Niveau institutioneller und personeller demokratischer Legitimation kompensiert werden kann. Dies gilt umso mehr, als die Befugnisse des BSchR mit dem Kreditbewilligungsrecht einen Aufgabenkreis berühren, der zu *dem* Kernbereich parlamentarischer Zuständigkeit, dem Haushaltsgesetzgebungsrecht, gehört. Die Bedeutung dieses Rechts für das Parlament ist zum einen rein „machtpolitischer“ Natur, schließlich hat fast jede politische Entscheidung eine finanzielle Kehrseite (und umgekehrt). Mit der Ausgliederung des Kreditbewilligungsrechts würde der Gesetzgeber daher einen beachtlichen Teil seiner Macht einbüßen. Davon abgesehen stellt das Haushaltsgesetzgebungsrecht noch aus einem weiteren Grund den zentralen Zuständigkeitsbereich des Parlamentes dar. Ein Blick auf die Geschichte des Parlamentarismus zeigt, dass der Kampf um die Verfassung vor allem auch ein Kampf um die Kontrolle des Staatshaushalts – spricht um das Haushaltsgesetzgebungs- und Kreditbewilligungsrecht – war¹⁴ (Wagschal 199: 38; Homburg 1996: 42). Der Gesetzesvorbehalt bei der Aufnahme staatlicher Schulden spielt hier insofern eine wichtige Rolle, als die Aufnahme von Krediten den Herrschenden ermöglichte:

„das Steuerbewilligungsrecht der Parlamente zu umgehen und so ihre Budgetbeschränkung aufzuweichen. Dieses erstrittene Recht wollte die aufstrebende bürgerliche Gesellschaftsschicht sich nicht aus der Hand nehmen lassen“ (Wagschal 1996: 76).

Letztlich stehen Demokratieprinzip und BSchR in einem Spannungsverhältnis, welches sich vor dem Hintergrund der gegenwärtigen staatsrechtlichen Situation nicht zugunsten des BSchR lösen lässt. Dies ist bedauerlich, denn die Gegenwartspräferenz in parlamentarischen Demokratien ist ein unbestrittenes Problem. Eine Auslagerung aus dem politischen Prozess, wie sie von von Weizsäcker und Kerber zu Recht gefordert wird (Weizsäcker 1992: 64; Kerber 1997: 73, 82f.), muss auf andere Art und Weise hergestellt werden.

¹²Zur Frage nach der Rechtmäßigkeit einer prüfenden, beratenden und informierenden Institution mit unabhängiger Stellung im Staatsgefüge siehe Boettcher 2004: 44f.

¹³Es bedarf grundsätzlich dieser beiden Legitimationsstränge [dem personellen und dem sachlich-inhaltlichen, F. B.] gemeinsam, um die nach Art. 20 II GG geforderte demokratische Rückbindung der Staatsgewalt an den Willen des Volkes sicherzustellen“ (Brosius-Gersdorf 1997: 44).

¹⁴So schreibt S. Homburg über die Petition of Rights von 1628, in der es heißt, dass niemand eine Steuer oder sonst eine entsprechende Abgabe, ohne allgemeine Zustimmung durch Parlamentsbeschluss zu leisten habe: „Die hiermit begonnene demokratische Verrechtlichung der Steuerpolitik war die Geburtsstunde des modernen Parlamentarismus“ (Homburg 1996: 42).

8.2 Praktikabilität der Begrenzungskonzepte

8.2.1. Grundsätzliches zum Kriterium „Praktikabilität“

Die Bewertung der im Rahmen dieser Arbeit betrachteten Begrenzungskonzepte soll indes nicht auf rechtliche Aspekte beschränkt bleiben. Um die Ansätze differenziert beurteilen zu können, muss darüber hinaus die Frage nach ihrer praktischen Anwendbarkeit und nach ihrer Wirksamkeit beantwortet werden: Sind die Konzepte überhaupt dazu geeignet, die staatliche Verschuldung zu vertretbaren administrativen Kosten spürbar zu begrenzen, ohne gleichzeitig jegliche rationalen – das heißt ökonomisch sinnvollen – Defizite auszuschließen? Diese Frage nach der „Praktikabilität“¹⁵ der Lösungsansätze, soll im Folgenden ausführlich behandelt werden.

a. Praktikabilität im Sinne einfacher Handhabbarkeit

Der Begriff Praktikabilität soll als erstes im Sinne einer einfachen Handhabbarkeit verstanden werden. Die praktische Anwendbarkeit einer jeden Vorschrift hängt entscheidend von dem administrativen Aufwand ab, der mit ihrer Bedienung verbunden ist. Einfach steuerbare Konzeptionen sind dabei von Vorteil, da sie geringere Durchführungs- und Kontrollkosten verursachen.

b. Praktikabilität im Sinne rechtlicher und faktischer Bindungskraft

Die faktische Wirksamkeit jedes Lösungsansatzes hängt entscheidend von ihrer Verbindlichkeit für die politischen Akteure ab. Ein praktikables Konzept sollte dementsprechend so konstruiert sein, dass „kein Spielraum für Ausweichmöglichkeiten belassen wird“ (Kampmann 1995: 70). Die faktische Bindungskraft einer Konzeption hängt dabei nicht nur von der Art ihrer rechtlichen Verankerung, sondern darüber hinaus auch von den bestehenden Ausweich- und Interpretationsmöglichkeiten für den Haushaltsgesetzgeber sowie von der politischen und öffentlichen Akzeptanz der Regel ab.

c. Praktikabilität im Sinne konjunktureller Verträglichkeit

Ein drittes Kriterium zur Bewertung der Praktikabilität der untersuchten Begrenzungskonzepte, betrifft deren konjunkturelle Verträglichkeit. Bekanntermaßen gibt es durchaus auch solche Defizite, die ökonomisch sinnvoll und daher gesellschaftlich erwünscht sind. Eine Regel zur Begrenzung der Verschuldung sollte daher so konstruiert sein, dass genügend „Raum für adäquate Reaktionen auf konjunkturelle Störungen bleibt und nicht etwa prozyklische Verschuldungswirkungen die Folge sind“ (Kampmann 1995: 71).

8.2.2 Die Praktikabilität der Begrenzungskonzepte

a. Praktikabilität im Sinne einfacher Handhabbarkeit

(1) Engere Fassung des Investitionsbegriffs

¹⁵ In Anlehnung an einen Terminus von B. Kampmann (KAMPMANN 1995: 70).

Mit der Einengung des Investitionsbegriffes wird nur ein einziges Element des geltenden Staatsschuldenrechts modifiziert; die Regelungssystematik der Art. 109 II und 115 GG als solche bleibt von der Neuordnung hingegen unberührt. Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Operationalisierung des neuen Investitionsbegriffes, stellt sich die Bestimmung der zulässigen Defizitobergrenze weiterhin problematisch dar. Insbesondere ist die Ermittlung derjenigen staatlichen Finanzierungshilfen, die tatsächlich gesamtwirtschaftlich investive Wirkung entfalten, aufgrund ihres unsicheren Effektes auf das private Investitionsverhalten außerordentlich schwierig (Gruber 1996: 100). Im Endeffekt bewirkt die Änderung des Investitionsbegriffes keine Vereinfachung der Regelbedienung. Im Gegenteil: Der Versuch, nur diejenigen Ausgaben zu den öffentlichen Investitionsausgaben zu zählen, die tatsächlich den volkswirtschaftlichen Kapitalbestand erhöhen, ist um einiges anspruchsvoller als die bisherige Regelung. Er muss daher zwangsläufig mit einer erschwerten Handhabbarkeit einhergehen. Der Vorschlag, dieses Problem durch eine kalkulatorische Wertung eines Teils der staatlichen Finanzierungshilfen zu lösen, ist sicherlich nicht unproblematisch. Einer solchen anteiligen Berücksichtigung hängt letztlich stets der Verdacht von Willkür an. Allerdings wurde mangels besserer Alternativen auch bei dem 3 Prozent-Kriterium des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt angewandt, um die Komplexität zu reduzieren. Eine solche pauschale Abschlagsregelung auf die Investitionssumme wäre also einfach handhabbar.

(2) Der Änderungsvorschlag zu Art. 109 II GG

Wie schon die engere Fassung des Investitionsbegriffes setzt auch dieser Ansatz lediglich an *einem* Element der geltenden Regelungssystematik an; nur Art. 109 II GG wird verändert, die anderen beiden Normen des deutschen Schuldenrechtes – Regelgrenze und Ausnahmeklausel von Art. 115 GG – bleiben unverändert. Ernsthafte Auswirkungen auf die Handhabbarkeit der Defizitregel wären nur in dem Fall zu erwarten, dass Art. 109 II GG seiner modelltheoretischen Bedeutung als wichtigste Verschuldungsgrenze nun auch in der Realität nachkäme, denn bislang strahlt die Regelgrenze des Art. 115 GG de facto die größere Begrenzungskraft aus. Diese Änderung ist durch die in Frage stehende Erweiterung jedoch nicht zu erwarten. Auch bei dem vorliegenden Ergänzungstext handelt es sich in erster Linie um eine programmatische Aussage. Wie schon der Ausdruck „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ in der geltenden Fassung, sind auch die Begriffe „Nachhaltigkeit“ und „Interessen der künftigen Generationen“ weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe. Dementsprechend verfügt die Politik bei der Auslegung von Art. 109 II GG weiterhin über einen enormen Spielraum. Gravierende Auswirkungen auf die Handhabbarkeit der Defizitregel sind daher nicht zu erwarten.

(3) Bundessschuldenrat

Gemäß Art. 115 I GG des neuen Regel-Ausnahme-Verhältnisses (siehe Anhang), wäre dem Bund die Aufnahme neuer Schulden (im Sinne einer Nettoneuverschuldung) regelmäßig nicht gestattet. Die Vorschrift würde für den regelungssystematischen Normalfall also eine

eindeutig quantifizierbare Defizitobergrenze setzen. In den Absätzen zwei und drei des vorgeschlagenen neuen Art. 115 GG werden weiterhin verschiedene Tatbestände aufgezählt, bei deren Vorliegen vom Gebot des Haushaltsausgleiches „ausnahmsweise“ abgewichen werden darf. Da die Ausnahmetatbestände zumeist klar definiert sind¹⁶ bzw. für eine Inanspruchnahme die Zustimmung des BSchR erforderlich wäre, dürften sich die Operationalisierungsprobleme der meisten Sonderfälle – und damit auch die Schwierigkeiten der Regelbedienung – in Grenzen halten. Gegenüber dem bisherigen Staatsschuldenrecht wäre die Handhabung des neuen Regel-Ausnahme-Verhältnisses folglich ein Fortschritt.

b. Praktikabilität im Sinne rechtlicher und faktischer Bindungskraft

(1) Engere Fassung des Investitionsbegriffs

Die Neufassung des Investitionsbegriffs wird lediglich einfachgesetzlich in § 13 der BHO verankert, dieser kann also mit einer relativen Mehrheit durch den Gesetzgeber abgeändert oder gar aufgehoben werden. Dementsprechend schwach ist die rechtliche Bindungskraft dieses Ansatzes. Über die faktische Verbindlichkeit der Regel muss dies indes noch nicht übermäßig viel aussagen¹⁷. Diese wird einerseits durch die Möglichkeit der Regelumgehung und des Weiteren durch die Akzeptanz der Norm bestimmt. Im Endeffekt ist jedoch auch diese eher gering einzuschätzen: Es besteht die begründete Gefahr, dass Wirksamkeit und öffentliche Akzeptanz der Regel im Wege häufiger, nicht sanktionierter Regelverstöße zersetzt werden. Solch ein Regelbruch ist, auch und gerade in Anbetracht des bisherigen Verschuldungsverhaltens sowie mit Blick auf den angestrebten und zu erwartenden höheren Konsolidierungsbedarf, alles andere als unwahrscheinlich.

(2) Der Änderungsvorschlag zu Art. 109 II GG

Wie wirksam begrenzt die Neufassung von Art. 109 II GG die Aufnahme neuer Schulden? Die von der angestrebten Grundgesetzänderung ausgehende *rechtliche* Begrenzungskraft selbst ist eher gering anzusetzen. Ebenso wie das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ stellen die Formulierungen „Prinzip der Nachhaltigkeit“ und „Interessen der künftigen Generationen“ unbestimmte Verfassungsbegriffe dar, aus denen sich legislative oder exekutive Handlungsanleitungen nicht unmittelbar ableiten lassen. Die im politischen Prozess notwendige Konkretisierung dieser Norm obliegt dem Gesetzgeber, der demzufolge auch weiterhin einen beachtlichen Einschätzungsspielraum bei der Regelinterpretation und -anwendung besitzt. Immerhin verfügt die Finanzwissenschaft wie beschrieben durchaus über Instrumente zur Messung der Nachhaltigkeit (im Sinne einer langfristigen Tragfähig-

¹⁶Dies gilt insbesondere für die unter den Buchstaben a bis c aufgezählten Fälle, die als Ausnahmezustände sämtlich im Grundgesetz geregelt sind, während der Begriff „schwere Naturkatastrophe“ unter d neu ist. Art. 35 GG spricht nur von „Naturkatastrophe“; die Qualifikation soll gewährleisten, dass das Neuverschuldungsgebot nicht im Wege dieser Ausnahmeregel aufgeweicht wird.

¹⁷ Auch einfachgesetzlich verankerte Normen können starke Bindungskraft entfalten, wie das Beispiel des Bundesbankgesetzes beweist. Voraussetzung hierfür ist, dass die Vorschrift Werte widerspiegelt, die zum gesellschaftlichen und politischen Konsens gehören und daher als unantastbar angesehen werden.

keit der Finanzpolitik¹⁸). Darüber hinaus handelt es sich bei den „Interessen der künftigen Generationen“ um eine in Gesellschaft und Politik bislang nicht einheitlich interpretierte Formulierung, weshalb diese allenfalls eine programmatische Richtung weist, ohne das staatliche Handeln dabei detailliert anzuleiten. Die Offenheit der eingefügten Formulierung hat jedoch noch eine weitere Ursache: Eine spürbare Einschränkung der staatlichen Verschuldungsfähigkeit durch die Neufassung von Art. 109 II GG setzt voraus, dass Einigkeit darüber besteht, wann ein Budgetdefizit dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen genügt bzw. welche Finanzierungslücke dieser Anforderung eindeutig zuwiderläuft. Angesichts fundamentaler Meinungsunterschiede von Keynesianern und angebotsorientierten Ökonomen im Hinblick auf die Wirkung öffentlicher Schulden, ist eine solche Einmütigkeit jedoch nicht zu erwarten; der wirtschaftswissenschaftliche Forschungsstand lässt diese schlicht nicht zu.¹⁹

Die Wirksamkeit einer Vorschrift wird allerdings nicht ausschließlich durch ihre rechtliche Direktionskraft bestimmt. Auch solche Normen, die aufgrund ihrer inhaltlichen Offenheit und begrifflichen Unbestimmtheit aus sich heraus nicht vollzogen werden können und zunächst der Konkretisierung durch den Gesetzgeber bedürfen – Normen, die umgangssprachlich oft als „soft law“ bezeichnet werden – können beträchtliche Wirkungskraft entfalten. Zum einen ziehen diese zumindest eine „äußerste Willkürgrenze“ (Heun 2000: 851). Darüber hinaus können sich aus solchen Vorschriften „verfassungsrechtliche Leitlinien [ergeben], die der Gesetzgeber zu beachten hat und die sich im Einzelfall zu konkreten Leistungspflichten verdichten können“ (Maurer 2003: 245). Überdies sprechen noch zwei weitere Faktoren dafür, dass sich die Ergänzung von Art. 109 II GG positiv auf die Begrenzungskraft des Schuldenrechts auswirken würde. Zum einen hebt die explizite Benennung des Nachhaltigkeitsprinzips sowie der Interessen künftiger Generationen in *der* Grundsatznorm zur deutschen Haushaltswirtschaft deren Stellenwert für die Finanzpolitik erheblich: Diese treten als neue Leitlinien des finanzpolitischen Staatshandelns zum bisherigen Orientierungsrahmen, dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, hinzu. In Anbetracht der Tatsache, dass die vier in § 1 StabG konkretisierten Teilziele in der herrschenden verfassungsrechtlichen Auffassung als „allein maßgebend“ (Heun 2000: 850) für die Haushaltswirtschaft angesehen werden, kann und muss diese Aufwertung langfristiger Ziele als Fortschritt gewertet werden. Für die faktische Bindungskraft einer Regel ist darüber hinaus auch ihre *politische und öffentliche Akzeptanz* von Bedeutung und diese ist im Hinblick auf die in Frage stehende Neufassung von Art. 109 II GG recht positiv zu beurteilen: Es ist durchaus denkbar, dass sich die Erweiterung von Art. 109 II GG vorteilhaft auf die öffentliche Akzeptanz des Schuldenrechts auswirkt, denn zum einen sind die Begriffe „Nachhaltigkeit“ und „Interessen der künftigen Generationen“ in der öffentlichen Meinung sehr positiv besetzt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass die explizite Verpflichtung der Finanzpolitik auf die Inte-

¹⁸Die beiden Methoden, auf die der Wissenschaftliche Beirat des BMF in seinem Gutachten zur Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik detailliert eingeht, sind das OECD-Konzept und die Methode der Generationenbilanzierung.

¹⁹ das abweichende Votum des Ökonomen Bofinger im letzten Gutachten des Sachverständigenrates.

ressen künftiger Generationen und auf das Nachhaltigkeitsprinzip²⁰ zusätzlichen Konsolidierungsdruck erzeugt, der deutlich über die rechtliche Bindungskraft von Art. 109 II GG hinausgeht. So ist beispielsweise denkbar, dass sich Nachhaltigkeitsberechnungen – allen methodischen Schwächen und ihrer sachlichen Komplexität zum Trotz – auf diesem Weg zu von einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommenen Gradmessern des haushaltspolitischen Regierungserfolges entwickeln, ähnlich wie die amtliche Arbeitslosenstatistik im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Insbesondere vor Wahlen könnten die Ergebnisse solcher Studien daher enorme Sprengkraft entwickeln, wenn sie dem haushaltspolitischen Wirken der Regierung eine schlechte Note ausstellen. Dies ist auch deshalb nicht unwahrscheinlich, weil die Ergebnisse von Nachhaltigkeitsstudien Eindeutigkeit und Verständlichkeit suggerieren. So weist die OECD den Konsolidierungsbedarf eines Landes in ihren Berechnungen als Finanzierungslücke („tax gap“) aus. Sie zeigt damit an, um wie viel Prozentpunkte die Abgabenquote erhöht werden müsste, damit die Schuldenstandsquote langfristig nicht ansteigt. Auf diese Weise verdeutlicht sie „in sehr komprimierter und eindrücklicher Weise den Handlungsbedarf für eine nachhaltige Finanzpolitik“ (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen: 19). Es ist daher wahrscheinlich, dass die in Frage stehende Ergänzung von Art. 109 II GG einen starken *politischen* Konsolidierungsdruck erzeugt, obwohl die *rechtlichen* Möglichkeiten zur Aufnahme von Krediten gegenüber der bisherigen Regelung kaum eingeschränkt werden.

(3) Der Bundesschuldenrat

Auch das neue Regel-Ausnahme-Verhältnis zur Verschuldung wird auf Verfassungsebene verankert. Dementsprechend groß ist dessen rechtliche Verbindlichkeit. Gleichzeitig lässt dieses Konzept der Politik kaum Interpretations- und Entscheidungsspielraum. Aufgrund der Tatsache, dass die Aufnahme von Krediten – soweit überhaupt zulässig – an äußerst enge und rechtlich genau definierte Bedingungen gebunden ist bzw., wo eine exakte, justiziable Operationalisierung der Voraussetzungen nicht möglich oder sinnvoll erscheint, von der Zustimmung des BSchR abhängt, verbleibt der Politik letztlich fast gar keine eigene Verschuldungsmacht. Einerseits wirkt sich dies positiv auf die faktische Verbindlichkeit der Regelung aus, da der Gesetzgeber auf diese Weise kaum Möglichkeiten zur Umgehung der aufgestellten Defizitgrenze hat. Andererseits muss befürchtet werden, dass diese Gegebenheit einen nachteiligen Effekt auf die politische Akzeptanz des Regel-Ausnahme-Verhältnisses hat und über diesen Weg negativ auf die faktische Verbindlichkeit und die Wirksamkeit der Begrenzungsregel zurückwirkt. Zumindest dürfte der Anreiz für die Politik groß sein, nach Möglichkeiten zur Aufweichung oder Umgehung der Defizitgrenze zu suchen. Besondere Relevanz erhält diese Gefahr in Anbetracht der entscheidenden Rolle des BSchR

²⁰ Nach der Metastudie von Tremmel über Definitionen von Nachhaltigkeitsforschern wird die Mehrzahl der Nachhaltigkeits-Definitionen normativ sowohl mit inter- als auch mit intragenerationeller Gerechtigkeit begründet (Tremmel 2003c). Gemäß der Definition des Wissenschaftlichen Beirates beim BMF stellt die Beachtung der Interessen zukünftiger Generationen einen Teilaspekt finanzpolitischer Nachhaltigkeit dar. Diese ist demnach der weitere Begriff, weshalb die zusätzliche explizite Erwähnung der Interessen künftiger Generationen neben dem Nachhaltigkeitsprinzip als Verdeutlichung der besonderen Bedeutung dieses Ziels für die Haushaltswirtschaft gewertet werden kann (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für 2001: 9).

im Prozess der Kreditbewilligung. Aufgrund der Tatsache, dass eine Kreditaufnahme gemäß Art. 115 III GG nur mit dessen Zustimmung möglich ist, besteht das Risiko einer politischen Einflussnahme auf den BSchR. Die Politik könnte demnach versucht sein, ihre Verschuldungsmacht über den Umweg der Kontrolle des BSchR zurückzugewinnen. „Der politische Druck zur Gleichschaltung der Kommission wäre gewaltig, viel größer noch als bei lediglich beratenden Kommissionen angesichts dessen, was materiell für die politische Klasse auf dem Spiel stände“ (Arnim 1993: 22). Die öffentliche Akzeptanz des neuen Regel-Ausnahme-Verhältnisses zur Verschuldungsbegrenzung wird von folgenden Faktoren beeinflusst: Einerseits dürfte sich die Einfachheit der Begrenzungsregel – Haushaltsausgleichsgebot mit klar definierter Ausnahmeregel, Schaffung eines Kontrollgremiums dessen Zustimmung zur Kreditaufnahme entsprechend den festgelegten Ausnahmetatbeständen erforderlich ist – positiv auf ihre öffentliche Akzeptanz auswirken. Andererseits hängt die öffentliche Akzeptanz fundamental von den kreditpolitischen Vorstellungen und Entscheidungen des BSchR sowie von dessen Reputation in der Bevölkerung ab. Gelänge es dem BSchR ein ähnlich großes Ansehen in der Bevölkerung zu gewinnen, wie es Bundesbank und BVerfG genießen, so würde sich dies ebenfalls positiv auf die Akzeptanz der Regelung niederschlagen. Wird die Institution in der Öffentlichkeit hingegen vorwiegend kritisch beurteilt, ganz gleich worauf dies letztlich beruht – denkbar sind unter anderem ein zu restriktives oder übertrieben expansives Verschuldungsverhalten, eine übermäßige Nähe zur Politik oder ein, als allzu nonkonformistisch empfundenen institutionelles Selbstverständnis –, so dürfte dies nachteilige Wirkung auf die allgemeine Akzeptanz der Regelung entfalten. Letztlich würden faktische Bindungskraft und Wirksamkeit des neuen Regel-Ausnahme-Verhältnisses also entscheidend vom institutionellen Selbstverständnis und dem verschuldungspolitischen Verhalten des BSchR abhängen. Darüber hinaus ist die Verhaltensweise der Politik von Bedeutung. Gelingt es den politischen Akteuren wesentlichen Einfluss auf die Verschuldungsentscheidung(en) des BSchR zu gewinnen, so kann die Begrenzungskraft des Ansatzes auch auf diesem Wege spürbar aufgeweicht werden.

c. Praktikabilität im Sinne konjunktureller Verträglichkeit

(1) Engere Fassung des Investitionsbegriffs

Aufgrund der Tatsache, dass der Ansatz des engeren Investitionsbegriffes in die bestehende Regelungssystematik der Art. 109 II und 115 GG eingebettet ist, können wir auf das Urteil zur konjunkturellen Verträglichkeit des geltenden Staatsschuldenrechts zurückgreifen: Obwohl mit Art. 115 I 2 Hs. 1 GG eine verhältnismäßig eindeutige quantitative Defizitobergrenze formuliert wird (Gruber 1996: 81), eröffnet die Ausnahmeregel des zweiten Halbsatzes von Art. 115 I GG und die Einordnung dieser Vorschrift in den Kontext von Art. 109 II GG dem Haushaltsgesetzgeber ausreichenden konjunkturellen politischen Spielraum (u. a. Kampmann 1995: 159f.; Bröcker 1997: 82f.).

(2) Der Änderungsvorschlag zu Art. 109 II GG

Auch die Ergänzung von Art. 109 II GG dürfte keine Auswirkungen auf die konjunkturelle Verträglichkeit des deutschen Staatsschuldenrechtes haben. Zum einen bleibt die Regelungssystematik als solche von der Änderung unberührt. Darüber hinaus ist Art. 109 II GG mit Absicht so konstruiert, dass der Haushaltsgesetzgeber über den nötigen finanzpolitischen Handlungsspielraum verfügt.

(3) Regel-Ausnahme-Verhältnis mit sanktionsbewehrter unabhängiger Institution

Weniger eindeutig kann die konjunkturelle Verträglichkeit des neuen Regel-Ausnahme-Verhältnisses eingeschätzt werden. Zwar wird mit Art. 115 III GG ein konjunkturbedingtes Abweichen vom Regelfall des Haushaltsausgleichsgebotes ermöglicht, allerdings ist dieses an die Zustimmung des BSchR gebunden. Aufgrund dieses Zustimmungserfordernisses ist die konjunkturelle Verträglichkeit der Begrenzungsregel relativ ungewiss. Im Endeffekt hängt diese fundamental von den kredit- und konjunkturpolitischen Vorstellungen der Mitglieder des BSchR ab. Daher erhalten die bekannten Probleme, die mit der Übertragung staatlicher Befugnisse auf eine unabhängige Institution verbunden sind, die Principal-Agent-Problematik²¹ und die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Ausgliederung materieller staatlicher Entscheidungsgewalt, besondere Bedeutung.

8.3 Zur generellen Durchsetzbarkeit von Defizitbegrenzungskonzepten: Chancen und Restriktionen im politischen Prozess

Bei der Untersuchung haben wir bislang einen Aspekt ausgeklammert, der für die Beurteilung der Konzepte von fundamentaler Bedeutung ist: Die politische Durchsetzbarkeit der Ansätze. Es ist unmittelbar einsichtig, dass die tatsächliche Wirksamkeit einer Regelung zuallererst von ihrer Realisierbarkeit abhängt. Ein Konzept, das nicht umgesetzt wird, muss wirkungslos bleiben, ganz gleich wie Erfolg versprechend es in der Theorie auch sein mag. Im Folgenden gilt es daher, mögliche Chancen und Restriktionen einer Verwirklichung der Ansätze zu ermitteln. Der Entscheidungsprozess stellt dabei den neuralgischen Punkt der Maßnahmenverwirklichung dar. In Ermangelung einer geschlossenen politischen Entscheidungstheorie können wir allerdings nicht einfach auf ein bestehendes Konzept zur Vorhersage dieses Prozesses zurückgreifen. Stattdessen sollen in diesem Kapitel verschiedene Erkenntnisse aus der Policy-Forschung sowie aus dem Bereich der Akteursanalytik zum Einsatz kommen. Um eine gesicherte Vorstellung von den wichtigsten Chancen und Restriktionen einer Maßnahmenverwirklichung zu bekommen, müssen folgende Fragen beantwortet werden: Wer sind die entscheidenden Akteure? Profitieren diese von der Verwendung des Defizitinstrumentes oder sind sie negativ davon betroffen? Welche Akteursgruppe verfügt über das größere Durchsetzungsvermögen, die Nutznießer oder die „Opfer“ der Verschuldung?

²¹Als Principal-Agent-Problematik werden einseitige Abhängigkeitsverhältnisse in Geschäftsbeziehungen – also zwischen Auftraggeber (Principal) und Auftragnehmer (Agent) – bezeichnet.

8.3.1 Wer handelt? Die Identifizierung der Akteure

Politische Entscheidungen werden durch Akteure getroffen und verhindert, diese gilt es daher zu identifizieren. Die Beantwortung zweier Fragen soll uns bei der Suche nach den relevanten Akteursgruppen behilflich sein: Wer ist dafür zuständig, die Entscheidung zu treffen? Wer ist von der Entscheidung bzw. von der Maßnahmenwirkung betroffen?

Da das Grundgesetz die notwendigen Antworten zur *Entscheidungszuständigkeit* gibt²², wollen wir uns auf die Frage nach den *Maßnahmenbetroffenen* konzentrieren. Im Zusammenhang mit der Verschuldungsbegrenzung sind dabei v. a. folgende Akteursgruppen zu nennen: Wenn die bislang stets recht üppig fließenden Krediteinnahmen versiegen, dann bleiben dem Haushaltsgesetzgeber (kurzfristig) nur zwei Handlungsalternativen. Entweder orientiert er sich an den nunmehr geringeren Staatseinnahmen und senkt die Ausgaben entsprechend oder er erhöht seine Einnahmen. Prinzipiell können von einer Verschuldungsbegrenzung demnach sämtliche Empfänger staatlicher Leistungen sowie alle Steuer- und Abgabenzahler betroffen sein, gleichgültig ob es sich dabei nun um kreditfinanzierte Transfereinkommen oder um Staatsnachfrage handelt. Darüber hinaus bewirkt die Begrenzung der staatlichen Verschuldungsmacht, dass die schädlichen Wirkungen eines fehlerhaften Verschuldungseinsatzes abgewehrt oder zumindest abgemildert werden. Entsprechend dürften diejenigen Gruppen der Neuregelung positiv gegenüberstehen, die im Besonderen von den schädlichen Verschuldungswirkungen betroffen sind, v. a. also nachrückende bzw. künftige Generationen.

8.3.2 Die Interessen der Akteure

Eine begründete Einschätzung der Durchsetzungschancen von wirksamen Defizitschranken setzt weiterhin voraus, dass wir die verschuldungspolitischen Interessen der relevanten Akteure kennen. Da diese jedoch nicht immer offen zutage liegen, genügt es nicht lediglich die offiziellen Aussagen der Hauptakteure auf ihre Einstellung zur Staatsverschuldung zu überprüfen. Die Untersuchung soll daher auf verschiedenen Vorgehensweisen gründen: Nach einer kurzen Darstellung der wichtigsten politökonomischen Annahmen zum defizitpolitischen Akteursverhalten, werden die „expliziten“ und „impliziten“²³ Akteursinteressen zu diesem Thema herausgearbeitet.

a. Akteursinteressen gemäß den Annahmen der neuen politischen Ökonomie

²²Bundesgesetze erfordern die mehrheitliche Zustimmung der Mitglieder des Bundestags (Art. 77 I GG). Bei solchen Gesetzen, die „im besonderen Maße Landesinteressen betreffen“ (Model/müller 1996: 574), ist darüber hinaus die Zustimmung des Bundesrates notwendig, so auch bei der Änderung des Investitionsbegriffes im HGrG (und in der BHO). Demgegenüber bedürfen Grundgesetzänderungen „der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates“.

²³Als „explizite“ Interessen bezeichnen wir offiziell geäußerte Problemdefinitionen, Ziele und Lösungsansätze; „implizit“ nennen wir hingegen solche Interessen, die von anderen Verhaltensanreizen, z. B. solchen strategischer Art, überlagert sind.

Legt man die theoretischen Erkenntnisse der politökonomischen Verhaltenstheorie zugrunde, dann haben die meisten Akteursgruppen – „klassische“ Politiker²⁴, Bürokratie, Wählerschaft und ein Großteil der Interessengruppen – ein latentes Interesse an der Verwendung des Defizitinstruments und folglich auch an der Beibehaltung oder Ausweitung der staatlichen Verschuldungsmacht. Politiker unterliegen stets dem Zwang (wieder-) gewählt werden zu müssen, um die eigenen (politischen) Ziele verwirklichen zu können. Das Defizitinstrument kann hierbei gute Dienste leisten. Auch die Wählerschaft, v. a. jedoch gut organisierte Interessengruppen, profitieren kurzfristig von der Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben. Sie dürften einer rechtlichen Defizitbegrenzung daher ebenfalls kritisch gegenüberstehen. Allerdings muss diese Erkenntnis differenziert betrachtet werden. Für organisierte Interessen gilt diese beispielsweise nur, solange diese in erster Linie nach geldwerten Sondervorteilen für ihre Mitglieder streben und dabei die Gelegenheit haben, hierbei entstehende Kosten auf andere Gesellschaftsgruppen oder Generationen abzuschieben. Darüber hinaus kann das letzten Endes defiziterhöhend wirkende Verhalten der unorganisierten Wählerschaft²⁵ nicht unbedingt auf eine persönliche Präferenz für staatliche Schulden zurückgeführt werden: Bekanntermaßen neigen die Bürger dazu, die zukünftigen Belastungen durch staatliche Schulden zu unterschätzen, ein Sachverhalt, der in der Finanzwissenschaft als „Schuldenillusion“ bekannt ist. Dieser Faktor wirkt sich jedoch nur mittelbar auf das Verhalten der Wähler aus, indem er die wahren Kosten ihrer Entscheidung „verschleiert“. In diesem Fall kann sich schon eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Folgen staatlicher Verschuldung positiv auf das Akteursverhalten auswirken (u. a. Stalder 1997: 418). Darüber hinaus ist der Kostenverschleierung durch Kreditfinanzierung auch eine ökonomische Grenze gesetzt: Die Politik kann das Defizitinstrument nur für persönliche Ziele einspannen, solange dessen negative Folgen für die Mehrheit der Wähler unsichtbar sind. Erreicht der öffentliche Schuldenstand hingegen solche Dimensionen, dass die nachteiligen Verschuldungsfolgen bereits auf kurze oder mittlere Sicht spürbar werden und daher auch in den kurzen Planungshorizont der Akteure eingehen, dann hat dies bedeutende Folgen für das Ergebnis der politökonomischen Analyse (Stalder 1997: 417). Aus dieser Entwicklung kann ein nicht zu unterschätzender Handlungsdruck in Richtung „Haushaltskonsolidierung“ und „Verschuldungsbegrenzung“²⁶ resultieren, dem sich jüngere Politiker, aufgrund ihres vergleichsweise weiten individuellen Planungshorizontes schon jetzt ausgesetzt fühlen dürften.

²⁴Hinter der begrifflichen Unterscheidung zwischen „jüngeren und vorausschauenden“ und „gegenwartsorientierten bzw. klassischen“ Politikern steht die Annahme, dass jüngere Politiker das Defizitinstrument nicht mehr gefahrlos zur kurzfristigen Steigerung des eigenen Nutzens einsetzen können, da sie – angesichts ihres relativ großen Zeithorizonts – befürchten müssen, selbst noch mit den nachteiligen Folgen der übermäßigen Verschuldung konfrontiert zu werden. Ethisch und vorausschauend handelnde Politiker wollen die Interessen kommender Generationen schützen. Wir weichen hier von den Standardannahmen der neuen politischen Ökonomie ab, da diese in diesem Punkt zu kurz greifen.

²⁵Schließlich könnten diese das Verschuldungsverhalten der Regierung durch Abwahl bestrafen. Stattdessen wirken sich kreditfinanzierte Geschenke der Politiker oftmals sogar positiv auf deren Wiederwahlchancen aus.

²⁶Sind die negativen Verschuldungswirkungen erst unmittelbar spürbar, dann dürfte dem Thema „Kreditpolitik“ wahlentscheidende Bedeutung zukommen.

b. Die explizit geäußerten Akteursinteressen

Die offiziellen verschuldungspolitischen Ansichten der fünf im 15. deutschen Bundestag vertretenen Parteien, unterscheiden sich – trotz der Grundsatzkontroverse zwischen Angebots- und Nachfragepolitik – nicht grundlegend: Von allen wird die Konsolidierung der Staatsfinanzen als ein wichtiges, wenn nicht gar *das vordringlichste* Ziel der Haushaltspolitik bezeichnet.²⁷ Im Hinblick auf die expliziten Interessen der politischen Akteure wollen wir uns daher auf solche Aussagen oder Forderungen konzentrieren, die eine Verschärfung des Staatsschuldenrechts beinhalten. Die eindeutigste Position nehmen hierzu die Freien Demokraten ein. In ihrem Wiesbadener Grundsatzprogramm von 1997 wird ausdrücklich ein grundgesetzlich verankertes Neuverschuldungsverbot gefordert. Darüber hinaus hat die F.D.P. am 22. September 2004 einen Antrag auf Änderung des Grundgesetzes in den Bundestag eingebracht. Der Vorschlag, der mit den Stimmen aller anderen Fraktionen abgelehnt wurde, sah vor Art. 115 GG um die Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu ergänzen. Weniger eindeutig liegt der Fall bei CDU und CSU. In deren offiziellen Statements zur Verschuldung wurde bis vor kurzem nie die Forderung nach einer Verschärfung des Schuldenrechts erhoben²⁸. Erst in der Bundestagsdebatte zum Bundeshaushalt 2005, am 23. November 2004, verlangte der ehemalige stellvertretende Vorsitzende und finanzpolitische Sprecher der Unionsfraktion im Bundestag, Friedrich Merz, die Einengung des öffentlichen Investitionsbegriffes und damit eine Änderung der geltenden Rechtssystematik. Demgegenüber haben bis die SPD noch Bündnis '90/Die Grünen relativ selten Pläne für eine restriktivere Fassung des Schuldenrechts angekündigt. Kürzlich hat allerdings der SPD-Obmann in der Föderalismuskommission, Herrn Kröning, bekannt gegeben, dass zwischen Bund und Ländern „grundsätzliche Einigkeit“ darüber bestehe, dass die im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt enthaltenen Defizit- und Schuldenobergrenzen ins Grundgesetz aufgenommen werden sollen. (Nachrichtenmeldung des Deutschlandfunks, am Samstag den 11. Dezember 2004 um 08:00 Uhr). Aussagen solcher Art wurden bislang allenfalls von einzelnen Abgeordneten erhoben, sie dürfen daher jedoch nicht als offizielle Auffassungen der Parteien gewertet werden. So haben z. B. Carsten Schneider, stellvertretender haushaltspolitischer Sprecher der SPD-Fraktion im Bundestag, und der ehemalige finanzpolitische Sprecher der Grünen, Oswald Metzger, ausdrücklich ein grundgesetzlich verankertes Verschuldungsverbot gefordert (Schneider 2004: 13; Metzger 1999: ohne Seitenangabe). Ein koordiniertes Vorgehen gab es erst mit der bereits vorgestellten Initiative meist jüngerer Abgeordneter.

Indes beinhaltet schon die hier gewählte Differenzierung zwischen den Kategorien „explizit“ und „implizit“, dass die offiziell geäußerten Willensbekundungen, Forderungen und Pläne

²⁷ Obgleich die keynesianische Theorie auf das „linke“ Lager noch immer eine größere Anziehungskraft auszuüben scheint, als auf die konservativen oder liberalen Parteien, ist eine eindeutige Zuordnung der Art, linke Parteien seien verschuldungsfreundlich eingestellt, während das konservative Lager öffentliche Schulden als rationales Politikinstrument rundheraus ablehne, nicht möglich.

²⁸ So wurde auch im letzten Regierungsprogramm der CDU/CSU zwar ein Schuldenabbau angestrebt, nicht aber die Veränderung oder gar Verschärfung des Schuldenrechts (<http://www.cdu.de/politik-a-z/datbank.htm>; aufgerufen am 30. November 2004 um 12 Uhr).

politischer Akteure nicht unbedingt als zwangsläufig bindende Handlungsmotive zu werten sind. Bis zu einem gewissen Grad scheinen die expliziten Interessen vielmehr rollenabhängig zu sein. So zeigt sich in der Finanzpolitik, dass die oppositionellen Akteure, aufgrund fehlender Entscheidungsmacht und Verantwortlichkeit, oftmals radikalere – häufig allerdings auch widersprüchlichere – Forderungen zur Verschuldungsbegrenzung aufstellen, als die regierenden Akteure. In Anbetracht der vergleichsweise radikalen verschuldungspolitischen Forderungen der Freien Demokraten, ist z. B. eine Aussage des ehemaligen Bundeswirtschaftsministers G. Rexrodt (F.D.P.) bemerkenswert, der 1994 den Vorschlag gemacht hat, die Neuverschuldung in einer Größenordnung von 50 Milliarden DM anzuheben, um damit eine Senkung der Unternehmenssteuern gegenzufinanzieren (Wagschal 1996: 137). In der Untersuchung der Akteursinteressen müssen folglich auch solche Faktoren berücksichtigt werden, die deren sachpolitische Ansichten überlagern können, so z. B. taktische, rollenbezogene oder situationsabhängige Einflüsse. Anders ausgedrückt: Die Opposition hat leichter reden als die Regierung – sie muss ihre Worte nicht in Taten umsetzen.

c. Implizit ermittelbare Akteursinteressen

Bei dem Versuch, auch einige der verdeckten Akteursinteressen aufzudecken, soll v. a. auf die Ergebnisse einer Befragung von vier jüngeren Abgeordneten (aller vier Fraktionen) des fünfzehnten Deutschen Bundestages zurückgegriffen werden. Beginnen wollen wir mit der Untersuchung der Antworten auf folgende Frage: „Welche Faktoren stehen einer Verschärfung des Staatsschuldenrechts gegenwärtig im Besonderen entgegen?“ Von den vier genannten Faktoren sollen an dieser Stelle drei gründlicher untersucht werden. Zum ersten handelt es sich um eine Einflussgröße struktureller Art. Die Alternativen einer Regierung zur Kreditfinanzierung sind bekanntlich nur die Maßnahmen Ausgaben senkung oder Einnahmenerhöhung. „Beides verschreckt Wähler eher, als eine weitere Verschuldung“, so ein Abgeordneter der Regierungskoalition, weshalb eine Verschärfung immer nur den Interessen der Opposition entspreche, selten jedoch denen der Regierung. Unabhängig von ihrer grundsätzlichen Einstellung gegenüber dem Defizitinstrument – ob prinzipiell ablehnend oder bejahend –, müssen die politischen Akteure diese asymmetrische Kosten- und Nutzenverteilung²⁹ zwischen Regierung und Opposition stets in ihr Kalkül einbeziehen. Daher hat die Regierung ein strategisches Interesse an der Beibehaltung ihrer Verschuldungsmacht, während die Opposition dazu tendiert, vergleichsweise radikale Begrenzungsforderungen zu stellen. Diese Hypothese wird auch durch einige Antworten auf die vierte Frage gestützt³⁰: Demnach stellt ein freundliches konjunkturelles Klima die Grundvoraussetzung für eine Verschärfung des Staatsschuldenrechts dar. Diese Ansicht kann insofern nicht überraschen, als der Konsolidierungsdruck – und dementsprechend auch der politische Preis einer Verschuldungsbegrenzung – in Wachstumsphasen deutlich geringer ist, als etwa in wirt-

²⁹Gemeint sind wiederum politische Kosten resp. Nutzen.

³⁰Sind Voraussetzungen denkbar, unter denen ein restriktiveres Staatsschuldenrecht politisch durchsetzbar wäre?“.

schaftlichen Krisensituationen.³¹ Für die Aufklärung etwaiger verdeckter Akteursinteressen, scheint darüber hinaus eine genauere Untersuchung der folgenden Faktoren aufschlussreich, die einer Verschärfung des Schuldenrechts nach Ansicht der Befragten ebenfalls entgegenstehen: Das hohe Durchschnittsalter der Parlamentarier³² und die Abwesenheit einer institutionalisierten Lobby für die Interessen zukünftiger Generationen. Ungeachtet der offiziellen Erklärungen der etablierten Parteien, die öffentliche Verschuldung stelle für sie – schon aufgrund ihrer schädlichen Langzeitwirkungen – im Normalfall kein rationales Politikinstrument dar, besteht Grund zu der Annahme, dass die Kreditaufnahme auch künftig in gesamtwirtschaftlich schädlicher Weise Verwendung finden wird. Diese Hypothese basiert v. a. auf den Aspekten „demographische Wende“ und „Strukturproblem der Demokratie“ (Tremmel 2003b: 349f.). In vielen Industriestaaten lässt sich derzeit ein drastischer Anstieg des Altersdurchschnitts beobachten. In Verbindung mit der ansteigenden Zahl kinderloser Haushalte (Konegen 1996: 158; Stalder 1997: 417), bewirkt dieser Wandel eine zunehmende Lockerung generationenübergreifender Bande. Aus Sicht der politökonomischen Verhaltenstheorie spricht diese Entwicklung für eine Zunahme der individuellen Gegenwartspräferenz. Bedenkt man zugleich, dass „jede parlamentarische Demokratie auf einem Strukturproblem³³ aufgebaut“ ist (Richard v. Weizsäcker, zitiert nach Tremmel 2003b: 350), so können für die defizitpolitischen Handlungsmotive der politischen Akteure folgende Schlüsse gezogen werden: Nimmt die Attraktivität staatlicher Verschuldung in der Folge der beschriebenen Entwicklungen zu, so entspringt daraus für die Entscheidungsträger ein entkonsolidierender Handlungsdruck. In diesem Fall bilden die politischen Akteure ein implizites Interesse an der Beibehaltung oder gar Ausweitung ihrer Verschuldungsmacht heraus, ein Interesse, das mit ihren offiziellen defizitpolitischen Aussagen in keiner Weise vereinbar ist.³⁴

8.3.3 Die Struktur des politischen Prozesses und die Durchsetzungsfähigkeit der Akteursgruppen

Aus der Gegenwart betrachtet, gleicht die staatliche Verschuldung einem öffentlichen Gut: Auf diesem Wege kann das Besteuerungspotenzial zukünftiger Generationen schon heute genutzt werden, ohne dass dabei auch die Kosten des derzeitigen Verbrauchs getragen werden müssen. Analog dazu hat die Kreditfinanzierung in der *Wahrnehmung* (Kevenhörster 2003: 407) der gegenwärtig herrschenden Akteure den Charakter eines distributiven Politikprogramms: Mit Hilfe dieses Finanzierungsinstruments kann man „bestimmten Gruppen

³¹Demnach sind die politischen Kosten (und Nutzen) einer Verschuldungsbegrenzung in wirtschaftlich prosperierenden Zeiten wesentlich gleichmäßiger zwischen Regierung und Opposition aufgeteilt, als in Phasen schwachen Wachstums!

³²Der Altersdurchschnitt der Mitglieder des fünfzehnten Deutschen Bundestags liegt mit ca. 50 Jahren rund zehn Jahre höher als derjenige der Gesamtbevölkerung.

³³Künftige Individuen haben keine Mitsprachemöglichkeit im gegenwärtigen Willensbildungsprozess, obgleich sie in erheblichem Maße von den Auswirkungen heutiger Entscheidungen betroffen sein dürften. „Sie tauchen im Kalkül des Politikers, der seine Wiederwahl organisiert, nicht auf“ (Tremmel 2003b: 351).

³⁴Wie im vorherigen Abschnitt gesehen wirkt diesem Handlungsdruck allerdings eine andere, ebenfalls anwachsende Kraft entgegen: Der zunehmende Konsolidierungsdruck, „wenn die negativen Folgen einer permanenten öffentlichen Kreditaufnahme bereits in der Gegenwart sicht- und fühlbar werden“ (Stalder 1997: 417).

konkrete Vorteile zukommen“ lassen, „ohne dass dies zu Lasten anderer Beteiligter“ (ebd. 2003: 406f.) zu geschehen scheint. Da die Kosten der Politik in diesem Fall nicht eindeutig erkennbar sind, weshalb auch die Verlierer der Maßnahme weitgehend im Dunkeln bleiben, sind die Beziehungen zwischen den Akteuren typischerweise durch mehr oder weniger stillschweigenden Konsens – durch politische Tauschgeschäfte, wechselseitige Respektierung oder Nichteinmischung – gekennzeichnet. „Größere Konflikte sind [in distributiven Politikaren dementsprechend] nicht zu erwarten, Konsensprozesse sind praktisch nicht notwendig“ (Schubert 1989: 33). Zwei Gruppen sind betroffen: die Nutznießer staatlicher Leistungen und die Finanziere ordentlicher Staatseinnahmen. Wenn es darum geht, die Konfliktfähigkeit der ersten von einer Verschuldungsbegrenzung betroffenen Akteursgruppe abzuschätzen müssen wir wiederum zwischen zwei Politikaren unterscheiden: Auf der einen Seite sind verhältnismäßig kleine, gut organisierte und schlagkräftige Interessengruppen, die „ihren jeweiligen Vorteil in der Steuerpolitik, Raumplanung, öffentlichen Vergabepolitik etc. suchen, ohne in die Interessenwahrnehmung anderer Gruppen einzugreifen“ (Kevenhörster 2003: 416). Da die tatsächlichen Kosten dieser Politik nicht (vollständig) wahrgenommen werden, sind solche Maßnahmen kaum konfliktträchtig. Darüber hinaus tragen auch der hohe Organisationsgrad, die homogene Gruppenstruktur und die daraus resultierende Fähigkeit zur Artikulation der gruppenspezifischen Ansprüche, dazu bei, dass partikulare Interessen üblicherweise über eine hohe Durchsetzungskraft im politischen Prozess verfügen (u. a. Kevenhörster 2003: 406ff.; Stalder 1997: 273ff.). Im Gegensatz dazu zeichnen sich kollektive Interessen – beispielsweise im Bereich der Gesundheits-, Verbraucher- oder Bildungspolitik – durch einen vergleichsweise niedrigen Organisationsgrad, eher inhomogene Gruppenstrukturen sowie eine schwächere Artikulationsfähigkeit aus. Darüber hinaus – und dieser Faktor scheint für die Durchsetzungsfähigkeit von mindestens ebenso großer Bedeutung zu sein – sind die Ansprüche kollektiver Interessengruppen zumeist mit wohlfahrtsstaatlichen Umverteilungsmaßnahmen verbunden. In diesem Fall muss der politische Diskurs der redistributiven Politikarena zugeordnet werden: Anders als im Fall distributiver Programme können „Kostenträger und Nutznießer [bei Umverteilungsmaßnahmen] benannt werden“ (Schubert 1989: 57); entsprechend konfliktträchtig stellt sich die politische Auseinandersetzung im Kontext redistributiver Maßnahmen typischerweise dar. Demzufolge muss die Durchsetzungsfähigkeit kollektiver Interessen schwächer eingeschätzt werden, als diejenige von partikularen Ansprüchen (Scharpf 1975: 48f.; v. Arnim 1977: 151ff.). Kommen wir zur zweiten Gruppe, von einer Defizitbegrenzung möglicherweise betroffener Akteure, zu den Finanzieren der ordentlichen Staatseinnahmen: Die Motivation der kostentragenden Mehrheit „sich in organisierter Form zur Wehr zu setzen“ (Kevenhörster 2003: 419), dürfte in aller Regel gering ausfallen. Dies gilt umso mehr, je stärker die tatsächlichen Kosten verschleiert werden, beispielsweise im Wege einer breiten Streuung der Kosten. Ob der Widerspruch intensiv ausfällt, entscheidet auch der Organisationsgrad einer Gruppe. Dieser ist bei den Steuerzahlern schon aufgrund der Gruppengröße gering. Da auch konjunkturell und allokativ motivierte Defizite distributiven Programmcharakter haben, dürfte die Durchsetzungsfähigkeit derjenigen Akteure, die von der Ermöglichung rationaler Defizite profitieren, relativ groß sein. Anders sieht der Befund bei der Vermeidung schädli-

cher Verschuldungswirkungen durch die Defizitbegrenzung aus: Zum einen haben Konsolidierungsmaßnahmen in der Gegenwart den Charakter eines redistributiven Politikprogramms, da ihre Wirkung zumeist zeitnah und eindeutig spürbar auftritt; der Umsetzungsprozess ist daher in der Regel ausgesprochen konfliktreich.³⁵ Weil der faktisch redistributive Charakter einer Kreditfinanzierung erst mittel- bis langfristig ersichtlich wird, aber auch infolge der erwähnten strukturellen Unterberücksichtigung zukünftiger Interessen im politischen Prozess repräsentativer Demokratien, ist die Durchsetzungsfähigkeit solcher Akteure relativ gering anzusetzen, die negativ von der Verschuldung betroffen sind. Davon abgesehen, dass die politischen Akteure schon kraft ihrer politischen Zuständigkeit eine enorme Bedeutung für die Durchsetzung der Begrenzungskonzepte haben, sind sie als Akteure auch persönlich von ihrer Entscheidung, der Einschränkung ihrer eigenen Verschuldungsmacht, betroffen. Demnach ist auch ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Interessen von Bedeutung. Bei dieser Akteursgruppe müssen wir zwei Untergruppen differenzieren: Einerseits sind dort die „klassischen“ und kurzfristig denkenden politischen Akteure. Die Verschuldung hat für diese bekanntlich distributiven Programmcharakter, da mit ihrer Hilfe scheinbar kostenlose Leistungen finanziert werden können. Diese haben eine große Durchsetzungskraft und ein starkes Interesse an der Beibehaltung ihrer Verschuldungsmacht. Bei dieser pessimistischen Sichtweise ist aber zu berücksichtigen, dass die in die Zukunft verschobenen Kosten noch in den persönlichen Zeithorizont *jüngerer* Mandatsträger fallen. Diese haben daher auch in einem politökonomischen Szenario einen Anreiz, Generationengerechtigkeit in der Verfassung zu verankern. Jüngere Politiker können nicht hoffen, die Kosten ihres finanzpolitischen Handelns vollständig auf andere – v. a. auf künftige Generationen – abzuwälzen. Für sie erledigt sich das Schuldenproblem nicht quasi von selbst. Im Kalkül jüngerer Akteure wandelt sich die Kreditaufnahme also vom distributiven zum konfliktträchtigeren redistributiven Politikprogramm (analog dazu: Kevenhörster 2003: 421). Aufgrund ähnlicher gruppenspezifischer Eigenschaften verfügen dabei auch die Jungpolitiker in der Tendenz über eine große Durchsetzungskraft. Die Zeit dafür erscheint günstig. In der aktuellen Legislaturperiode (15. Deutscher Bundestag) sind 31 Abgeordnete jünger als 30 Jahre, dagegen waren es im 14. Deutschen Bundestag nur 26 und im 13. Deutschen Bundestag nur 28. Der parteiübergreifenden Initiative jüngerer Abgeordneter steht also vermutlich nur ein kleines Zeitfenster offen.

Ihr tatsächliches Verhalten dürfte letzten Endes von folgenden Faktoren abhängen: Wie entwickelt sich die zahlenmäßige Relation klassischer zu jungen Akteuren? Welche Stellung nehmen die beiden Akteurstypen jeweils im Politikbetrieb ein? Haben sie also eine entscheidende Stellung inne oder muss man diese eher als Hinterbänkler einschätzen? Wie sind sie im öffentlichen Diskurs positioniert, d. h. welcher Akteurstyp besitzt die Meinungsführerschaft? Welche Handlungsmotivation haben die jungen politischen Akteure? Ist das Thema „Generationengerechtigkeit“ – und diesem kann auch die Staatsschuldenproblematik zugeordnet werden – dazu geeignet, genügend Bindungskraft im politischen Prozess zu

³⁵Man denke nur an die Konflikthaftigkeit des Vorhabens, das Haushaltsdefizit im Wege eines Subventionsabbaus zu verringern.

entfalten? Stellt sie also ein übergeordnetes politisches Ziel dar oder ist sie für die Akteure lediglich ein probates Mittel zum Erreichen weiterer Ziele?

9. Fazit

Nach Untersuchung der Ansätze auf ihre *Verfassungskonformität* und *Praktikabilität* bleibt folgendes festzuhalten: Jedes der untersuchten Begrenzungskonzepte hat Vor- und Nachteile. Am wenigsten überzeugen kann der Bundesschuldenrat aufgrund erheblicher Bedenken gegenüber seiner Verfassungskonformität und der Unsicherheit über die Wirkung auf das staatliche Verschuldungsverhalten. In Anbetracht seiner voraussichtlich eher schwachen Begrenzungskraft erscheint darüber hinaus auch der erste Ansatz, die engere Fassung des Investitionsbegriffes, nicht geeignet. Die Wirksamkeit des Vorschlags der jungen Abgeordneten (Änderung von Art. 109 II GG) kann nicht abschließend beurteilt werden: Einerseits schränkt der Erweiterungstext die *rechtlichen* Möglichkeiten zur Aufnahme neuer Schulden nicht ernstlich ein, der Gesetzgeber verfügt weiterhin über einen sehr weitgehenden Spielraum was die Auslegung der Vorschrift angeht. Auf der anderen Seite ist jedoch denkbar, dass die ergänzte Formulierung im politischen Prozess sehr wohl verschuldungsbegrenzende Wirkung entfaltet, indem sie die *politischen* Möglichkeiten einer Kreditaufnahme vermindert.

Nach dem dritten Prüfkriterium, der *politische Umsetzbarkeit der Begrenzungskonzepte*, lässt sich das ernüchternde Urteil ziehen, dass alle drei Reformvorschläge vermutlich auf Widerstand von durchsetzungsstarken Gruppen, die persönlich von der Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben profitieren (können) treffen werden. Es besteht ein Gegensatz zwischen „jüngeren und vorausschauenden“ und „gegenwartsorientierten“ Politikern.³⁶ Beide Gruppen gibt es in allen Parteien. Da ein Konsens zwischen Regierung und Opposition häufig weniger an sachlichen Differenzen scheitert, als an den strategischen, rollenabhängigen Interessen der Akteure, dürften die Realisierungschancen also erheblich steigen, wenn es gelingt, aus diesem Verhaltens- und Interessenmuster auszubrechen und eine Koalition der jüngeren und der vorausschauenden Politiker zu schmieden.

³⁶ Herkömmliche Modelle der politischen Ökonomie kennen nur die letztgenannte Gruppe.

Anhang: Neues verfassungsrechtliches Regel-Ausnahme-Verhältnis für die Nettokreditaufnahme

Florian Boettcher / Benjamin Herzberg

Diskussionsentwurf für eine Änderung des Grundgesetzes

Überblick über die geplanten Verfassungsänderungen:

- In **Artikel 109 Absatz 2 GG** wird die Generationengerechtigkeit als besondere Ausprägung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erwähnt.
- Ein neuer **Artikel 114a GG** schafft ein neues Kontrollgremium – den Bundesschuldenrat, der sich aus fünf Mitgliedern des Bundesrechnungshofs, fünf Mitgliedern der Bundesbank und fünf vom Bundespräsidenten ernannten Sachverständigen (analog Sachverständigenrat) zusammensetzt.
- **Art. 115 GG** schließt Neuverschuldung grundsätzlich aus. Ausnahmen gelten in schweren Krisenfällen und bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – im letzteren Fall aber nur, wenn der Bundesschuldenrat zustimmt.

Der Diskussionsentwurf im Wortlaut:

Artikel 109 Absatz 2 des Grundgesetzes erhält folgende Fassung:

„Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts *und den Interessen der künftigen Generationen* Rechnung zu tragen.“

Artikel 115 des Grundgesetzes erhält folgende Fassung:

„(1) Der Bund nimmt keine Kredite auf.

(2) Abweichend von Absatz 1 ist eine Kreditaufnahme ausnahmsweise zulässig:

a.) im Verteidigungsfall,

b.) im Spannungsfall,

c.) zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes,

d.) bei schweren Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen,

d.) in vergleichbaren Fällen unerwarteter schwerwiegender und nicht nur oder überwiegend auf gewöhnlichen konjunkturellen Auf- und Abbewegungen beruhenden Veränderungen des politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Gesamtgefüges der Bundesrepublik Deutschland.

Die Kreditaufnahme bedarf einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Dem Bundesschuldenrat ist, soweit die Lage es erlaubt, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Im Fall von II Buchst. e bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesschuldenrats. Erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln und stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundesschuldenrats unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlussfähig,

so ist die Zustimmung entbehrlich; der Bundesschuldenrat ist alsbald mit der Sache zu befassen.

(3) Eine Kreditaufnahme ist ferner zulässig, wenn sie der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dient. Die Kreditaufnahme bedarf einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung und einer Angabe, bis wann und aus welchen Mitteln die Rückzahlung erfolgen soll, durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesschuldenrats.

(4) Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Dem Bundesschuldenrat ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben“

In das Grundgesetz wird folgender Artikel 114a eingefügt:

„(1) Der Bundesschuldenrat überwacht den Schuldenstand des Bundes. Er vertritt dabei insbesondere die finanziellen Interessen der künftigen Generationen. Er hat jährlich der Bundesregierung, dem Bundestage, dem Bundesrate, den Regierungen und gesetzgebenden Körperschaften der Länder zu berichten.

(2) Der Bundesschuldenrat besteht aus

a) dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs und vier von ihm benannten Mitgliedern des Bundesrechnungshofs,

b) dem Präsidenten der Deutschen Bundesbank und vier von ihm benannten Mitgliedern des Vorstands der Deutschen Bundesbank,

c) weiteren fünf, vom Bundespräsidenten auf die Dauer von fünf Jahren ernannten Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen; sie

d) dürfen keiner gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes angehören oder in den vergangenen fünf Jahren vor ihrer Ernennung angehört haben.

(3) Der Bundesschuldenrat beschließt mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder. Der Präsident des Bundesrechnungshofs ist Vorsitzender des Bundesschuldenrats. Die Mitglieder des Bundesschuldenrats besitzen richterliche Unabhängigkeit. Durch Bundesgesetz wird die Organisation des Bundesschuldenrats näher geregelt.

(4) Die Behörden des Bundes und der Länder haben dem Bundesschuldenrat die zur Erfüllung seines Auftrags erforderlichen Auskünfte zu erteilen.“

Es wird folgender Artikel 78a in das Grundgesetz eingefügt:

„(1) Ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesschuldenrats bedarf, ist dem Bundesschuldenrat durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich zuzuleiten, wenn alle sonstigen Voraussetzungen für das Zustandekommen des Gesetzes erfüllt sind

(2) Das Gesetz kommt zustande, wenn der Bundesschuldenrat ihm zustimmt.

Literatur

- Albers, Heinrich (2004): Von der Konkursunfähigkeit zur Zahlungsunfähigkeit. Aktuelle Probleme der kommunalen Haushalte. Vortrag bei den 15. Badburger Gesprächen „Kommunale Aufgaben in einem gewandelten Sozialstaat“. 10.11.2004.
- Arnim, Hans Herbert v. (1977): Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Frankfurt am Main.
- Arnim, Hans Herbert von (Hg.) (1993): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung. Berlin.
- Bayer, Stefan (2004): Nachhaltigkeitskonforme Diskontierung. Das Konzept des „Generation Adjusted Discounting“. In: Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung Nr. 73, S. 142-157.
- Becker, Andreas (2003): Generationengerechte Finanzpolitik. In: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.) Handbuch Generationengerechtigkeit, S.243-271.München.
- Birnbacher, Dieter (1988): Verantwortung für zukünftige Generationen. Stuttgart.
- Boettcher, Florian (2005): Begrenzungskonzepte der Staatsverschuldung auf dem Prüfstand. Der Vorschlag zur Änderung von Artikel 109 Absatz 2 GG, Institut für Politikwissenschaft (Manuskript).Münster.
- Bröcker, Klaus T. (1997): Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats. Berlin.
- Brosius-Gersdorf, Frauke (1997): Deutsche Bundesbank und Demokratieprinzip. Berlin.
- Buchanan, James M./ Robert Wagner (1977): Democracy in Deficit. New York.
- Bundesrechnungshof (2004): Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn.
- Bundesregierung (1968): Regierungsbegründung zur Neufassung des Art. 115 GG, BT-Drucksache V/304, vom 21. 6. 1968.
- Bundesverfassungsgericht (1989): Entscheidungen. Bd. 79, Tübingen, S.311-357.
- Cziesche, Dominik/ Verbeet, Markus (2005): Grundgesetzänderung. Aufstand der jungen Generation. SPIEGEL ONLINE vom 16.04.2005.
- Deutsche Bundesbank (2001): Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung. In: Monatsbericht Dezember 2001, S. 29-44.
- Deutsche Bundesbank (2004): Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme im Jahr 2003. Monatsbericht Juni 2004. Frankfurt am Main.
- Dreier, Horst (Hg.) (2000): Grundgesetz-Kommentar. Bd. 3.Tübingen, S.83-146.
- Fischer-Menshausen, Herbert (1983): Art. 115 GG.. In: Münch, Ingo von (Hg.) Grundgesetz-Kommentar. Bd. 3. 2. Aufl..München, S.997-1020.

- Funke, Stefan (1995): Die Verschuldungsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik. Berlin.
- Gesellschaft für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.) (1997): Ihr habt dieses Land nur von uns geborgt. Hamburg.
- Gosseries, Axel (2002): Intergenerational Justice. In: La Follette, Hugh (Hg.): The Oxford Handbook of Practical Ethics. Oxford. S.459-484.
- Gruber, Thomas (1996): Rechtliche Schranken für staatliche Haushaltsdefizite. Kritische Bestandsaufnahme und Reformmöglichkeiten am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main.
- Grütz, Jens (1999): Generational Accounting. Buchhaltung für die Generationen: Einige Anmerkungen zu Vorgehen und Aussagekraft. In: Soziale Sicherheit, Heft 4/99.
- Heun, Werner (2000): Artikel 114 GG. In: Dreier, Horst (Hg.) Grundgesetz-Kommentar. Bd. 3/30. Tübingen.
- Höfling, Wolfram (1993): Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg.
- Homburg, Stefan (1996): Steuerrecht für Ökonomen. München.
- Lux-Wesener, Christina (2003): Generationengerechtigkeit im Grundgesetz? Eine Untersuchung des Grundgesetzes auf Gewährleistungen von intergenerationaler Gerechtigkeit. In: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (2004) (Hg): Handbuch Generationengerechtigkeit. München, S.405-439.
- Kampmann, Brigitte (1995): Staatsverschuldung. Begrenzungskonzepte in der Kritik. Baden-Baden.
- Kerber, Markus C. (1997): Wachstum und Konsolidierung. Ein Vorschlag zur Reform von Wirtschaft und Staatsfinanzen. Berlin.
- Kevenhörster, Paul (2003): Politikwissenschaft. Band 1: Entscheidungen und Strukturen. 2. Aufl. Opladen.
- Konegen, Norbert (1996): Staatsverschuldung. In: Gerlach, Irene/ Konegen, Norbert/Armin Sandhövel (Hg.): Der verzagte Staat. Policy Analysen. Opladen. S.43-68; 134-184.
- Metzger, Oswald (1999): Weniger Staat ist mehr. In: Die Zeit. Nr. 43 vom 28.10.1999.
- Model, Otto/ Klaus Müller (1996): Grundgesetz für die BRD. Taschenkommentar für Studium und Praxi 11., vollständig überarbeitete Aufl.. Köln.
- Quenett, Sibylle (2005): Junge wollen mehr Rechte im Grundgesetz. In: Kölner Stadtanzeiger online. <http://www.ksta.de/html/artikel/1113407724680.shtml>. Letzter Stand: 18.04.2005.
- Raffelhüschen, Bernd/ Jan Walliser (1997): Was hinterlassen wir zukünftigen Generationen? Ergebnisse der Generationenbilanzierung. Diskussionsbeiträge des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Nr. 59/97.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2004): Jahresgutachten 2004/2005. Erfolge im Ausland. Herausforderungen im Inland. Wiesbaden.
- Scharpf, Fritz W. (1975): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Kronberg/Taunus.
- Scherf, Wolfgang (1996): Politische Ursachen und Möglichkeiten einer konstitutionellen Begrenzung der staatlichen Verschuldung. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3/1996, S.365-386.
- Schneider, Carsten (2004): Wir brauchen ein Verschuldungsverbot in der Verfassung und ein Vetorecht für den Finanzminister. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. Nr. 233 vom 6.10.2004, S.13.
- Schubert, Klaus (1989): Politikfeldanalyse 1. Kurseinheiten 1-3, 1. Aufl.. Ohne Ortsangabe.
- Spahn, Jens (2004): Ein Generationen-TÜV wäre hilfreich. Interview der Katholischen Nachrichtenagentur (KNA) mit dem CDU-Bundestagsabgeordneten Spahn. Letzter Stand: 19.08.2004.
- Stalder, Inge (1997) Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse. Frankfurt am Main.
- Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.) (2003): Handbuch Generationengerechtigkeit. München.
- Tremmel, Jörg (2005): Verankerung von Generationengerechtigkeit in der Verfassung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 8/2005.
- Tremmel, Jörg (2003a): Generationengerechtigkeit – Versuch einer Definition. In: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hg.): Handbuch Generationengerechtigkeit. München, S.27-80.
- Tremmel, Jörg (2003c): Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. Der deutsche Diskurs um nachhaltige Entwicklung im Spiegel der Interessen der Akteure. München.
- Tremmel, Jörg / Laukemann, Marc / Lux, Christina (1999): Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz - Vorschlag für einen erneuerten Art. 20a GG. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 10/1999 (32.Jg.), S. 432-438.
- Wagschal, Uwe (1996): Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich. Opladen.
- Weizsäcker, Robert K. von (1992): Staatsverschuldung und Demokratie. In: Kyklos, 45 (1), S. 51-67.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980): Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Heft 29. Bonn.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. Bonn.

Über die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG)



Stiftung für die Rechte
zukünftiger Generationen

Die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (SRzG) ist eine advokatorische Denkfabrik an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik und gilt als „bekanntester außerparlamentarischer Think Tank in Sachen Generationengerechtigkeit“ (Wirtschaftswache). Sie wurde 1997 von einer überparteilichen Allianz fünf junger Menschen im Alter von 18 bis 27 Jahren ins Leben gerufen, wird von einem der jüngsten Stiftungsvorstände Deutschlands geleitet und verfolgt das Ziel, durch praxisnahe Forschung und Beratung das Wissen und das Bewusstsein für Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu schärfen. Die Stiftung ist finanziell unabhängig und steht keiner politischen Partei nahe.

UNTERSTÜTZEN SIE UNS MIT IHRER SPENDE!

per Überweisung:

Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

GLS Gemeinschaftsbank eG

IBAN: DE64 4306 0967 8039 5558 00

BIC (SWIFT_CODE): GENODEM1GLS

...oder auf generationengerechtigkeit.info/unterstuetzen/

IMPRESSUM

Herausgeberin: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
Mannspergerstr. 29, 70565 Stuttgart, Deutschland
Tel: +49 711 28052777
Fax: +49 3212 2805277
E-mail: kontakt@srzg.de
generationengerechtigkeit.info

Redaktion: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
Autor: Florian Boettcher, Jörg Tremmel

Design: Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
Bildnachweis: Titelseite: Myriams-Fotos/ pixabay

© Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen
Stand: 2005