

Wenzel, Heinz-Dieter

Article — Digitized Version

Die ökonomische Rationalität von Art. 115 GG

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wenzel, Heinz-Dieter (1990) : Die ökonomische Rationalität von Art. 115 GG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 12, pp. 610-616

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136707>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

nen Wachstumsprozeß entwickeln und – sollen sie zur Gänze als Obergrenze fungieren – klein genug sein. Die Ausgaben für investive Zwecke, in Sonderheit, wenn man sie nach engen Maßstäben definiert, sind aber nicht schlecht gewählt. Auch mag es im Kabinett die Position des Finanzministers nur stärken, wenn dieser unter Hinweis auf Finanzierungsprobleme den Anforderungen der Ressorts mit der Aufforderung entgegenzutreten kann, ihre Ausgabenwünsche weniger auf konsumtive denn auf investive Zwecke zu richten. Dabei tun sich die Ressorts nämlich schwer.

Besitzt nach alledem Art. 115 I,2 zumindest pragmatischen Wert, stellt sich erneut die Frage, ob er zugunsten eines aktuellen finanzpolitischen Handlungsspielraums geopfert werden sollte. Vielleicht gibt es ja aber auch noch einen anderen Ausweg.

In der bis 1969 geltenden Fassung gestattete Art 115 eine Kreditfinanzierung bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für „Ausgaben zu werbenden Zwecken“. An die Stelle der Ausgaben zu werbenden Zwecken ist der Begriff der öffentlichen Investitionen gerückt. Der Begriff des außerordentlichen Bedarfs ist ersatzlos gestrichen worden. Für diese Streichung gab es gute Gründe. Allzuleicht wurden in der finanzpolitischen

Praxis Ausgaben als „außerordentlich“ deklariert und zwischen dem „ordentlichen“ und dem „außerordentlichen“ Haushalt je nach finanzpolitischer Opportunität hin- und hergeschoben. Damit diskreditierte die finanzpolitische Praxis eine überkommene finanzwissenschaftliche Lehrmeinung, nach der nicht nur Ausgaben für werbende Zwecke, sondern auch einmalige Ausgaben kreditfinanziert werden durften. Gemeint waren damit freilich Ausgaben von wahrhaft säkularer Einmaligkeit. Lehrbuchbeispiele waren die Fälle von Kriegen und Naturkatastrophen. Man kann gut verstehen, daß der Verfassungsgeber bei seiner Neukonzipierung des Art. 115 auf die Berücksichtigung dieser Fälle verzichtet hat.

Erleben wir aber nicht gerade in diesen Tagen ein wahrhaft säkulares Ereignis? Hätte der Verfassungsgeber daran denken müssen? Sicher nicht. Aber hätte er eine Kreditfinanzierung zugelassen, wenn er daran gedacht hätte? Wir wissen es nicht. Es scheint aber kleinlich, ja kleinkariert, anzunehmen, der Fall der Wiedervereinigung müsse auch nach dem Wortlaut des Art. 115 I,2 GG behandelt werden.

Man kann also nach meiner Überzeugung zu Recht beklagen, daß Art. 115 I,2 einen zu weiten Interpretationsspielraum läßt und damit in ständiger Gefahr ist, sich selbst zu beschädigen. Der aktuelle Fall zählt nicht dazu.

Heinz-Dieter Wenzel

Die ökonomische Rationalität von Art. 115 GG

Im Teil X des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland sind die das Finanzwesen betreffenden Grundgesetzartikel zusammengefaßt. Dieser häufig auch als „Finanzverfassung“ bezeichnete Teil regelt in den Artikeln 104a bis Artikel 115 zum einen die wirtschaftspolitische Kompetenzverteilung zwischen Bund und nachgeordneten Körperschaften. Daneben finden sich aber auch wirtschaftspolitische Zielvorgaben und Regeln für den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente.

Solcherart Verknüpfungen rechtlicher Rahmenbedingungen mit ökonomischen Inhalten, die man als „legislative Regelbindungen der Wirtschaftspolitik“ bezeichnen kann, beschneiden die Entscheidungsmöglichkeiten der

wirtschaftspolitischen Exekutive. Kann ein solcher legislativ alimentierter Verzicht auf staatliche Handlungsaktivitäten Ausdruck einer zugrunde liegenden ökonomischen Rationalität sein? Oder ist eine Regelbindung eher Kennzeichen einer ökonomischen Ineffizienz infolge „regelgerechter“, aber „zielinadäquater“ Staatsaktivitäten?

Die bekannteste und vielleicht auch wichtigste Regelbindung des Grundgesetzes stellt die Begrenzung der Kreditaufnahme des Bundes nach Artikel 115, Absatz 1 dar. Die dort vorgenommene Kopplung von jährlicher Kreditaufnahmeobergrenze und Ausgaben für Investitionen einer Haushaltsperiode in Zeiten wirtschaftlicher Normallage ist bis heute in der politischen Praxis wie in der ökonomischen Profession ein viel und kontrovers diskutiertes Thema. Diese Kreditbeschränkung des Bundeshaushaltes war der Anlaß für ein Normenkontrollverfahren, das am 9. September 1982 von 231 Abgeordneten des Deutschen Bundestages mit dem Ziel angestrengt worden war, die im Bundeshaushaltsplan für 1981 enthaltene

Prof. Dr. Heinz-Dieter Wenzel, 44, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft der Otto-Friedrich Universität Bamberg.

Ermächtigung zur Neuverschuldung des Bundes auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. In dem sechseinhalb Jahre später ergangenen Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 wurde zwar die Vereinbarkeit der betreffenden Bestimmung jenes Bundeshaushaltsgesetzes mit dem Grundgesetz festgestellt, aber auch der Gesetzgeber daran „erinnert“, dem verfassungsrechtlichen Auftrag zu ergänzenden gesetzlichen Bestimmungen zu Artikel 115 noch nicht nachgekommen zu sein.

Gefahr von Nebenhaushalten

Diese „Appellentscheidung“ führte zu gesetzgeberischen Aktivitäten, die darin mündeten, daß am 31. Januar 1990 zwei von Bundesfinanzminister Theo Waigel vorgeschlagene Änderungsentwürfe zum Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) und zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom Bundeskabinett verabschiedet wurden. Im „Revolutionsjahr“ 1990 wurden solcherart legislative Aktivitäten von den politischen Aktualitäten jedoch rasch überholt. Der immense Kapitalbedarf zur Revitalisierung des wirtschaftlichen Trümmerhaufens sozialistischer Zentralverwaltungswirtschaft auf dem Gebiet der ehemaligen DDR verlangte seinen Obulus von den öffentlichen Haushalten. Daß dieser in weiten Teilen entgegen den Grundsätzen ordnungsgemäßer Haushaltsführung im Stil einer „Töpfchenwirtschaft“ über Nebenhaushalte geleistet wurde, ist Ausdruck exekutiver Sorge, den Kreditspielraum nach Artikel 115 GG nicht überstrapazieren zu wollen.

Auch im Rahmen des ins Haus stehenden weiteren EG-Zusammenschlusses verspricht die Frage der legislativen Beschränkung der nationalen Kreditaufnahme ein wichtiges Thema zu werden. Deswegen scheint es doppelt wichtig, sich die Frage nach dem ökonomischen Sinn dieser Regelbindung zu stellen. Dies ist das Thema dieses Beitrages. Dabei soll „Sinn“ oder „Rationalität“ weniger auf politökonomische und mehr auf makro- und wachstumstheoretische Begründungsmuster rekurrieren.

Die These wird sein, daß eine so verstandene ökonomische Rationalität die ersatzlose Streichung von Artikel 115 GG impliziert. Zur Begründung werden wir ein Irrelevanz- und ein Ineffizienzargument heranziehen. Denn eine im Sinne dieses Artikels regeladäquate Finanzpolitik braucht unter Gesichtspunkten gesamtwirtschaftlicher Effizienz durchaus nicht zieladäquat zu sein. Darüber hinaus könnte Artikel 115 GG selbst dann zur Disposition gestellt werden, wenn Regel- und Zieladäquanzen zusammenfallen, da für diesen Fall mit Artikel 109 GG eine

andere, schon bestehende Grundgesetzvorschrift zur wirtschaftspolitischen Weichenstellung völlig ausreicht.

Der Wortlaut von Artikel 115 GG in der Fassung der 20. Grundgesetznovelle vom 12. Mai 1969 (BGBl I, S. 357) ist:

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

(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.“

In Absatz 1, Satz 2 ist die Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts durch die veranschlagten Investitionsausgaben des gleichen Haushaltsjahres nach oben beschränkt. Damit liegt eine legislative Regelbindung der Wirtschaftspolitik vor, deren ökonomischer Sinn zu prüfen bleibt.

Gegenüber der Erstfassung vom 23. Mai 1949, die auf Artikel 87 der Weimarer Reichsverfassung zurückgeht, trat im Zuge der Haushaltsreform der 60er Jahre der wichtige Satz 2 an die Stelle der Voraussetzungen „außerordentlicher Bedarf“ und „in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“. Eine solche nunmehr situationsgebundene Ausrichtung an gesamtwirtschaftlichen Kategorien kommt in der Haushaltsreform an zwei weiteren für uns wichtigen Stellen zum Ausdruck.

Zum einen in der Neufassung von Artikel 109 GG, in welchem folgender Absatz 2 durch Gesetz vom 8. Juni 1967 (BGBl I, S. 581) hinzugefügt wurde: „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes Rechnung zu tragen.“ Zum anderen im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 (BGBl I, S. 582), welches im § 1 die in Artikel 109, Absatz 2 formulierten Erfordernisse der Wirtschaftspolitik konkretisiert: „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem ho-

hen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“

In § 1, Satz 2 StWG wird also der im gleichen Jahr 1967 über Artikel 109, Absatz 2 ins Grundgesetz neu eingeführte Begriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ durch die vier Ziele „Stabilität des Preisniveaus“, „hoher Beschäftigungsstand“, „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ und „stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum“ inhaltlich konkretisiert. Somit läßt sich also von der zwei Jahre später erfolgenden Neufassung von Artikel 115 GG und der dortigen Bezugnahme auf „Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ein Bogen spannen zu Artikel 109 GG und § 1 StWG.

Irrelevanz für die Wirtschaftspolitik

Für unsere Fragestellung ist in der heute gültigen Fassung von 1969 in Artikel 115 der Absatz 1, Satz 2 von Bedeutung. Der in Satz 3 gegebene Verweis auf eine bundesgesetzliche Regelung ist für uns aus zweierlei Gründen irrelevant. Denn zum einen wollen wir aufzeigen, daß der entscheidende Satz 2 gestrichen werden sollte, womit sich eine „nähere Regelung“ erübrigt. Zum anderen existiert eine solche Regelung noch nicht, lediglich deren legislative Vorbereitung, die wir anfangs erwähnten. Es bleibt also der zentrale Satz 2.

Hier können wir feststellen, daß die Kreditaufnahmebeschränkung von Artikel 115 GG nur *greift* bei Vorliegen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Ist ein solches durch die vier in §1 StWG formulierten Ziele beschrieben, so dürfte in einer nicht einmal strengen Interpretation dieser Gleichgewichtskriterien der Artikel 115 GG während seiner 20jährigen Existenz kaum jemals wirtschaftspolitische Relevanz gehabt haben. Es ist somit nicht überraschend, daß die Urteilsentscheidung im Normenkontrollverfahren mit eben dieser Begründung die Verfassungsmäßigkeit der für das Jahr 1981 im Bun-

deshaushaltsplan enthaltenden Ermächtigung zur Neuverschuldung des Bundes bestätigte.

Die *Irrelevanz* von Artikel 115 GG für die wirtschaftspolitische Praxis ist ein erstes und nicht unwichtiges Argument für seine Abschaffung. Auch die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Haushaltsgesetzgeber für künftige Haushaltsperioden verlangte „Darlegungslast“, dürfte daran nichts ändern, denn daß Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegen, dürfte auch in zukünftigen Haushaltsperioden in der Regel „dargelegt“ werden können. Bei solcher Betrachtungsweise bleibt also eine vom Gesetzgeber mit höchstem Rang versehene Gesetzesvorschrift reine Makulatur. Das ist der Bedeutung des Grundgesetzes abträglich.

Selbst dann, wenn, wie sich im Entwurf eines Ausführungsgesetzes andeutet, der Gesetzgeber dem im Urteil vom 18. April 1989 angemahnten verfassungsrechtlichen Auftrag nachkommt, „das Nähere“ durch Bundesgesetz zu regeln, gilt diese Argumentation unverändert. Denn eine „nähere Regelung“ kann zunächst nur durch eine Präzisierung der im Artikel 115 GG verwandten Begriffe „Einnahmen aus Krediten“, „Ausgaben für Investitionen“ und „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ und deren gesetzliche Verankerung im HGrG und in der BHO erfolgen. Da das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ schon im StWG gesetzlich hinreichend präzisiert wurde und unter „Einnahmen aus Krediten“ nach allgemeiner Ansicht die Nettokreditaufnahme zu verstehen ist, bleibt also nur noch die Legaldefinition für den Investitionsbegriff übrig. Genau dieser Punkt ist der wesentliche Inhalt des in der Beratung befindlichen Ausführungsgesetzes.

Hier aber wird es materiell auch nach dem Ausführungsgesetz wohl keine Änderungen geben, da vieles darauf hindeutet, daß inhaltlich die bislang nur in Verwaltungsvorschriften festgelegte Definition übernommen wird. Diese orientiert sich an dem in § 13 Absatz 2 Satz 3 BHO genannten Gruppierungsplan, nach welchem Investitionen wie folgt charakterisiert werden:

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

„Investitionen sind Käufe und die Selbsterstellung (Bauten) dauerhafter unbeweglicher und beweglicher Sachen (die grundsätzlich in der Vermögensrechnung – soweit angeordnet – erfaßt oder bei deren Fehlen in Bestands- und Güterverzeichnissen aktiviert sind) mit dem Ziel, die Produktion von Leistungen und Gütern und damit die Verbrauchsmöglichkeiten in einem späteren Zeitpunkt zu steigern“ (nach BMF (1980), S. 20). Damit steht wieder die gesamtwirtschaftliche Funktion als Abgrenzungsmerkmal der Investitionen im Vordergrund, was auch schon aus der Begründung des Regierungsentwurfs zur Neufassung von Artikel 115 GG hervorgeht, wo es heißt, daß unter dem Begriff „Ausgaben für Investitionen“ öffentliche Ausgaben für Maßnahmen zu verstehen sind, „die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern“¹.

Wir fassen zusammen: Ein erstes Argument gegen Artikel 115 – mit oder ohne Ausführungsgesetz – ist dessen *Irrelevanz* für die wirtschaftspolitische Praxis aufgrund der Kopplung der Gültigkeit dieses Gesetzes an das Vorliegen eines in der Regel nicht existierenden gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Gesamtwirtschaftliche Ineffizienz

Bevor wir im nächsten Abschnitt aufzeigen, daß auch für den Fall von gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichten die dann gesetzlich greifende Verschuldungsregel wenig Sinn macht, ja sogar gesamtwirtschaftlich ineffizient wirkt oder wirken kann, wollen wir die hier relevanten gesamtwirtschaftlichen Eckdaten des Bundeshaushaltes einmal numerisch gegenüberstellen.

In Tabelle 1 sind für den Zeitraum 1952 – 1993 die „Ausgaben für Investitionen“ den „Einnahmen aus Krediten“ gegenübergestellt. Dabei wurde auf die Gliederung der Finanzstatistik zurückgegriffen, die „investive (Netto)Ausgaben“ (Ist) gemäß der Unterteilung des Gruppierungsplanes (Hauptgruppe 7 und 8) als Summe der „Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“ ausweist.

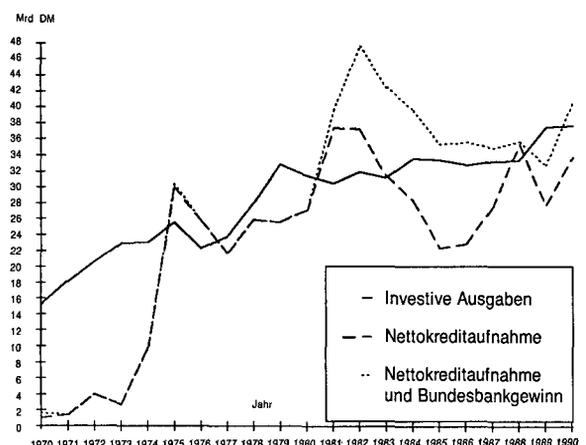
Bei den „Einnahmen aus Krediten“ der Finanzstatistik ist zwischen Finanzierungssaldo (FS) und dessen Zusammensetzung zu unterscheiden. Der FS setzt sich aus Nettoneuverschuldung, Überschüssen, Rücklagenbewegungen und Münzeinnahmen zusammen. Ohne Berücksichtigung von kassenmäßigen Fehlbeträgen – die ab

1970 nicht mehr existieren – entspricht die Nettoneuverschuldung der Nettokreditaufnahme (NKA). Da Überschüsse seit 1959 nicht mehr auftraten, decken NKA und Münzeinnahmen den FS seit 1970, wenn man von den Rücklagenbewegungen in den Jahren 1970 – 1971 und 1974 - 1975 absieht. Die zentrale Größe für die (Netto)-Neuverschuldung des Bundeshaushalts ist also die NKA als Saldo der „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“ und „Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt“.

Stellen wir NKA und Ist gegenüber, so zeigt sich, daß bis auf wenige Jahre – es sind die Jahre 1975-1976, 1981-1983 und 1988 – die Ausgaben für Investitionen die Einnahmen aus Krediten übersteigen. Wie man aus Tabelle 1 und Abbildung 1 erkennen kann, sähe dies anders aus, wenn der Bundesbankgewinn zum Finanzierungssaldo und nicht zu den laufenden Haushaltseinnahmen zählte. Auch in dieser Richtung ist im Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Anregung gemacht worden, aber es hat den Anschein, daß die Bundesregierung wenig Anstalten macht, diesen Anregungen im Ausführungsgesetz zu folgen.

Nun tragen die Daten und deren Interpretation zwar zu einer Vertiefung des Problemverständnisses im Sinne der datenmäßigen Relevanz, nicht jedoch zu einer Klärung der uns eigentlich interessierenden Frage der ökonomischen Rationalität von Artikel 115 GG bei. Wir sehen zwar aus den Daten, daß ein kreditpolitischer Rechtfertigungszwang der Exekutive mit Bezug auf Artikel 115 GG nur für wenige der zurückliegenden 40 Jahre besteht. Wir wissen jedoch nicht, ob die Kreditbegrenzung, die formal in den anderen Jahren zu beobachten ist, ein Resultat der grundgesetzlichen Verschuldungsregel ist. Wir wissen ferner nicht, und das ist der entscheidende Punkt, ob,

Abbildung 1
Investive Ausgaben, Nettokreditaufnahmen und Bundesbankgewinn



¹ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3040, Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform, Bonn 1968, Tz. 134, S. 47; vgl. auch Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29, Bonn 1980, S. 16.

wenn es so wäre, diese Beschränkung kreditpolitischer Handlungsfreiheit selbst für Phasen gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überhaupt ökonomisch gerechtfertigt werden kann.

Tabelle 1
Investive Ausgaben, Finanzierungssaldo und Bundesbankgewinn 1950-1993¹

(in Mrd. DM)

Jahr	Investive Ausgaben	Finanzierungssaldo	Zusammensetzung des Finanzierungssaldos ²			Bundesbankgewinn (nachrichtlich)
			Nettokreditaufnahme	Münzeinahmen	Rücklagenentnahmen	
1952	5,0	-0,2	0,7 ³	0,2	-	-
1957	5,4	-2,7	-0,5 ⁴	0,1	1,0	0,1
1960	***	+0,1	-0,1	0,1	-	-
1961	***	+0,8	-0,9	0,1	-	-
1962	8,5	-0,6	0,3 ⁵	0,1	-	0,1
1963	9,3	-2,2	2,0 ⁶	0,2	-	0,1
1964	9,8	-0,3	0,6 ⁷	0,2	-	0,1
1965	10,3	-1,0	0,1 ⁸	0,2	-	0,2
1966	10,4	-1,2	0,2 ⁹	0,2	-	0,4
1967	13,6	-7,6	6,6 ¹⁰	0,2	-	0,3
1968	12,7	-5,0	5,8 ¹¹	0,2	-	0,4
1969	14,0	+1,2	- ¹²	0,2	-	-
1970	15,2	+0,4	1,1	0,3	-1,7	0,5
1971	18,1	-1,4	1,4	0,7	-0,7	-
1972	20,6	-4,8	4,0	0,8	-	-
1973	22,9	-3,2	2,7	0,5	-	-
1974	23,0	-10,3	9,5	0,2	0,6	-
1975	25,5	-33,1	30,0	0,8	2,4	0,4
1976	22,3	-25,9	25,8	0,1	-	-
1977	23,8	-22,2	21,7	0,5	-	-
1978	28,0	-26,3	25,9	0,4	-	-
1979	32,9	-26,1	25,6	0,4	-	-
1980	31,5	-27,6	27,1	0,5	-	-
1981	30,5	-37,9	37,4	0,6	-	2,2
1982	32,0	-37,7	37,2	0,5	-	10,5
1983	31,3	-32,0	31,5	0,4	-	11,0
1984	33,6	-28,6	28,3	0,3	-	11,3
1985	33,4	-22,7	22,4	0,4	-	13,0
1986	32,8	-23,3	22,9	0,3	-	12,7
1987	33,3	-27,9	27,5	0,4	-	7,4
1988	33,4	-36,0	35,4	0,6	-	0,2
1989	37,5	-28,6	27,8	0,8	-	5,0
1990	37,7	-34,6	33,7	0,9	-	7,0
1991	37,5	-33,0	32,2	0,8	-	7,0
1992	37,1	-28,3	27,5	0,8	-	7,0
1993	37,1	-26,4	25,6	0,8	-	7,0

¹ 1987-88 Ist, 1989 Soll, 1990 Entwurf, 1991-93 Planung; Haushaltsjahre bis 1959 vom 1. 4. bis 31. 3.; das Haushaltsjahr 1960 vom 1. 4. bis 31. 12.; Haushaltsjahr 1961 Kalenderjahr. ² Geringfügige Differenzbeträge zwischen „Finanzierungssaldo“ und „Zusammensetzung des Finanzierungssaldos“ gegebenenfalls durch Rundung. ³ Ohne kassenmäßigen Fehlbetrag von 0,6 Mrd. DM. ⁴ Ohne Saldo der Überschüsse von 2,2 Mrd. DM. ⁵ Ohne kassenmäßigen Fehlbetrag von 0,2 Mrd. DM. ⁶ Ohne kassenmäßigen Fehlbetrag von 0,1 Mrd. DM. ⁷ Ohne kassenmäßigen Fehlbetrag von -0,5 Mrd. DM. ⁸ Ohne kassenmäßigen Fehlbetrag von 0,7 Mrd. DM. ⁹ Ohne kassenmäßigen Fehlbetrag von 0,8 Mrd. DM. ¹⁰ Ohne kassenmäßigen Fehlbetrag von 0,8 Mrd. DM. ¹¹ Ohne kassenmäßigen Fehlbetrag von 1,0 Mrd. DM. ¹² Ohne kassenmäßigen Fehlbetrag von -1,4 Mrd. DM.

*** Investive Ausgaben von 1960 und 1961 nicht ausgewiesen.

Quelle: BMF: Finanzbericht 1990, Bonn 1989, S. 138-141 und S. 152-155.

Damit kommen wir zu unserem zweiten Argument gegen Artikel 115 GG. Wir werden zeigen, daß auch unter der Annahme einer „ungestörten wirtschaftlichen Normallage“, die durch eine Erfüllung aller in § 1 StWG formulierten Ziele als „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ interpretiert werden kann, eine Beachtung von Artikel 115 GG in der dort formulierten Ausschließlichkeit ökonomisch nicht rational und gesamtwirtschaftlich *ineffizient* sein kann. Wir demonstrieren dies an dem Denkmodell einer wachsenden Ökonomie, in welchem – synonym für den Bundeshaushalt der „Staat“ durch Steuern, Ausgaben für öffentlichen Konsum und öffentliche Investitionen sowie durch öffentliche Verschuldung aktiv ist.

Ein Modell

Ein solches Modell ist in *Wenzel*² entwickelt worden. Hier wird eine wachsende Ökonomie mit der Forderung eines ausgeglichenen staatlichen Haushalts in Übereinstimmung gebracht, wobei eine gegebene Ausgaben- und Steuerpolitik des Staates eine endogene Nettokreditaufnahme impliziert. Diese ist nicht, wie in vielen Wachstumsmodellen mit staatlicher Aktivität, an die zeitliche Entwicklung anderer gesamtwirtschaftlicher Größen – wie etwa das Sozialprodukt in Modellen des Harrod-Domar-Typs – gekoppelt, sondern ergibt sich ausschließlich aus der Haushaltsfinanzierungserfordernis. Berücksichtigt man ferner, daß auf die öffentliche Verschuldung Zinsen zu zahlen sind, die über das verfügbare Einkommen des privaten Sektors dessen Konsum- und Sparpläne beeinflussen, und daß öffentliche Investitionen die gesamtwirtschaftliche Kapitalakkumulation erhöhen, so hat man damit eine gute „Näherung“ für die intertemporale realwirtschaftliche Verflechtung zwischen Staat und privatem Sektor in einer wachsenden Volkswirtschaft westlicher Provenienz.

Im Rahmen eines solchen auf fundamentale gesamtwirtschaftliche Charakteristika reduzierten gesamtwirtschaftlichen Modells lassen sich die Implikationen der Verschuldungsregel von Artikel 115 GG analytisch operationalisieren. Dies macht, wie wir wissen, nur dann Sinn, wenn wir von der zusätzlichen Annahme eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgehen, da nur in diesem Fall die Schuldenregel von Artikel 115 GG *greift*. Ziehen wir dazu die in § 1 StWG vorgegebenen Kriterien heran, so erscheint es einleuchtend, das dort formulierte Ziel des „stetigen und angemessenen“ Wachstums durch gleichgewichtiges Wachstum (steady state) in unserem Wachstumsmodell zu approximieren, das in dem Sinne zusätzlich „angemessen“ ist, als daß ineffizientes

² H.-Dieter Wenzel: Öffentliche Kreditaufnahme und öffentliche Investitionen im Wachstumsgleichgewicht, in: Kredit und Kapital, 19. Jg., Heft 4, S. 496-521.

Gleichgewichtswachstum ausgeschlossen ist. Zieht man als Effizienzkriterium die dauerhafte intertemporale Konsummöglichkeit einer Volkswirtschaft heran, so ist Gleichgewichtswachstum dann effizient, wenn es auf Dauer konsummaximal ist. Mit anderen Worten, es ist dann ineffizient, wenn *ceteris paribus* dauerhaft auf Konsummöglichkeiten verzichtet wird.

Diese Interpretation dürfte auch durchaus im Sinne der Verfechter der Schuldenbegrenzung durch Artikel 115 GG sein, die derartige Restriktionen öffentlicher Verschuldung auch deswegen fordern, um Konsumverzichtbelastungen künftiger Generationen durch „allzu großzügige“ gegenwärtige Kreditaufnahmen zu vermeiden.

Ein bemerkenswertes Ergebnis

In einem solchen Szenario läßt sich nun zweierlei zeigen. Erstens, daß konsummaximale Wachstumsgleichgewichte in der Regel eine dauerhafte öffentliche Verschuldung und das heißt, eine mit gleicher Rate wie das Sozialprodukt wachsende Nettokreditaufnahme des Staates notwendig machen. Und zweitens, daß diese Nettokreditaufnahmen unter Umständen auf Dauer *höher* als die Ausgaben für öffentliche Investitionen sein müssen.

Das aber ist ein bemerkenswertes Ergebnis, denn letzterem wird ja gerade durch Artikel 115 GG ein Riegel vorgeschoben. Somit verhindert Artikel 115 GG in einem solchen Szenario die Realisation konsummaximaler Wachstumsgleichgewichte und führt damit zu gesamtwirtschaftlicher *Ineffizienz*. Dieses Ergebnis ist keines-

wegs so überraschend, wie es auf den ersten Blick scheint. Denn daß gesamtwirtschaftliche Gleichgewichte nicht unabhängig sind von einem gesamtwirtschaftlichen Datenkranz, strukturellen Parametern und individuellen Verhaltensweisen, wie sie z.B. in den partiellen Produktionselastizitäten der Produktionstechnologie oder den Spar- und Konsumquoten zum Ausdruck kommen, ist einleuchtend. Und daß für konsummaximale Wachstumsgleichgewichte dies in besonderem Maße gilt, ist dann eine simple Konsequenz. Weniger einleuchtend erscheint in diesem Lichte dann, daß mit Artikel 115 GG versucht wird, unabhängig von den ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht bestimmenden ökonomischen Rahmengrößen dennoch eine generell gültige Regelbindung vorzugeben. Dies kann nicht als Indiz für ökonomische Rationalität gewertet werden.

Noch ein Wort zur Kritik am obigen Szenario. Denn passen sich in der intertemporalen Allokation durch individuelle Optimierungsentscheidungen die gesamtwirtschaftlichen Verhaltensparameter wie die private Sparquote nicht gerade so an, daß intertemporale Ineffizienzen nicht auftreten können? Aber dieses strenge individuelle Optimierungsaxiom ist zumindest im Licht der beobachtbaren gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten kaum haltbar. Denn wie würde man die in folgender Tabelle 2 und Abbildung 2 veranschaulichten Daten rechtfertigen wollen, die zeigen, daß selbst für längere Zeiträume das private Sparen in der Bundesrepublik Deutschland ausreicht, neben der privaten Investition nicht nur das öffentliche Defizit, sondern in beträchtlichem Ausmaße auch noch ausländischen Güterverzehr zu alimentieren. Das ist eher ein Indiz dafür, daß die Annahme einer für konsummaximales Wachstum zu hohen inländischen privaten Sparneigung nicht ganz unrealistisch ist.

Eine solche Kritik würde überdies am Kern unserer Argumentation vorbeigehen. Denn das verwandte Modell ist nichts anderes als die Verdeutlichung eines Gedankenexperimentes, in welchem exemplarisch demonstriert werden soll, daß unter der Annahme gesamtwirtschaftlicher Gleichgewichte die Regelbindung von Artikel 115 GG zu Effizienzverlusten führen kann. Daß unsere Argumentation auf vereinfachenden Modellannahmen beruht, daß nur realwirtschaftlich argumentiert und Vollbeschäftigung unterstellt wird, oder daß von zusätzlichen Problemen außenwirtschaftlicher Verflechtungen abstrahiert wird, vermindert nicht ihren Wert. Im Gegenteil, eine Beweisführung auf der Grundlage einiger weniger zentraler „stylized facts“ reicht völlig aus, um die ohne Bezug auf spezielle gesamtwirtschaftliche Rahmendaten formulierte Allgemeingültigkeit von Artikel 115 GG ad absurdum zu führen.

**Abbildung 2
Gesamtwirtschaftliche Kreislaufgleichung**

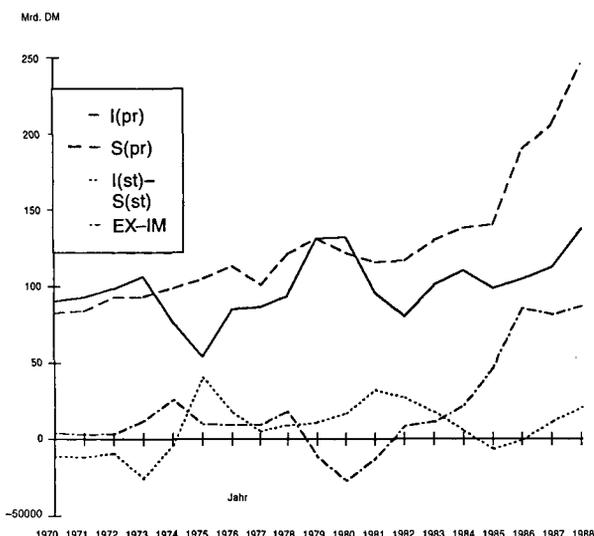


Tabelle 2
Gesamtwirtschaftliche Kreislaufgleichung¹ 1970-1989

(in Mill. DM in jeweiligen Preisen)

Jahr	I ^{pr}	S ^{pr}	(I st -S st)	I st	S st	(EX-IM)	Ex ²	IM ³
1970	90 200	82 590	-11 390	28 020	39 410	3 780	155 350	151 570
1971	92 740	84 040	-11 680	30 120	41 800	2 980	171 240	168 260
1972	98 560	93 020	-9090	29 680	38 770	3 550	186 790	183 240
1973	106 560	93 210	-25 460	30 480	55 940	12 110	219 150	207 040
1974	76 940	99 010	-3920	34 910	38 830	25 990	280580	254 590
1975	54 540	105 180	40 880	34 630	-6 250	9 760	276 800	267 040
1976	85 290	113 070	17 670	33 300	15 630	9 480	316 090	306 610
1977	86 400	101 020	5 040	32 570	27 530	9 580	337 490	327 910
1978	93 570	120 980	9 130	35 320	26 190	18 280	360 000	341 720
1979	130 830	130 690	11 000	39 470	28 470	-11 140	392 890	404 030
1980	131 760	121 710	16 910	44 100	27 190	-26 960	432 310	459 270
1981	95 660	115 710	32 510	39 540	7 030	-12 460	504 970	517 430
1982	80 290	116 170	27 360	33 990	6 630	8 520	526 760	518 240
1983	100 770	129 580	17 740	29 820	12 080	11 340	537 750	526 410
1984	110 090	137 790	5 360	29 160	23 800	22 340	603 420	581 080
1985	98 790	139 780	-6 460	29 520	35 980	47 450	660 330	612 880
1986	104 870	190 090	-260	33 270	33 530	85 480	654 240	568 760
1987	112 300	205 480	11 700	33 670	21 970	81 480	653 880	572 400
1988	137 250	245 120	20 890	34 780	13 890	86 990	706 690	619 700

¹ I^{pr} = S^{pr} - (Ist-Sst) - (Ex - Im).

² Enthält Exporte von Waren und Dienstleistungen, empfangene Übertragungen und Erwerbs- und Vermögenseinkommen (ohne Vermögensübertragungen).

³ Enthält Importe von Waren und Dienstleistungen, geleistete Übertragungen und Erwerbs- und Vermögenseinkommen (ohne Vermögensübertragungen).

Quelle: Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1, 1989, S. 194 ff.

Ziehen wir ein Fazit, so haben wir verdeutlicht, daß zwei Argumente gegen Artikel 115 GG sprechen. Dies ist zum einen die *Irrelevanz* für die wirtschaftspolitische Praxis. Die bedingte Regelbindung hat zur Konsequenz, daß – wie zuletzt durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verdeutlicht – die Exekutive in der Kreditaufnahme nicht gebunden war und bei ökonomisch realistischer Betrachtungsweise auch in Zukunft nicht gebunden sein wird, denn gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte dürften weiterhin die Regel sein. Auch das vom Verfassungsgericht angemahnte Ausführungsgesetz kann hier zu keinen materiellen Änderungen führen, selbst wenn die „Darlegungslast“ der Exekutive dadurch erhöht werden sollte. Aufgrund dieser Argumentation ist Artikel 115 GG zwar nicht schädlich, weil unwirksam. Aber genau das ist Anlaß, ihn zu streichen, denn materiell irrelevante Gesetzesvorschriften, die zudem höchsten verfassungsmäßigen Rang besitzen, schaden der Akzeptanz des Rechtssystems.

Fazit

Unser zweites Argument gegen Artikel 115 GG betraf die gesamtwirtschaftliche *Ineffizienz*. Es resultiert daraus, daß selbst dann, wenn durch ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht die Bedingung für seine Anwendung erfüllt ist, eine ohne Berücksichtigung ökonomischer Rahmenbedingungen vorgegebene Regelbindung ökonomisch nicht rational sein kann. Dazu haben wir das Szenario einer wachsenden Wirtschaft betrachtet. Für diese sind im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Ka-

pitalakkumulation und gesamtwirtschaftliche Ersparnis zwei Seiten ein und derselben Medaille. Ist die private Ersparnis für konsummaximale Wachstumspfade zu hoch, so ergibt sich daraus die Notwendigkeit negativer staatlicher Ersparnisse durch Budgetdefizite, die durchaus und auf Dauer die Ausgaben für öffentliche Investitionen überschreiten können. Eine sich am Artikel 115 GG orientierende Kreditpolitik würde also zu vermeidbarem Konsumverzicht führen und wäre ökonomisch nicht rational. Es sind andere ökonomisch plausible Szenarien mit analogen Ergebnissen denkbar. Damit ist durch einen nicht unrealistischen Spezialfall die Allgemeingültigkeit der Kreditaufnahmebeschränkung durch öffentliche Investitionen ad absurdum geführt.

Was ist die Konsequenz? Wohl kaum die, Artikel 115 GG mit weiteren Bedingungen und ökonomischen Rahmendaten aufzufüllen. Im Gegenteil, der Wert einer grundgesetzlichen Regelung liegt ja gerade in der vom Spezialfall abstrahierenden Allgemeingültigkeit. Also sollte man Artikel 115 GG eher abspecken und der Exekutive, ohne sie im Detail zu binden, eine dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht verpflichtete Wirtschaftspolitik vorgeben.

Und genau das steht bereits im Grundgesetz, denn Artikel 109, Absatz 2 sagt: „Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.“ Das Fazit ist, daß Artikel 115 GG ohne Schaden und mit Gewinn ersatzlos gestrichen werden kann.