

Reform der Finanzverfassung und Begrenzung der Staatsverschuldung

Beschlussvorlage für die Sitzung des Bundesvorstands der Jungen Union
am 30. Juni und 1. Juli 2006 in Berlin

Situation/Analyse

Die gesamtstaatliche Verschuldung ist in den vergangenen Jahrzehnten aus dem Ruder gelaufen. Im Jahr 2005 betrug der Schuldenstand allein des Bundes 834 Milliarden Euro, insgesamt beliefen sich laut Angaben des Statistischen Bundesamts die Staatsschulden auf 1.450 Milliarden Euro. Angesichts dieser massiven Staatsverschuldung ist eine Fortsetzung der seit 1962 praktizierten Politik, Defizite des Bundeshaushalts durch Neuverschuldung zu decken, mittelfristig nicht mehr möglich.

Eine antizyklische Fiskalpolitik, die sich in den Stabilitätsgesetzen und in den Änderungen der Finanzverfassung Ende der 60er Jahre widerspiegelt, setzt ein großes Maß an politischer Selbstbeherrschung voraus. Konjunkturpolitisch motivierte Finanzierungsdefizite müssten in besseren Zeiten durch Haushaltsüberschüsse kompensiert werden. Doch zeigt die langfristige Erosion der Haushaltsdisziplin, aber auch die aktuelle Diskussion um den europäischen Stabilitätspakt, dass Schulden in besserer Zeit regelmäßig nicht wieder abgebaut werden.

Gegen alle Ratschläge der Wirtschaftswissenschaft und jüngst auch der Rechnungshöfe nutzt die Politik Haushaltsdefizite als vermeintlich bequemen Ausweg zur Lösung unangenehmer Verteilungskonflikte. Seit den 70er Jahren hat sich so in drei großen Wellen ein immenser Schuldenstand aufgebaut, der für die Menschen kaum noch fassbar ist.

Staatsverschuldung in Deutschland

	Schuldenstand in Euro	Schuldenstand in Prozent des BIP
1970	64,4	18,6
1980	239,6	31,7
1991	595,9	38,8
2005	1450	68,6

Bestehende rechtliche Grenzen und deren Probleme

Einerseits existieren in Deutschland nationale defizitbegrenzende Haushaltsregeln, um der Gefahr eines übermäßigen Rückgriffs auf die Kapitalmärkte vorzubeugen. Diese sind Bestand der deutschen Finanzverfassung und sollen vor allem die Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften begrenzen. Zum anderen existieren mit dem Maastricht-Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt europäische Vereinbarungen, die in der EU und

37 insbesondere in der europäischen Währungsunion übermäßige Gesamtdefizite und
38 Hochschuldenquoten verhindern sollen.

39 **Nationale Regeln**

40 Die deutsche Finanzverfassung eröffnet vor allem dem Bund und den mit einer weitgehenden
41 Haushaltsautonomie versehenen Ländern umfangreiche Möglichkeiten zur Kreditaufnahme.

42

43 Die defizitbegrenzenden Haushaltsregelungen des Bundes und der Länder sind im
44 **Grundgesetz Artikel 115** sowie in den Verfassungen der einzelnen Bundesländer verankert
45 und im Haushaltsgrundsätzegesetz sowie den jeweiligen Haushaltsverordnungen
46 konkretisiert. Demnach gilt, dass die Kreditaufnahme auf die Höhe der – ggf. um empfangene
47 Investitionszuschüsse zu kürzenden – investiven Ausgaben zu begrenzen ist. Eine geplante
48 Überschreitung dieser Obergrenze ist nur dann gestattet, wenn dies der Abwehr einer Störung
49 des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes dient. Diese Vorschriften orientieren sich
50 grundsätzlich an der „Goldenen Regel“, gemäß der ein staatliches Defizit bzw. der Aufbau von
51 Staatsverschuldung dann hingenommen werden kann, wenn dies mit einer Erhöhung des
52 Vermögens einher geht und sich damit die staatliche Nettovermögensposition nicht
53 verschlechtert. Hierbei wird unterstellt, dass der aus der Verschuldung resultierenden
54 künftigen Belastung ein entsprechender Nutzen aus dem gewonnenen Vermögen
55 gegenübersteht und über die so finanzierte Staatstätigkeit keine intertemporale
56 Lastverschiebung stattfindet.

57 Problematisch ist, dass die Obergrenze für die Neuverschuldung in Deutschland grundsätzlich
58 an Planzahlen und nicht am Haushaltsergebnis anknüpft. Auch können Belastungen auf
59 Sondervermögen verlagert werden, deren Kreditaufnahmen nicht auf die investiven Ausgaben
60 beschränkt sein muss. Die Möglichkeit, mit der Nettokreditaufnahme zur Abwehr einer
61 Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die investiven Ausgaben zu überschreiten,
62 bietet ebenfalls erhebliche Spielräume. So fehlt vor allem eine Vorschrift, dies in den Zeiten
63 einer günstigen konjunkturellen Entwicklung wieder zu kompensieren. Außerdem ist der
64 Begriff „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ sehr weit gefasst.

65 Besonders problematisch im Zusammenhang mit der „Goldenen Regel“ ist die Abgrenzung des
66 Investitionsbegriffs. Diese ist in Deutschland und in den meisten Bundesländern so weit
67 gefasst, dass sie nicht der Grundidee der Regel entspricht. Berücksichtigt man nur die
68 staatlichen Sachinvestitionen (und nicht die Investitionszuschüsse an private etc.) so wird die
69 „Goldene Regel“ in Deutschland in starkem Maße verletzt. Werden zudem die Abschreibungen
70 ins Bild genommen, wird die Diskrepanz nur offensichtlicher. So stand im Jahr 2004 ein Defizit
71 von 3,7 Prozent des BIP einer negative Nettoinvestition in Höhe von 0,2 Prozent des BIP
72 gegenüber.

73 **Europäische Regeln**

74 Im Maastricht-Vertrag sind Obergrenzen für die gesamtstaatliche Defizit- und Schuldenquote
75 vereinbart, die nur in Ausnahmefällen überschritten werden dürfen. Unter anderem wurde für
76 die einzelnen EU-Staaten ein mittelfristig (also über den Konjunkturzyklus) einzuhaltendes
77 Defizitziel festgelegt. **Zumindest für Deutschland bedeutet dies auch nach der jüngsten**
78 **Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die Verpflichtung zu einem konjunkturell**

79 **annähernd ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt.** Die Einhaltung einer solchen
80 Haushaltsposition erlaubt das „Atmen der Budgets im Konjunkturzyklus und ermöglicht auch
81 die Absorption anderer darüber hinausgehender „Schocks“, ohne dass die absolute
82 Obergrenze für die unbereinigte Defizitquote von 3 % durchbrochen wird. Aufgrund
83 umfangreicher Ausnahmeregelungen und dem Fehlen des politischen Willens wurden aber die
84 Glaubwürdigkeit und die Bindungswirkungen des Paktes entschieden geschwächt.

85 Um gleichwohl die Ziele der europäischen Regeln zu erreichen, wäre eine feste Verankerung
86 im deutschen Haushaltsrecht anzustreben.

87

88 **Reform des nationalen Haushaltsrechts**

89

90 In Deutschland besteht, wie dargelegt, eine Diskrepanz zwischen den im Rahmen des
91 Maastricht-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingegangenen europäischen
92 Verpflichtungen zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits und dem nationalen
93 Haushaltsrecht. Angesichts der unzureichenden nationalen Begrenzungen der
94 Kreditaufnahme und der tatsächlich realisierten hohen Defizite von Bund und Ländern scheint
95 eine grundsätzliche Neuordnung des deutschen Haushaltsrechts im Rahmen eines
96 wirkungsvollen nationalen Stabilitätspakts erforderlich.

97 Zum einen müssten die rechtlichen Rahmenbedingungen, die eine geordnete Entwicklung der
98 Staatsfinanzen sichern sollen, deutlich verschärft werden. Derzeit kann weder Art. 115 GG
99 noch das deutsche Haushaltsrecht noch der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt
100 einen mittelfristig ausgeglichenen Haushalt gewährleisten.

101 Zu begrüßen ist der im Rahmen der Föderalismusreform angedachte „**nationale**
102 **Stabilitätspakt**“, mit dem auch die Länder verpflichtet werden, sich an möglichen
103 Sanktionszahlungen aufgrund der Verletzung des Maastrichtsvertrages zu beteiligen. Dadurch
104 sollen gesamtstaatlich die Anreize zur Einhaltung der europäischen Vorgaben erheblich
105 gestärkt werden, da so zukünftig alle öffentlichen Haushalte ein Interesse an der Vermeidung
106 von Sanktionszahlungen haben.¹ Positiv zu bewerten ist auch die angedachte Neuregelung der
107 Zustimmungserfordernisse des Bundesrates.

108 Dies kann jedoch nur ein erster Schritt sein.

109 Eine konsequente Reform des nationalen Haushaltsrechts würde eine **Verfassungsänderung**
110 erfordern. Dabei entspräche es den europäischen Vorgaben, wenn anstelle der in Artikel 115
111 Grundgesetz verankerten Regelung (wie auch bei den Bundesländern) das Gebot strukturell
112 annähernd ausgeglichener Haushalte in die Verfassungen aufgenommen würde. Dies erscheint
113 unter anderem auch in Anbetracht der voraussichtlich auf längere Sicht verstärkten privaten
114 Bereitstellung und Finanzierung zuvor im staatlichen Sektor vorgenommener Investitionen
115 und der demographischen Entwicklung gerechtfertigt.

¹ Es ist vorgesehen, dass Bund und Länder eventuelle Sanktionszahlungen gemeinsam tragen. 65 Prozent solcher Zahlungen würde der Bund tragen, 35 Prozent die Länder. 35 Prozent des Länderanteils würde die Ländergesamtheit solidarisch entsprechend ihrer Einwohnerzahl tragen, 65 Prozent die Länder, die die Lasten verursacht haben, entsprechend ihres Verursachungsbeitrags. Eine entsprechende Regelung wird in die Verfassung aufgenommen.

116 Eine solche grundsätzliche Entscheidung würde konkretere Ausführungsbestimmungen
117 erforderlich machen, für die das Haushaltsgrundsätzegesetz ein geeigneter Regelungsrahmen
118 sein könnte. Hier müsste eine transparente und nachvollziehbare Berücksichtigung der
119 konjunkturellen Einflüsse definiert werden.

120 Das Ziel, im nationalen Haushaltsrecht alle Gebietskörperschaften auf solide Staatsfinanzen
121 zu verpflichten, würde zudem durch eine grundlegende Reform der Finanzverfassung in
122 Deutschland erleichtert. Im Rahmen einer solchen Reform ist die Eigenverantwortlichkeit der
123 einzelnen Gebietskörperschaften zu erhöhen, um die Verknüpfung zwischen staatlichen
124 Ausgaben und Einnahmen deutlich zu machen.

125 Ziel muss es sein, auf den einzelnen staatlichen Ebenen eine klare Aufgabenzuordnung,
126 verbunden mit einer Zuordnung von Einnahmequellen und zugehörigen
127 Gesetzgebungskompetenzen der einzelnen Gebietskörperschaften herzustellen. Damit
128 ergäben sich regionale Differenzierungsmöglichkeiten und eine erhöhte Verantwortung jeder
129 einzelnen Gebietskörperschaft für die Entwicklung ihrer Finanzen.