



Auszug aus dem Jahresgutachten 2006/07

Artikel 115 GG schärfen und ergänzen
(Ziffern 390 bis 408)

fizits auch nach erfolgter Korrektur des übermäßigen Defizits in den Folgejahren um jeweils mindestens einen halben Prozentpunkt verringert werden. Tatsächlich ist ein solches Vorhaben erforderlich, um zum einen das im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerte **mittelfristige Konsolidierungsziel** eines strukturell ausgeglichenen Haushalts einzuhalten. Auf diese Weise würde Deutschland zukünftig wieder in die Lage versetzt, die automatischen Stabilisatoren in konjunkturellen Schwächephasen wirken zu lassen, ohne mit den europäischen Haushaltsregeln in Konflikt zu geraten. Eine ganz andere Frage ist, ob das Ziel eines auf Dauer strukturell ausgeglichenen öffentlichen Haushalts ökonomisch sinnvoll ist. Langfristig würde dies auf eine Schuldenstandsquote von null hinauslaufen. Tatsächlich spricht einiges dafür, eine nach oben durch die staatlichen Netto-Investitionen begrenzte langfristige Neuverschuldung zuzulassen (Ziffern 405 f.). Auch dies würde aber, ausgehend von der strukturellen Verfassung der öffentlichen Haushalte, eine weitere Reduzierung der Neuverschuldung erfordern. Zum anderen überschreitet der staatliche **Schuldenstand** seit dem Jahr 2002 ebenfalls den Referenzwert in Höhe von 60 vH in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, wobei mit einem Wert von 67,9 vH Ende des Jahres 2005 ein neuer Höchststand erreicht wurde. Eine dauerhafte Verringerung dieser Quote ist nur möglich, wenn strukturelle Primärüberschüsse erzielt werden, das heißt die um konjunkturelle Effekte sowie Sondereinflüsse auf die öffentlichen Haushalte bereinigten Einnahmen die bereinigten Ausgaben (ohne Zinsausgaben) überschreiten. Aber auch mit Blick auf eine hohe implizite Verschuldung, die Folge eines demographisch bedingt starken Anstiegs besonders der zukünftigen Ausgabenverpflichtungen des Staates und Zeichen einer weiterhin hohen **Tragfähigkeitslücke** in den öffentlichen Haushalten ist, muss die Finanzpolitik auf eine weitere Verminderung der laufenden Defizite und auf die Erzielung struktureller Primärüberschüsse ausgerichtet sein. Das Erreichen dieser Ziele ist selbst nach der beschlossenen Erhöhung des Regelsatzes der Umsatzsteuer und der Versicherungsteuer zu Beginn des Jahres 2007 und den damit verbundenen, für eine Verbesserung der Haushalte von Bund und Ländern zur Verfügung stehenden Mehreinnahmen alles andere als gewährleistet. Deshalb sind auch zukünftig weitere Konsolidierungsanstrengungen erforderlich – vorzugsweise auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte sowie durch die Überprüfung von steuerlichen Ausnahmetatbeständen.

2. Artikel 115 Grundgesetz schärfen und ergänzen

390. Neben den europäischen Vereinbarungen, die mit dem Vertrag von Maastricht und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt für eine Begrenzung der öffentlichen Verschuldung in den Ländern der Europäischen (Währungs-)Union sorgen sollen, existieren in Deutschland auf verfassungsrechtlicher Ebene weitere Verschuldungsgrenzen für die Haushalte von Bund und Ländern. Mit Blick auf die Kreditaufnahme im Bundeshaushalt betrifft dies in erster Linie die Vorschrift in Artikel 115 Grundgesetz; für die Haushalte der Länder gelten in den jeweiligen Länderverfassungen vergleichbare Bestimmungen. Artikel 115 Grundgesetz begrenzt die Höhe der Nettokreditaufnahme des Bundes grundsätzlich auf die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen (so genannte „goldene Regel“). Sowohl der Bund (seit dem Jahr 2002) als auch eine Vielzahl der Länder haben diese Grenze für die Aufnahme neuer Kredite in ihren Haushalten in der jüngeren Vergangenheit zum Teil deutlich überschritten. Bedenklich stimmt dabei nicht nur, dass gerade der Bundeshaushalt in den letzten Jahren in eine **strukturelle Schieflage** geraten ist, die eine dauerhafte und nachhaltige Einhaltung der Regelgrenze von Artikel 115 Grundgesetz erheblich erschwert. Dies gilt sogar in der weiten Auslegung des Investitionsbegriffs, die der haus-

haltsrechtlichen Konkretisierung der Verschuldungsgrenze zugrunde liegt und die Desinvestitionen (etwa in Form von Beteiligungsveräußerungen) sowie Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock unberücksichtigt lässt. Problematisch ist darüber hinaus, dass die Überschreitung der Regelgrenze von Seiten der Bundesregierung in zum Teil ökonomisch zweifelhafter Weise begründet wurde. Dies wirft grundsätzliche Fragen zur **Bindungswirkung von Artikel 115 Grundgesetz** auf.

391. Schon in den Jahren 2002 und 2003 hatte die in den jeweiligen Nachtragshaushalten vorgeordnete Nettokreditaufnahme des Bundes die veranschlagten Ausgaben für Investitionen in erheblichem Umfang überschritten (Tabelle 34). Im Gegensatz dazu bezog sich die Überschreitung der Regelgrenze von Artikel 115 Grundgesetz im Jahr 2004 bereits auf den ursprünglichen Haushaltsplan. Einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1989 zufolge lässt Artikel 115 Grundgesetz eine solche Konstellation unter zwei Voraussetzungen zu. Zum einen muss eine **Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** vorliegen oder drohend bevorstehen. Eine solche Störung wird üblicherweise am Erreichen der vier Teilziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes aus dem Jahr 1967 – Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand sowie außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum – festgemacht. Zum anderen muss die zusätzliche Kreditaufnahme dazu gedacht und auch geeignet sein, eine gegebenenfalls festgestellte Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beseitigen oder im Vorhinein zu verhindern. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verfügt der Gesetzgeber in beiderlei Hinsicht über einen „Einschätzungs- und Bewertungsspielraum“, sieht sich jedoch auch einer „**Darlegungslast**“ für die Erfüllung der Voraussetzungen dieser Vorschrift gegenüber.

Tabelle 34

| Investitionsausgaben und Nettokreditaufnahme des Bundes | | | | | | |
|---|----------------------|------------------------|------|----------------------|------------------------|------|
| Mrd Euro | | | | | | |
| Jahr | Investitionsausgaben | | | Nettokreditaufnahme | | |
| | Haushaltsgesetz Soll | Nachtragshaushalt Soll | Ist | Haushaltsgesetz Soll | Nachtragshaushalt Soll | Ist |
| 2002 | 25,0 | 25,0 | 24,1 | 21,1 | 34,6 | 31,9 |
| 2003 | 26,7 | 26,7 | 25,7 | 18,9 | 43,4 | 38,6 |
| 2004 | 24,6 | 24,6 | 22,4 | 29,3 | 43,5 | 39,5 |
| 2005 ^{a)} | 22,7 | . | 22,9 | 22,0 | . | 31,2 |
| 2006 | 23,2 | . | . | 38,2 | . | . |
| 2007 ^{b)} | 23,5 | . | . | 22,0 | . | . |
| 2008 ^{c)} | 23,4 | . | . | 21,5 | . | . |
| 2009 ^{c)} | 23,6 | . | . | 21,0 | . | . |
| 2010 ^{c)} | 23,3 | . | . | 20,5 | . | . |

a) Investitionsausgaben (Ist) ohne Betriebsmitteldarlehen an die Gesetzliche Rentenversicherung (0,9 Mrd Euro). - b) Werte laut Regierungsentwurf für das Haushaltsgesetz 2007. - c) Werte laut Regierungsentwurf für den Finanzplan des Bundes 2006 bis 2010 (mittelfristige Finanzplanung).

Quelle: BMF

392. In der Begründung der **Nachtragshaushalte 2002 und 2003** konstatierte die Bundesregierung eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die sich nach ihrer Auffassung je-

weils an einer Verfehlung sowohl des Ziels eines hohen Beschäftigungsstands als auch des Ziels eines stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums festmachen ließ. Im Hinblick auf die Überschreitung der Regelgrenze im **Haushaltsplan 2004** führte sie an, dass zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts, das heißt im Herbst 2003, von einem Anhalten der bestehenden Störung im Folgejahr auszugehen und „zur Überwindung der Konjunkturschwäche“ das Vorziehen einer eigentlich erst für einen späteren Zeitpunkt geplanten Steuerentlastung erforderlich sei. Der Verstoß gegen die Regelgrenze sei auf die entsprechenden Mindereinnahmen zurückzuführen. Der Sachverständigenrat hat in verschiedener Hinsicht Zweifel an dieser Argumentation vorgebracht (JG 2005 Ziffern 475 ff.). Wegen eines möglichen Verstoßes gegen Artikel 115 Grundgesetz haben die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP ein Normenkontrollverfahren gegen das Haushaltsgesetz 2004 angestrengt. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht ergangen.

393. Im **Jahr 2005** lagen die tatsächlichen Investitionsausgaben (unter Vernachlässigung eines Betriebsmitteldarlehens an die Gesetzliche Rentenversicherung) zwar erneut um mehr als 8 Mrd Euro unter der letztlich notwendigen Neuverschuldung. Im Unterschied zu den drei Vorjahren verzichtete die Bundesregierung im vergangenen Jahr aber auf die Vorlage eines Nachtragshaushalts. Dadurch erübrigten sich die Feststellung einer konjunkturellen Störung und die Darlegung, in welcher Weise eine höhere Kreditaufnahme zur Überwindung dieser Störung geeignet gewesen sei. Der Verzicht auf einen Nachtragshaushalt wurde möglich, weil im Jahr 2005 in erheblichem Umfang Kreditermächtigungen zur Verfügung standen, die in den vorangegangenen Haushaltsjahren erteilt, aber nicht genutzt worden waren.

Die mit den jeweiligen Nachtragshaushalten erteilten Kreditermächtigungen wurden in den Jahren 2002 bis 2004 im Umfang von insgesamt mehr als 11 Mrd Euro nicht verbraucht. Zusammen mit aus den Jahren zuvor nicht genutzten Ermächtigungen belief sich das Volumen der im Jahr 2005 zur Verfügung stehenden **Restkreditermächtigungen** nach § 18 Absatz 3 der Bundeshaushaltsordnung damit auf 19 Mrd Euro. Grundsätzlich verfallen solche Ermächtigungen nach einem Jahr. Offensichtlich besteht das Vorgehen in der Haushaltspraxis jedoch regelmäßig darin, zu Beginn des Jahres zunächst die ungenutzten Kreditermächtigungen des Vorjahrs zu verbrauchen (Bundesrechnungshof, 2005). Aufgrund einer Sperre im Haushaltsgesetz war dies im Jahr 2005 zwar nur möglich bis zu einem Umfang von 0,5 vH der für das laufende Jahr im Bundeshaushalt festgestellten Gesamtausgaben, das heißt bis zu einem Betrag von weniger als 1,5 Mrd Euro. Im Dezember hatte die Bundesregierung aber vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages eine Aufhebung dieser Sperre und einen Rückgriff auf vorhandene Restkreditermächtigungen in Höhe von 13 Mrd Euro bewilligt bekommen. Die Möglichkeit, auf zusätzliche Kreditermächtigungen in diesem Umfang zuzugreifen, machte damit letztlich die Vorlage eines Nachtragshaushalts entbehrlich.

394. Ein Problem von Artikel 115 Grundgesetz besteht darin, dass sich die Vorschrift für das Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben auf die Haushaltsaufstellung bezieht und nicht auf den Haushaltsvollzug. Zumindest vordergründig macht es eine solche Regelung nämlich attraktiv, das im ursprünglichen Haushaltsplan veranschlagte Kreditvolumen wirklichkeitsfremd niedrig auszuweisen. Gänzlich zuwider läuft dem Sinn der verfassungsrechtlichen Grenze für die Neuverschuldung des Bundes jedoch die Nutzung zu einem früheren Zeitpunkt erteilter, aber nicht genutzter Kreditermächtigungen mit der Folge, dass auf die Vorlage eines Nachtragshaushalts verzichtet werden kann und eine Prüfung der Vereinbarkeit mit Artikel 115 Grundgesetz somit ausgeschlossen ist. Dies gilt erst recht, wenn in Betracht gezogen wird, dass hohe

Restkreditemächtigungen in der Vergangenheit besonders in denjenigen Jahren entstanden sind, in denen eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgestellt worden war, was dann eine starke und letztlich im jeweiligen Haushaltsjahr nur zum Teil genutzte Ausweitung des veranschlagten Kreditrahmens nach sich zog. Eine Verschärfung der entsprechenden Regel in § 18 Absatz 3 der Bundeshaushaltsordnung erscheint aus diesem Grund geboten. Auch der Bundesrechnungshof hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, eine Übertragung übrig gebliebener Kreditemächtigungen in das folgende Haushaltsjahr gänzlich zu untersagen (zuletzt Bundesrechnungshof, 2005, 53).

395. Der **Bundshaushalt 2006** sah erneut Einnahmen aus Krediten in einer Größenordnung vor, die die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in außerordentlichem Umfang – nämlich um rund 15 Mrd Euro – überstieg. Aus Sicht der Bundesregierung drohte im Jahr 2006 eine Verfehlung von zwei der im Stabilitätsgesetz genannten Teilziele, die das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht definieren, nämlich der Ziele eines angemessenen Wirtschaftswachstums sowie eines hohen Beschäftigungsstands.

In der Begründung des im Frühjahr 2006 vorgelegten Entwurfs für das Haushaltsgesetz heißt es hierzu wörtlich: „Im Jahre 2006 droht eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; die Ziele eines hohen Beschäftigungsstandes sowie eines angemessenen Wirtschaftswachstums sind unmittelbar gefährdet.“ Mit Blick auf die drohende Verfehlung des Teilziels eines angemessenen Wirtschaftswachstums wurde auf das nach der Erwartung der Bundesregierung im Jahr 2006 fortbestehende „Ungleichgewicht zwischen außenwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Kräften ... (gespaltene Konjunktur)“ verwiesen. In Bezug auf die drohende Verfehlung des Teilziels eines hohen Beschäftigungsstandes wurde zwar konstatiert, dass im Jahr 2006 „die konjunkturelle Arbeitslosigkeit einen eher geringen Anteil an der gesamten Arbeitslosigkeit ausmachen“ dürfte. Weil aber die Erwerbstätigkeit im Jahresverlauf stagnieren werde und der erwartete Abbau der Arbeitslosigkeit „im Wesentlichen statistisch bedingt“ sei, dürfe trotz eines sich fortsetzenden und sogar verstärkenden Aufschwungs keine „tatsächliche Besserung am Arbeitsmarkt“ erwartet werden. Vor diesem Hintergrund seien über die bereits beschlossenen und sich erst in den Folgejahren umfänglich in den öffentlichen Haushalten niederschlagenden Konsolidierungsmaßnahmen hinaus „kontraktive Wirkungen auf die Konjunktur ... zu minimieren“. Zugleich müsse die sich abzeichnende „Belebung der Binnenkonjunktur“ durch ein so genanntes „Impulsprogramm“ gestützt werden, wodurch die erhebliche Überschreitung der verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenze letztlich gerechtfertigt sei.

396. Hervorzuheben ist zunächst, dass weder das Grundgesetz selbst, noch das durch den Wortlaut von Artikel 115 Grundgesetz indirekt angesprochene Stabilitätsgesetz eine eindeutige **Operationalisierung** des Begriffs „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ erlaubt. Weil die im Stabilitätsgesetz genannten vier Teilziele lediglich qualitativ bestimmt sind, ist die Frage, auf welche Weise die Zielgrößen zu definieren und die Erreichbarkeit der Ziele zu quantifizieren seien, grundsätzlich mit einem gewissen Bewertungsspielraum verbunden. Die von der Bundesregierung in diesem Jahr vorgeschlagene Interpretation der im Stabilitätsgesetz genannten Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist aber in jedem Fall höchst problematisch. Sie stellt in Bezug auf eine mögliche Verfehlung des Teilziels eines „stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums“ alleine darauf ab, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2006 voraussichtlich vor allem von der Außenwirtschaft getragen würde und dem eine „fragile Binnenkonjunktur“ gegenüberstehe. Unabhängig von der Plausibilität einer solchen Einschätzung der konjunkturellen Entwicklung erweckt diese Argumentation jedenfalls den Eindruck von Beliebigkeit: In praktisch jeder konjunkturellen Situation dürften sich, unabhängig von einer Einschätzung der

Höhe des Bruttoinlandsprodukts, einzelne Verwendungsaggregate schwächer als andere entwickeln. Nähme man die Ausführungen der Bundesregierung wörtlich, das heißt, setzte man ein „angemessenes“ mit einem „ausgewogenen“ Wirtschaftswachstum gleich, läge ein angemessenes Wirtschaftswachstum in Wirklichkeit so gut wie nie vor. Ein Überschreiten der Regelgrenze des Artikel 115 Grundgesetz ließe sich jederzeit rechtfertigen, und die Bindungswirkung der Kreditobergrenze der Verfassung wäre vollends ausgehebelt.

397. Im Hinblick auf das Teilziel eines stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums sieht der Sachverständigenrat im Unterschied zu den Ausführungen der Bundesregierung allein die mögliche Verletzung eines **stetigen** Wirtschaftswachstums als relevant für die Prüfung auf Vorliegen einer gesamtwirtschaftlichen Störungslage an (JG 2005 Ziffern 475 ff.). Der Begriff des stetigen Wirtschaftswachstums zielt dabei auf die kurzfristige konjunkturelle Entwicklung, gemessen an der voraussichtlichen Veränderung sowie dem Niveau der relativen Output-Lücke im fraglichen Jahr. Dahinter steht die Vorstellung, dass eine zusätzliche staatliche Kreditaufnahme – unter bestimmten Umständen – dazu geeignet sein kann, einem Zurückfallen des realen Bruttoinlandsprodukts unter seinen mittelfristigen Trend entgegenzutreten. Demgegenüber bezieht sich das Ziel eines **angemessenen** Wirtschaftswachstums auf die um konjunkturbedingte Schwankungen bereinigte Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, das heißt auf das Produktionspotential. Sowohl theoretisch als auch empirisch ist weitgehend unstrittig, dass von einer höheren staatlichen Verschuldung in der Tendenz negative Effekte auf den Wachstumspfad einer Volkswirtschaft ausgehen. Das Erreichen des Ziels eines „angemessenen“ Potentialwachstums kann deswegen auf dem Wege kreditfinanzierter Stabilisierungsmaßnahmen nicht erleichtert werden, sondern wird durch solche Maßnahmen tatsächlich eher behindert. Der Hinweis auf die mögliche Verfehlung eines „angemessenen“ Wirtschaftswachstums scheidet damit als Begründung für eine Überschreitung der Regelgrenze des Artikel 115 Grundgesetz aus.

Die hier vorgeschlagene Interpretation steht im Einklang mit den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichtes. In einem Urteil zu Artikel 115 Grundgesetz aus dem Jahr 1989 legte das Gericht dar, dass zur Herstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne des Stabilitätsgesetzes eine „relativ-optimale Gleichgewichtslage“ anzustreben sei. Auch komme es bei der Prüfung einer möglichen Störungslage „weniger auf die zu einzelnen Komponenten gegebenen Daten als die darin erkennbaren Entwicklungstendenzen“ an. Beide Aussagen korrespondieren mit der Aufforderung, unter stabilisierungspolitischen Gesichtspunkten lediglich die konjunkturbedingten Schwankungen wichtiger ökonomischer Variablen um ihren Trend – und nicht das absolute Niveau dieser Größen – in den Blick zu nehmen.

398. Die folgenden Ausführungen orientieren sich an den konjunkturellen Erwartungen der Bundesregierung für das Jahr 2006, wie sie sich dem Ende Januar dieses Jahres veröffentlichten Jahreswirtschaftsbericht entnehmen lassen. Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2006 wurde im März in den Deutschen Bundestag eingebracht, und die Begründung des Haushaltsgesetzes bezieht sich in der konjunkturellen Analyse auf den Jahreswirtschaftsbericht. Die dort getroffenen Aussagen lassen sich deshalb als Maßstab für die Bewertung des letztlich nur mit geringen Abweichungen beschlossenen Bundeshaushalts heranziehen. Zu beachten ist, dass sich aufgrund der tatsächlichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und auch aufgrund von Revisionen, die das Statistische Bundesamt zwischenzeitlich in Bezug auf wichtige Aggregate der Vorquartale vorgenommen hatte, das Konjunkturbild im Verlauf des Jahres erheblich günstiger darstellte als zu Beginn des Jahres angenommen. Im Hinblick auf den hier relevanten Zeitpunkt im Frühjahr 2006 stimmte das da-

mals noch weniger optimistische Konjunkturbild der Bundesregierung, verbunden mit der Erwartung einer für sich genommen weniger positiven Änderung der Output-Lücke, aber mit den konjunkturellen Einschätzungen anderer Institutionen (auch des Sachverständigenrates) überein.

399. Bereits auf Grundlage der konjunkturellen Erwartungen der Bundesregierung zu Beginn dieses Jahres war davon auszugehen, dass sich die relative Output-Lücke im Jahr 2006 in der Tendenz schließen würde (Schaubild 77, Seite 306). Diese Aussage gilt für sämtliche der bei den Berechnungen verwendeten statistischen Filtermethoden ebenso wie für die produktionstheoretisch fundierten Verfahren. Bei einem der verwendeten Verfahren weist das Ergebnis der Berechnungen bereits zum Frühjahr sogar auf einen Wechsel des Vorzeichens der relativen Output-Lücke hin. Sowohl mit Blick auf die Veränderung als auch mit Blick auf das Niveau der von der Bundesregierung für das Jahr 2006 erwarteten relativen Output-Lücke war deshalb von einer bevorstehenden konjunkturellen Schwäche und der Notwendigkeit eines stabilisierungspolitisch motivierten und kreditfinanzierten Eingriffs in die konjunkturelle Entwicklung nicht auszugehen. Angesichts des sich abzeichnenden Aufschwungs wären im Gegenteil sogar deutlich größere Konsolidierungsschritte möglich und, bedenkt man die weiterhin prekäre Lage der öffentlichen Haushalte, auch angezeigt gewesen.

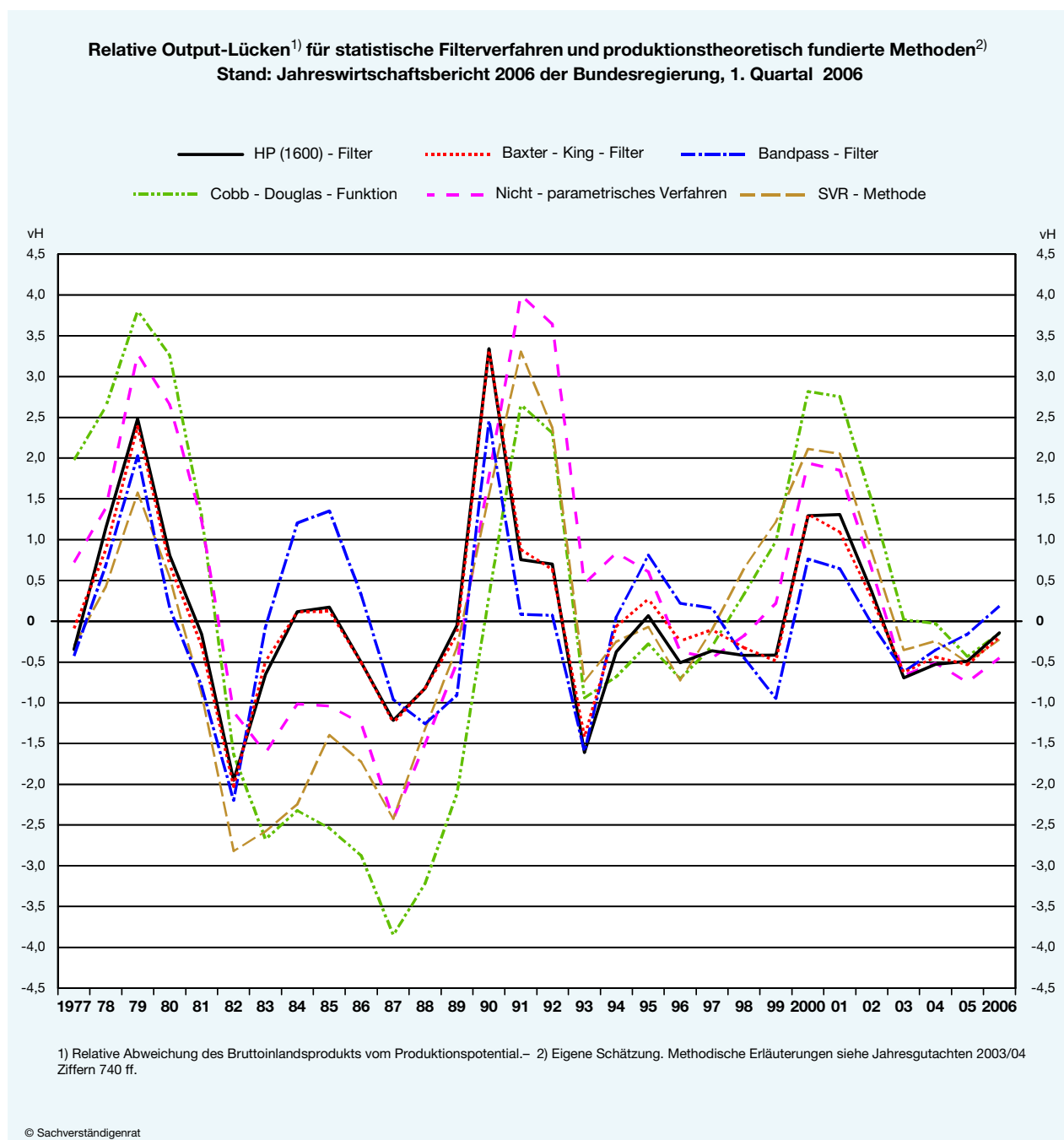
400. In analoger Weise kommt es bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aus dem Blickwinkel des **Arbeitsmarkts** vorliegt, auf die Größe und Entwicklung der konjunkturellen Komponente der Arbeitslosigkeit sowie die Entwicklung der Beschäftigung an (JG 2005 Ziffern 482 ff.). Denn der nicht konjunkturelle Teil der Arbeitslosigkeit und ein damit einhergehend niedrigerer Beschäftigungsstand können durchaus ein stabiler, gleichgewichtiger Zustand sein, ganz abgesehen davon, dass ihnen mit kreditfinanzierten Stabilisierungsmaßnahmen nicht wirksam beizukommen ist.

Der Sachverständigenrat war in seinem Jahresgutachten 2005/06 für das Jahr 2006 von einer eher verhaltenen Belebung auf dem Arbeitsmarkt, keineswegs aber von einer Verschlechterung ausgegangen. Diese Prognose basierte auf den im Herbst 2005 verfügbaren Informationen. Auch die Bundesregierung weist im Jahreswirtschaftsbericht 2006 zu Recht darauf hin, dass die Daten für das vierte Quartal 2005 auf eine spürbare Verbesserung der Arbeitsmarktlage gerade bei der registrierten Arbeitslosigkeit hindeuteten. Die Bundesregierung ging daher im Frühjahr für das Jahr 2006 von einer **Abnahme der registrierten Arbeitslosigkeit** in Höhe von rund 350 000 Personen aus – eine Einschätzung, die sich hinsichtlich der Größenordnung mit der anderer Institutionen, die ihre Prognosen in etwa zum gleichen Zeitpunkt erstellten, deckt.

Ein derartiger Rückgang war als echte Entspannung auf dem Arbeitsmarkt zu interpretieren. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung noch andauernder **Rücksortierungsprozesse** als Folge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, auf welche die Bundesregierung in der Begründung des Haushaltsgesetzes 2006 verweist. Zwar ist ein auf die Fehleinstufung von Leistungsempfängern des Arbeitslosengelds II (als vermeintlich erwerbsfähig) zurückzuführender Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit als rein statistischer Effekt für die Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung unbeachtlich und darf insbesondere nicht als Abnahme der konjunkturellen Komponente der Arbeitslosigkeit gedeutet werden. Da aber selbst der gesamte Effekt, den die Hartz IV-Reform auf den Umfang der registrierten Arbeitslosigkeit hatte, im Mittel des Jah-

res 2005 auf nicht mehr als 380 000 Personen beziffert wurde und Rücksortierungsprozesse lediglich einen kleineren Teil davon ausmachten, weist der im Jahreswirtschaftsbericht 2006 prognostizierte Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit um 350 000 Personen auf eine tatsächliche und nicht bloß scheinbare Besserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt hin. Dies legt auch die von der Bundesregierung erwartete leichte Abnahme der Erwerbslosenquote um 0,1 Prozentpunkte nahe, bei der sich die durch die Hartz IV-Reform geänderte Abgrenzung der registrierten Arbeitslosigkeit nicht auswirkt. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass bei der nicht-konjunkturellen Arbeitslosigkeit zwischen den Jahren 2005 und 2006 nicht von einer Änderung auszugehen war (OECD, 2005), so war schon Anfang des Jahres 2006 eine Abnahme der konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit im Jahresverlauf zu erwarten.

Schaubild 77



Hinsichtlich der **Beschäftigungsentwicklung** ging die Bundesregierung im Jahresvergleich von keiner Änderung der Zahl der Erwerbstätigen aus, nachdem diese zwischen den Jahren 2004 und 2005 noch um 0,2 vH abgenommen hatte, und auch mit Blick auf die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer wurde offenbar ein Auslaufen des Beschäftigungsabbaus erwartet. In der Summe bleibt damit festzuhalten, dass Anfang des Jahres 2006 von Seiten des Arbeitsmarkts keine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in diesem Jahr zu erwarten war.

401. Dass auf Basis der im Frühjahr 2006 zur Verfügung stehenden Informationen eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bestand oder für den Verlauf des Jahres 2006 voraussehen war, erscheint nach den zuvor angestellten Überlegungen ausgeschlossen. Aber selbst wenn man von der Möglichkeit einer solchen Störung ausgeht, ist der Umfang der über die Regelgrenze hinausgehenden Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt 2006 keinesfalls durch stabilisierungspolitische Vorhaben zu rechtfertigen. Wenn überhaupt, ist die Größenordnung einer stabilisierungspolitisch begründbaren höheren Nettokreditaufnahme durch die Mindereinnahmen oder Mehrausgaben des von der Bundesregierung aufgelegten „**Impulsprogramms**“ begrenzt (Ziffer 95). Nach Schätzungen der Bundesregierung beliefen sich die Einnahmeausfälle des Bundes aufgrund dieses Programms im Jahr 2006 auf lediglich etwas mehr als 1,2 Mrd Euro. Der in Bezug auf die resultierende Haushaltsbelastung wichtigste Bestandteil des Programms – die Anhebung der degressiven Abschreibung bei beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, deren Anschaffung oder Herstellung in den Jahren 2006 und 2007 erfolgt – führt in den Jahren 2007 und 2008 zu den größten Einnahmeausfällen, weil dann die entsprechenden Steuererstattungen erfolgen werden. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die in dem Programm enthaltene steuerliche Begünstigung von Kinderbetreuungskosten (neuer § 4f EStG) laut Gesetzesbegründung die Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit verbessern soll; man erkennt daran, dass der Inhalt des Programms offenbar nicht allein stabilisierungspolitischen Erwägungen folgte. Schließlich lassen sich auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts wirksame Maßnahmen – etwa in Form höherer Investitionsausgaben, die ebenfalls Bestandteil des „Impulsprogramms“ waren – schon deswegen nicht zur Rechtfertigung einer höheren Überschreitung der Regelgrenze von Artikel 115 Grundgesetz heranziehen, weil damit unmittelbar eine Ausweitung des verfassungsrechtlich zugestandenen Kreditaufnahmespielraums verbunden ist.

402. Die Beanspruchung der Ausnahmeregelung des Artikel 115 Grundgesetz lässt sich im Jahr 2006 vor diesem Hintergrund nicht begründen, auch nicht mit dem Hinweis auf die Finanzierung stabilisierungspolitischer Vorhaben im Zuge des beschlossenen „Impulsprogramms“. Der Sachverständigenrat ist der Meinung, dass mit dem Überschreiten der Investitionen durch die Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt 2006 ein **klarer Verstoß gegen die Verfassung** vorliegt. Dies gilt für die Haushaltsplanung und angesichts der günstigen konjunkturellen Entwicklung natürlich erst recht für den Haushaltsvollzug. Allerdings: Wo kein Kläger ist, ist auch kein Richter. Selbst für den eher unwahrscheinlichen Fall, dass sich die Oppositionsparteien FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen auf eine gemeinsame Einschätzung einigen könnten, wäre die Beantragung eines Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht nicht möglich, da ein solches Verfahren von einem Drittel der Mitglieder des Deutschen Bundestages beantragt werden müsste. Unterstellt ist dabei, dass Abgeordnete der CDU/CSU sich einem solchen Antrag nicht anschließen würden, auch wenn die von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gegen die Verfassungs-

mäßigkeit des Bundeshaushalts 2004 im Rahmen des damals angestrebten Normenkontrollverfahrens vorgebrachten Argumente im Jahr 2006 a fortiori Gültigkeit beanspruchen können.

403. Angesichts der Erfahrungen spätestens seit dem Jahr 2002 sind erhebliche Zweifel an der **Bindungswirkung** von Artikel 115 Grundgesetz angebracht. Diese betreffen einmal die Schwierigkeiten bei der haushaltsrechtlichen Umsetzung: Die Regelgrenze gilt nur für die Haushaltsaufstellung; nach Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gibt es faktisch keine Grenze für die dann zulässige Kreditaufnahme; und die Nutzung von aus den Vorjahren übernommenen Restkreditermächtigungen erlaubt es, auf die Vorlage eines andernfalls notwendigen Nachtragshaushalts zu verzichten. Hinzu tritt eine weite haushaltsrechtliche Definition des Investitionsbegriffs, die der Intention einer an der „goldenen Regel“ orientierten Verschuldungsgrenze in verschiedener Hinsicht zuwiderläuft. Zu bemängeln ist ferner, dass ein Antrag auf Normenkontrolle zwecks verfassungsrechtlicher Überprüfung der im Bundeshaushalt vorgesehenen Kreditaufnahme nur von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder mindestens einem Drittel der Mitglieder des Deutschen Bundestages gestellt werden kann. Besonders offenkundig wird dieser Mangel in diesem Jahr, in dem ein nach Ansicht des Sachverständigenrates eindeutig verfassungswidriger Bundeshaushalt vorgelegt wurde und dieser mangels Einleitung eines Normenkontrollverfahrens einer höchstrichterlichen Überprüfung entzogen bleibt. Schließlich besteht eine wesentliche Schwierigkeit bei der Anwendung von Artikel 115 Grundgesetz darin, dass selbst die Feststellung eines verfassungswidrigen Haushalts – die vom Bundesverfassungsgericht aller Erfahrung nach ohnehin erst mit großer zeitlicher Verzögerung erfolgen würde – keine unmittelbaren Konsequenzen nach sich zöge.

404. Das wiederholte Überschreiten der Investitionsausgaben durch die Nettokreditaufnahme und die festgestellten Mängel bei der Umsetzung der Verfassungsvorschrift legen die Frage nahe, ob die Verschuldungsbegrenzung des Artikel 115 Grundgesetz eine ökonomisch sinnvolle Regelung darstellt. Dabei geht es einmal um die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer objektbezogenen Verschuldungsgrenze im Regelfall, der idealtypisch durch ein langfristiges Wachstumsgleichgewicht charakterisiert ist. Davon zu trennen ist die Frage, ob institutionelle, gegebenenfalls auch verfassungsmäßige Regelungen für den Fall einer konjunkturbedingten Verschuldung erforderlich sind. Im Folgenden wird vorgeschlagen, an der Regelgrenze in Artikel 115 Grundgesetz festzuhalten, diese aber durch eine enge Fassung des Investitionsbegriffs zu schärfen. Zugleich sollten die Verschuldungsmöglichkeiten für den Ausnahmefall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts präzisiert und begrenzt werden. Dies könnte über verfassungsmäßig verankerte Regelungen geschehen, die sich am Modell der schweizerischen „Schuldenbremse“ orientieren.

Strukturelle Budgetdefizite: Zur Rechtfertigung einer langfristigen, objektbezogenen Verschuldungsgrenze

405. Gelegentlich wird eine Änderung des Artikel 115 Grundgesetz dahin gehend vorgeschlagen, dass eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben für den Fall einer konjunkturellen Normal-situation – oder über den Konjunkturzyklus hinweg – gänzlich verboten wird. Der Sachverständigenrat hält ein solches **Verbot einer langfristigen Staatsverschuldung** für **nicht sinnvoll**. Übertragen auf die gesamtstaatliche Ebene bedeutet dies, dass das aus dem EG-Vertrag abgeleitete mit-

telfristige Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts durch eine investitionsorientierte Verschuldungsregel mit eng gefasstem Investitionsbegriff ersetzt werden sollte.

Es ist ein robustes Ergebnis der ökonomischen Theorie, dass eine Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben, auch von Investitionsausgaben, im Vergleich zur Steuerfinanzierung zu einer Belastung zukünftiger Generationen und zu einem geringeren Wachstum führt – entweder einer dauerhaft geringeren Potentialwachstumsrate oder einer vorübergehend geringeren Zuwachsrates mit einem langfristig geringeren Potentialoutput je Einwohner. Dies gilt jedenfalls für den in der langen Frist plausiblen Fall, dass der Zinssatz die Wachstumsrate des Produktionspotentials übersteigt. Eine langfristige Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben kann dann nur mit erwünschten Umverteilungswirkungen zu Lasten zukünftiger Generationen begründet werden.

Im Normalfall verfügen aufeinander folgende Generationen über ein jeweils höheres reales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. Spätere Generationen sind in diesem Sinne „reicher“ als frühere. Dies liegt an der Weitergabe und Akkumulation technischen Wissens, aber auch an den Produktivitätseffekten öffentlicher Investitionen. Produktive öffentliche Investitionen erhöhen für sich genommen das zukünftige Produktionspotential je Einwohner, machen zukünftige Generationen also reicher. So wie innerhalb einer Periode durch das Steuer- und Transfersystem von „Reich“ zu „Arm“ umverteilt wird, kann auch eine intergenerative Umverteilung zu Lasten der zukünftigen, reicheren Generationen gerechtfertigt werden. Die staatliche Verschuldung ist dabei ein geeignetes wirtschaftspolitisches Instrument zur Erreichung der gewünschten intergenerativen Umverteilungseffekte. Auf der anderen Seite sind Schranken erforderlich, um eine zu starke Belastung, eine Ausbeutung zukünftiger Generationen durch die gegenwärtige Politik zu verhindern. Artikel 115 Grundgesetz stellt eine derartige Schranke dar. Die für den Regelfall vorgesehene Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme durch die öffentlichen Investitionsausgaben gewährleistet, dass eine Belastung zukünftiger Generationen nur zulässig ist, wenn ihr zugleich ein – im Idealfall – ertragbringender Vermögenszuwachs oder, weitgehend äquivalent damit, ein positiver Wachstumseffekt gegenüber stehen. Insofern besteht eine gewisse intertemporale Äquivalenz zwischen den Vermögenszuwächsen und den Belastungen, die zukünftige Generationen durch die von den gegenwärtig lebenden Generationen bestimmte Wirtschaftspolitik erfahren. Gleichzeitig wird eine Ausbeutung zukünftiger durch gegenwärtige Generationen verhindert.

406. Das der objektiven Verschuldungsgrenze des Artikel 115 Grundgesetz zugrunde liegende intertemporale Äquivalenzprinzip beruht auf einem Investitionsbegriff, der die Vermögens- und Wachstumseffekte öffentlicher Investitionen in den Vordergrund stellt. Auch wenn ein solches Vorgehen nicht zwangsläufig ist, wird man im Zusammenhang mit der Operationalisierung von Artikel 115 Grundgesetz wohl an einer Abgrenzung öffentlicher Investitionsausgaben anhand des Gruppierungsplans der Bundeshaushaltsordnung festhalten müssen. Die gegenwärtige Klassifikation der Ausgaben für Investitionen sollte aber ergänzt werden. Grundsätzlich gilt, dass nur solche Ausgabenkategorien zu erfassen sind, die mit positiven Vermögens- und Wachstumseffekten einhergehen; Einnahmen, die aus einer Vermögensminderung resultieren, sind gegenzurechnen. Auch wenn dabei erhebliche Ermessensspielräume bestehen und eine eindeutige ökonomische Bestimmung öffentlicher Investitionen auf Schwierigkeiten stößt, lassen sich doch die folgenden Aussagen treffen (vergleiche auch Deutsche Bundesbank, 2005):

- **Ersatzinvestitionen herausrechnen:** Ersatzinvestitionen gleichen den Werteverzehr des staatlichen Vermögens aus und sind – weil durch sie das Niveau des öffentlichen Kapitalstocks unverändert bleibt – nicht zukunftswirksam. Als ökonomisch sinnvolle Obergrenze für die staatliche Nettokreditaufnahme kommen deshalb nur die öffentlichen Netto-Investitionen und nicht, wie im gegenwärtigen Haushaltsrecht, die Investitionsausgaben an sich in Betracht. Angaben über die Höhe der Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, nicht aber in der Abgrenzung der Finanzstatistik ausgewiesen, weil sich letztere an kassenmäßigen Vorgängen orientiert. Die in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermittelten Werte können aber als Anhaltspunkt über die jeweilige Größenordnung dienen. Die Orientierung an Nettogrößen impliziert auch:
- **Privatisierungserlöse gegenrechnen:** Staatliche Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen zählen zu den investiven Ausgaben, weil sie den staatlichen Vermögensbestand erhöhen. Im Gegenzug reduziert die Veräußerung von Beteiligungen den Vermögensbestand des Staates. Dies gilt analog für Einnahmen aus der Tilgung von Darlehen, wie dies etwa im Jahr 2006 im Rahmen der vorzeitigen Rückzahlung von Schulden der Russischen Föderation der Fall war (Ziffer 385), für die Veräußerung staatlicher Forderungen, wie sie der Bund im Jahr 2004 mit Blick auf Zahlungsverpflichtungen der Russischen Föderation vorgenommen hat (JG 2004 Ziffer 278), sowie für zeitweilige Einsparungen, die aufgrund der Aktivierung von Ansprüchen der Postbeamtenversorgungskasse entstanden sind (JG 2005 Ziffer 359). Die Erlöse aus solchen Transaktionen beziehungsweise die entsprechenden Einsparungen sind dann mit den Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen zu saldieren.
- **Investitionsfördermaßnahmen eingrenzen:** Ausgaben für die Investitionsförderung sind dann bei der Bestimmung der Obergrenze für die staatliche Kreditaufnahme zu berücksichtigen, wenn sie zur Sachkapitalbildung im Inland beitragen. Ökonomisch ergibt die gegenwärtige Praxis keinen Sinn, auch Zuschüsse für Investitionen an das Ausland (Gruppierungsnummer 896), darunter etwa den deutschen Beitrag zu den „Europäischen Entwicklungsfonds“ der Europäischen Union sowie Entwicklungshilfeausgaben im Rahmen der bilateralen technischen Zusammenarbeit, zu den im Zusammenhang mit Artikel 115 Grundgesetz relevanten Investitionsausgaben zu zählen. Grundsätzlich sind Doppelzählungen zu vermeiden, wenn mit Zuschüssen einer Gebietskörperschaft die Investitionsausgaben anderer Gebietskörperschaften finanziert werden. Es empfiehlt sich, die entsprechenden Ausgaben nur den Investitionen der finanzierenden Gebietskörperschaft zuzurechnen.
- **Erweiterung des Investitionsbegriffs?** Insbesondere die Neue Wachstumstheorie hat die Bedeutung des über die Humankapitalbildung und die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit bewirkten technischen Fortschritts und dadurch getriebenen Wachstums herausgearbeitet. Insofern läge es nahe, öffentliche Ausgaben für Forschung und Humankapitalbildung bei der Festsetzung der Obergrenze für die staatliche Kreditaufnahme zu berücksichtigen. Auch könnte man argumentieren, dass sich eine Reihe weiterer nicht-investiver staatlicher Ausgaben als Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum interpretieren lassen, etwa Aufwendungen im Gesundheitsbereich sowie zur Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit. Allerdings ergeben sich hier erhebliche Schwierigkeiten in Bezug auf die Operationalisierbarkeit. Auch droht bei einer weiteren Ausdehnung des Investitionsbegriffs die Gefahr der Beliebigkeit, die dann das eigentliche Ziel der Verschuldungsgrenze unterhöhlt. Abschreibungen wären, wie auch bei den Investitionen in Sachkapital, gegenzurechnen. Gerade in Bezug auf das mit staatlichen Leistungen gebildete Humankapital wäre die Höhe dieser Abschreibungen aber alles andere als einfach zu bestimmen. Nicht zuletzt aufgrund der genannten Schwierigkeiten haben sich sowohl der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980) als auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu Artikel 115 Grundgesetz aus dem Jahr 1989 gegen eine Einbeziehung von Bildungsausgaben in den Investitionsbegriff ausgesprochen. Auch wenn eine eindeutige Antwort schwer fällt, ist es auch im Sinne einer wirksamen Verschuldungsbegrenzung naheliegend, im Zusammenhang mit Artikel 115 Grundgesetz von einer weiteren Ausdehnung des Investitionsbegriffs in den genannten Bereichen generell abzusehen.

Da Baumaßnahmen und Sachinvestitionen schon jetzt zu den Investitionen zählen, geht es im Bildungsbereich letztlich darum, ob und inwieweit auch Personalausgaben sowie Leistungen im

Rahmen der Forschungsförderung den Investitionen zugerechnet werden. Für die zulässige Neuverschuldung des Bundes hätte die Ausweitung des Investitionsbegriffs auf solche Ausgaben keine starken Konsequenzen. Da Personalausgaben im Bildungsbereich vor allem bei den Bundesländern anfallen, wären beim Bund in erster Linie die nicht-investiven Zuweisungen an die Länder für Forschungseinrichtungen der Blauen Liste (Soll 2006: rund 320 Mio Euro) betroffen sowie Mittel zur Förderung von Forschung und Entwicklung privater Unternehmen im Rahmen einer Reihe von Forschungs- und Innovationsprogrammen. Die entsprechenden Ausgaben sind aber vergleichsweise gering. Bei den Ländern würde die Einbeziehung der Personalausgaben im Bildungswesen allerdings zu einer erheblichen Ausweitung der Verschuldungsmöglichkeiten führen.

407. Würde der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff enger gefasst, würden also Erlöse aus der Verwertung von Beteiligungen sowie von Forderungen des Bundes und ähnliche Einmaleffekte die getätigten Investitionsausgaben mindern und Ersatzinvestitionen in Höhe der Abschreibungen gegengerechnet, ergäbe sich gegenüber dem Status quo eine Einschränkung der langfristigen Verschuldungsmöglichkeiten des Bundes. Zur Illustration sind für den Bundeshaushalt in Schaubild 78, Seite 312, neben den Investitionsausgaben und der Nettokreditaufnahme auch die Privatisierungserlöse und vergleichbare Einmaleffekte, die Abschreibungen und die resultierenden Nettoinvestitionen ausgewiesen. Letztere waren im Jahr 2005 sogar negativ, weil der Bund in jenem Jahr durch die umfangreiche Aktivierung von Beteiligungen und durch andere Einmaleffekte Vermögen abgebaut hat. Natürlich kann man die im Rahmen bestimmter gesetzlicher Regelungen erfolgte Nettokreditaufnahme nicht unter Zugrundelegung eines veränderten Investitionsbegriffs beurteilen. Die zu ziehende Schlussfolgerung lautet dementsprechend auch eher, dass eine mögliche Neufassung des Investitionsbegriffs nur graduell und mit längeren Übergangsfristen erfolgen kann, um die öffentlichen Haushalte nicht zu überfordern.

Konjunkturelle Budgetdefizite: Verschuldungsverbot für nicht-investive öffentliche Ausgaben über den Konjunkturzyklus

408. Die grundsätzliche Problematik des Artikel 115 Grundgesetz besteht weniger in der Verschuldungsbegrenzung für den Regelfall, sondern vor allem in der Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel, der zufolge Ausnahmen von der objektbezogenen Verschuldungsgrenze zur Abwehr der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind. Im Hinblick auf solche konjunkturell bedingten Budgetdefizite sind neue Regelungen erforderlich, um einerseits die Missstände der Vergangenheit abzustellen, andererseits aber eine prozyklische Finanzpolitik durch zu starre Verschuldungsregeln zu vermeiden. Im Kern geht es darum, die **automatischen Stabilisatoren** ungehindert wirken zu lassen, über den Konjunkturzyklus hinweg allerdings eine Kreditfinanzierung nicht-investiver öffentlicher Ausgaben auszuschließen; zugleich sind gewisse Sonderregelungen erforderlich, um in hinreichend präzise abgegrenzten Ausnahmefällen eine diskretionäre Verschuldungspolitik zu ermöglichen. Derartige Regelungen für konjunkturbedingt zulässige Budgetdefizite werfen eine Reihe komplexer Detailfragen und nicht ganz einfach zu lösende Probleme der Operationalisierung auf. Allerdings könnte man sich dabei die Erfahrungen anderer Länder zu Nutze machen – etwa die in der Schweiz praktizierte Schuldenbremse (Kasten 19, Seite 312). In Ergänzung einer solchen Schuldenbremse sollte in jedem Fall eine vereinfachte Einleitung eines Normenkontrollverfahrens zwecks Überprüfung der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen ermöglicht werden. Erwägenswert wäre, unabhängigen Institutionen