

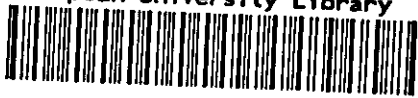
BEGRENZUNG VON STAATVERSCHULDUNG DURCH RECHTSNORMEN

Eine Fallstudie anlässlich der Vorschläge der "Delors - Gruppe"

LL.M. Dissertation EUI 1989/1990

MICHAEL EGGERT

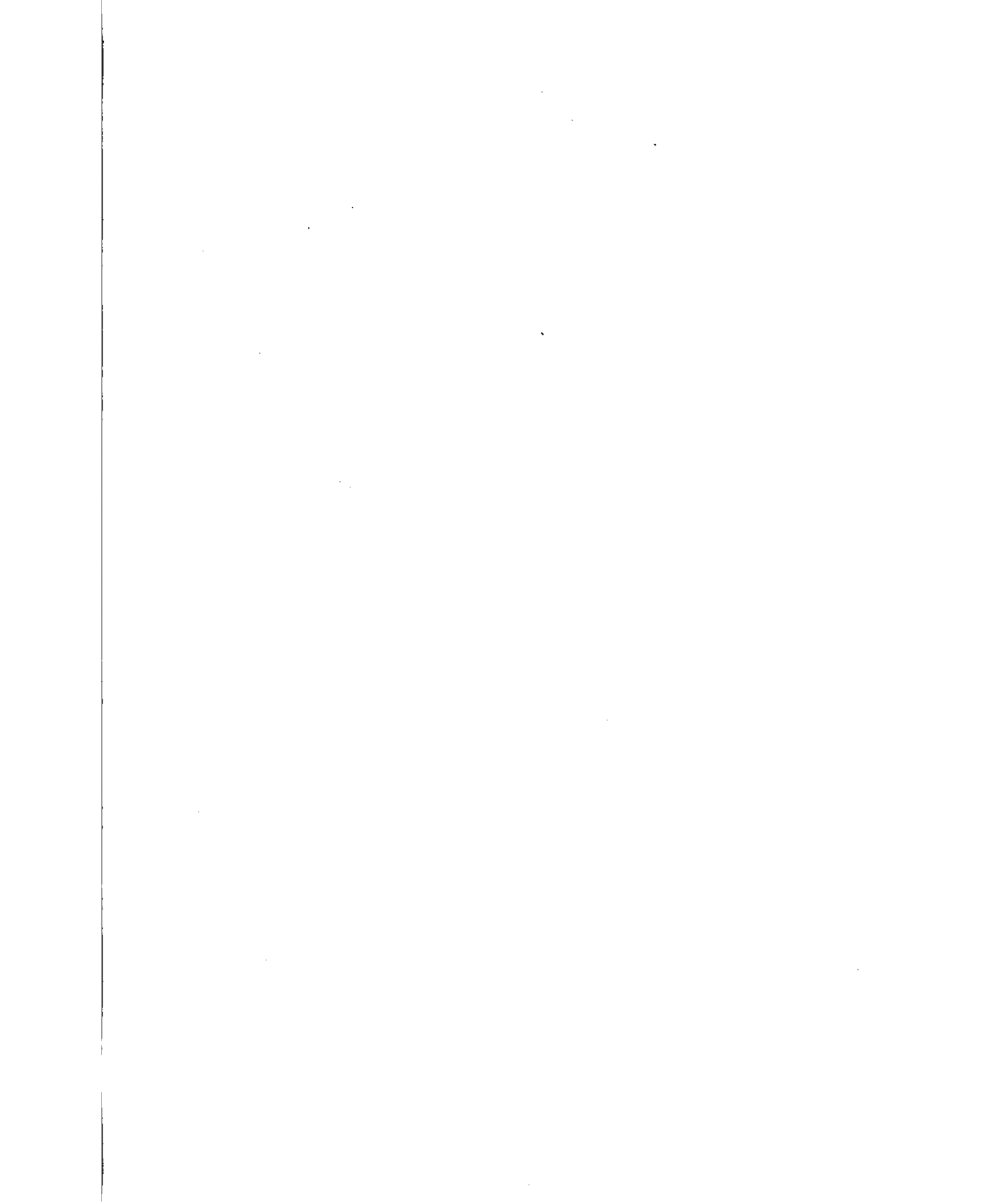
European University Library



3 0001 0015 1171 8

ECveg
Gkfej

EGG



46

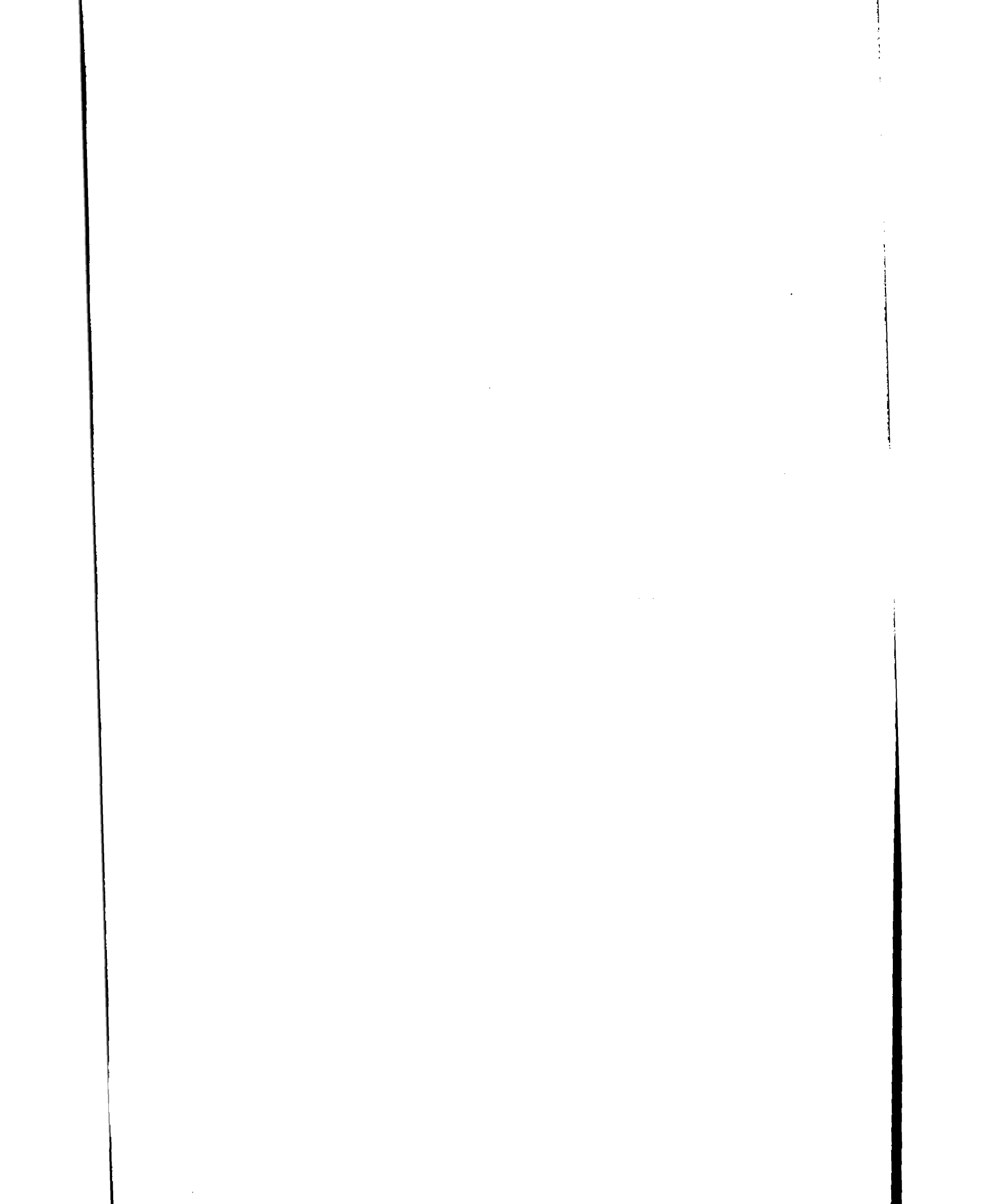
BEGRENZUNG VON STAATSVerschULDUNG DURCH RECHTSNORMEN

LAW
ECve9
EGG

Eine Fallstudie anlässlich der Vorschläge der "Delors - Gruppe"

LL.M. Dissertation EUI 1989/1990

MICHAEL EGGERT

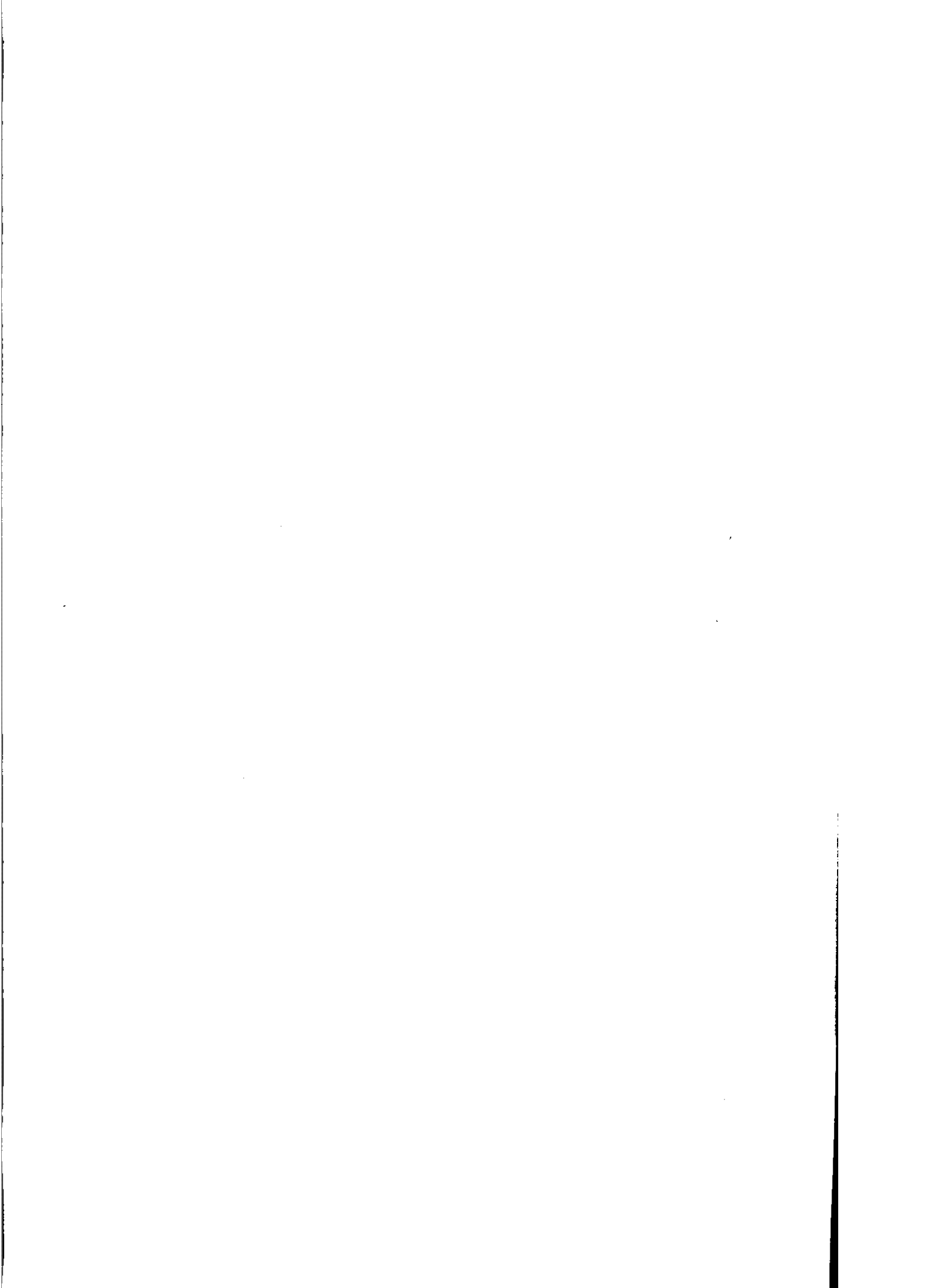


EINLEITUNG

1

KAPITEL I RECHTSTATSÄCHLICHER HINTERGRUND DER STAATSVERSCHULDUNG

1.	DIMENSION DER STAATSVERSCHULDUNG	4
1.1	VERSCHULDENS DATEN EINZELNER STAATEN	5
1.1.1.	Bundesrepublik Deutschland	7
1.1.2.	Vereinigtes Königreich	8
1.1.3.	Frankreich	9
1.1.4.	Italien	10
1.1.5.	Belgien, Irland, Griechenland	11
1.1.6.	USA	12
1.1.7.	Japan	13
1.2.	Verschuldensdaten OECD allgemein	16
2.	DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK DER EG	18



III

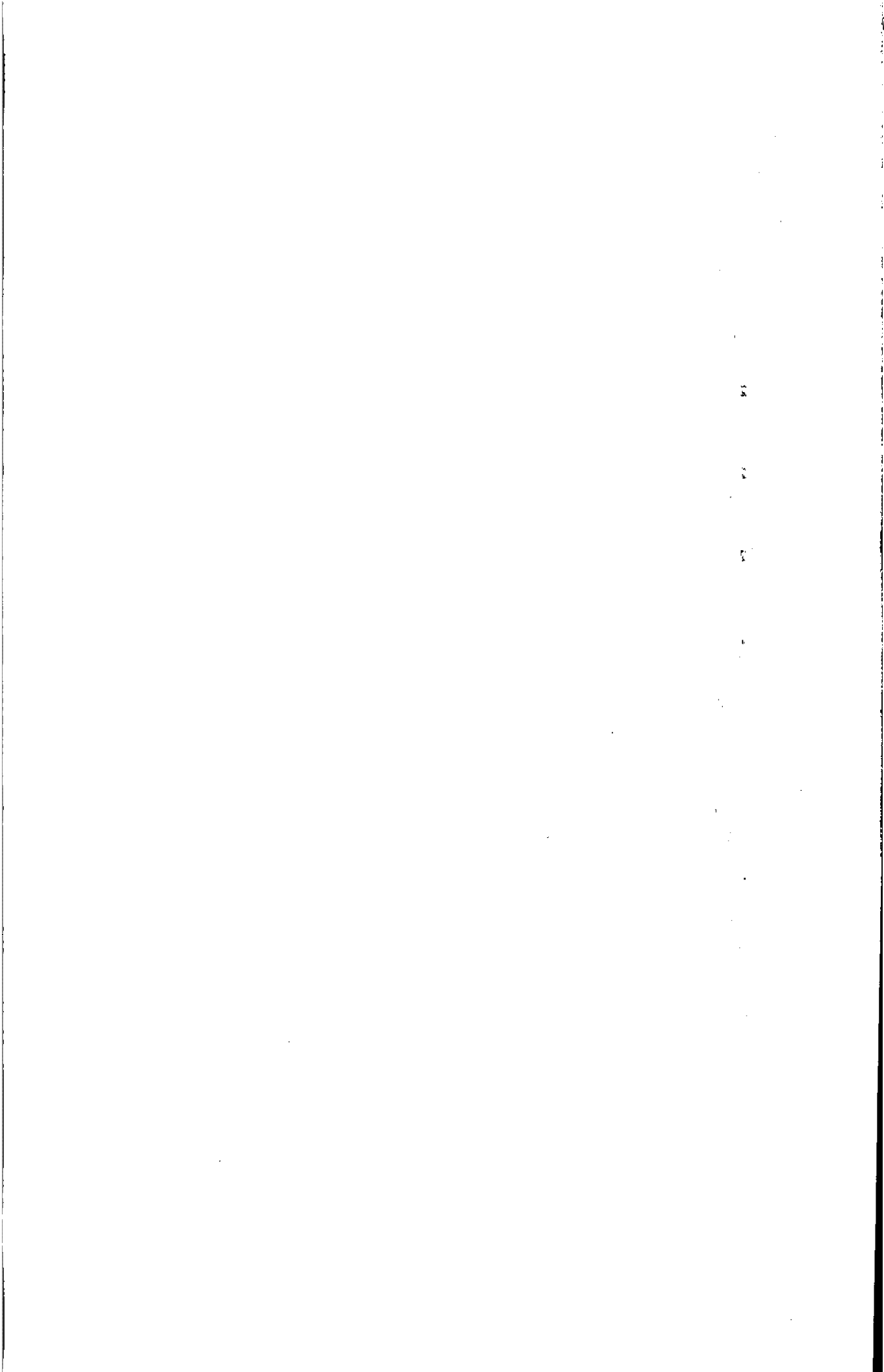
2.1.	Die Entwicklung bis 1988	18
2.2.	Der "Delors - Bericht" vom 17. April 1989	22
2.2.1.	Allgemeines	22
2.2.2.	Die erste Phase	24
2.2.3.	Die zweite Phase	24
2.2.4.	Die dritte Phase	25
2.2.5.	Bewertung	25

KAPITEL II BEWERTUNG DER STAATSVerschULDUNG DURCH DIE
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

28

KAPITEL III VERGLEICH DER DEFIZITBESCHRÄNKENDEN RECHTSNORMEN

1.	VEREINIGTES KÖNIGREICH	36
2.	BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	42
3.	RESTLICHES KONTINENTALEUROPA	43

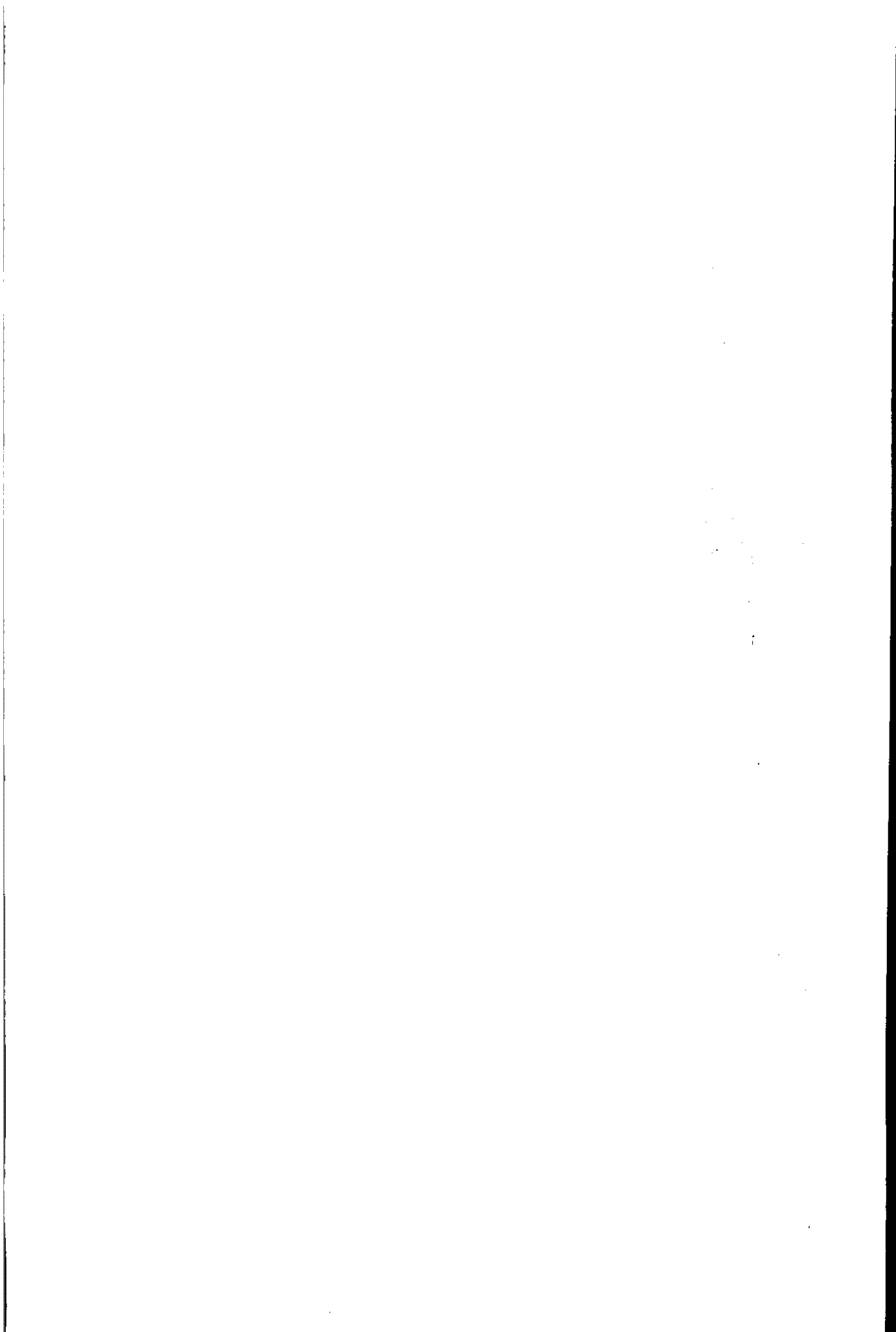


IV

4.	USA	43
5.	JAPAN	46
6.	ZUSAMMENFASSUNG	47

KAPITEL IV DIE BESONDERHEITEN IN DER BUNDESREPUBLIK

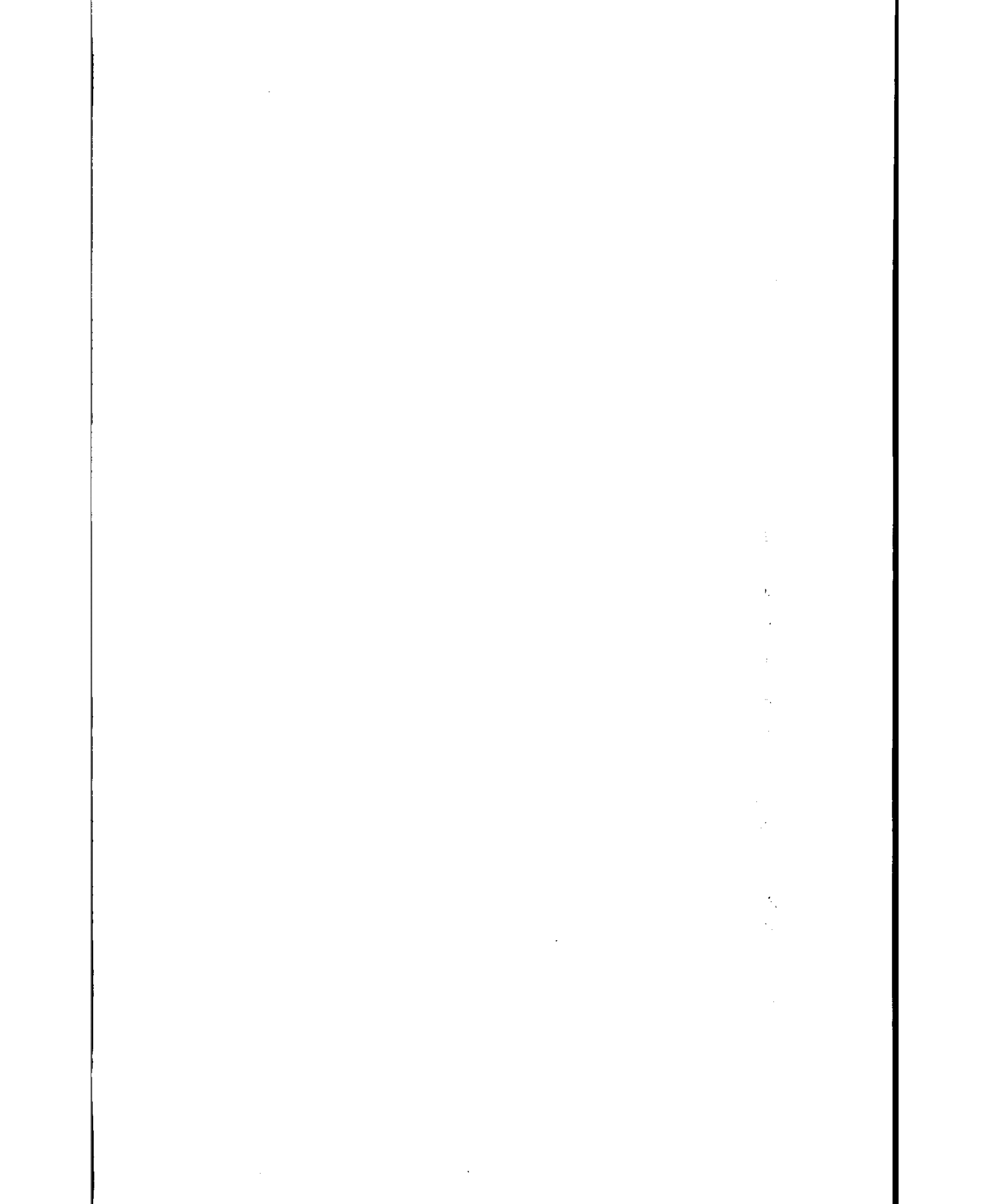
1.	DEUTSCHE FINANZ-VERFASSUNGSGESCHICHTE	48
1.1.	Mittelalter	48
1.2	Frühe Neuzeit	51
1.3	Absolutismus	53
1.4.	Das bürgerliche Zeitalter	53
1.5.	Das Kaiserreich	56
1.6.	Die Weimarer Republik	57
1.7.	Das Dritte Reich	58
1.8.	Entwicklung des Grundgesetzes	59
1.9.	Die Haushaltsreform 1967/69	61



2.	DIE GELTENDE RECHTSLAGE IN DER BUNDESREPUBLIK	64
2.1.	Das Gebot den Haushalt auszugleichen	64
2.2.	Die speziellen Vorschriften Art.109 II, 115 I	67
2.2.1.	Die lex specialis Theorie	68
2.2.2.	Theorie der Dominanz von Art. 109 II	70
2.2.3.	Theorie der gleichberechtigten Normen	72
2.3.	Relevanz des Streit es	72
2.4.	Die Bedeutung des zweiten HS des Art.115 I S2	75
2.4.1.	Die Minimalisierungsthese	75
2.4.2.	Die restriktive Auslegung	77
2.4.3.	Die Anknüpfung an die Störungslage	79
2.4.4.	Die Vermutung der Verfassungswidrigkeit	80
2.4.5.	Die Theorie des Übermaßverbotes	81
3.	AUSLEGUNG DER EINZELNEN TATBESTANDSELEMENTE	91
3.1.	Einnahmen aus Krediten	91
3.1.1.	Allgemeines	91
3.1.2.	Kreditbegriffe Art. 115 Satz 1 und Satz 2	91
3.1.3.	Kreditbegriff des Satz 2 speziell	92

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

3.1.3.1	Netttokreditaufnahme	93
3.1.3.2.	Kassenverstärkungskredite	93
3.1.3.3.	Grundpfandrechte u.ä.	94
3.1.3.4.	Geldbeschaffungskosten	95
3.1.3.5.	Finanzierung über Dritte	95
3.1.3.6.	Geltung auch für den Haushaltsvollzug	96
3.2.	Ausgaben für Investitionen	97
3.2.1.	Der wirtschaftswissenschaftliche Begriff	97
3.2.2.	Der spezielle Begriff der Verfassung	99
3.2.3.	Die gesetzliche Ermächtigung in Art.115 I S3	100
3.2.4.	Definition durch den Gruppierungsplan	101
3.2.4.1.	Entstehungsgeschichte des G. Planes	101
3.2.4.2.	Definition über die Verwaltungsvorschrift	103
3.2.4.3.	"gewachsene und vorgefundene Systematik"	103
3.2.4.4.	förmlicher verwaltungstechnischer Charakter	105
3.2.4.5.	Irrelevanz des Gruppierungsplanes	106
3.2.5.	Inhalt eines materiell zu bestimmenden Investitionsbegriffs	107
3.2.5.1.	Bisheriger Inhalt des Gruppierungsplanes	108
3.2.5.2.	Fehler der bisherigen Abgrenzung	109
3.2.5.2.1.	Militärische Beschaffungen	109
3.2.5.2.2.	Human-Kapital	110
3.2.5.2.3.	Doppelteranschlagungen	110
3.2.5.2.4.	Schuldenhilfen	111
3.2.5.2.5.	Straßenbaumittel	112
3.2.5.2.6.	Kredite für den Konsum	112



VII

3.2.5.2.7.	Darlehensrückflüsse u.ä.	113
3.2.5.2.8.	Netto- statt Bruttoveranschlagung	113
3.3.	Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	115
3.3.1.	Einheitlicher Begriff des Grundgesetzes	115
3.3.2.	Definition in § 1 Stabilitätsgesetz	115
3.3.2.1.	Preisniveaustabilität	118
3.3.2.2.	Hoher Beschäftigungsgrad	119
3.3.2.3.	Aussenwirtschaftliches Gleichgewicht	119
3.3.2.4.	Wirtschaftswachstum	120
3.3.2.5.	Zielkonflikte und Prioritäten	120
4.	DAS DEMOKRATIEPRINZIP ALS KREDITGRENZE	123
5.	ERGEBNIS RECHTSLAGE DEUTSCHLAND	132

KAPITEL V THESEN ZUR JURISTISCHEN REGELUNG DER STAATSVerschULDUNG

134

ANHANG I

ÜBERSICHTS - TABELLEN DER NATIONALEN VERSCHULDENS DATEN	137
---	-----

ANHANG II

DIE VERSCHULDUNG DER BUNDESREPUBLIK IN SCHAUBILDERN	150
---	-----

3

6

11.5

14.7

14.8

14.9

14.9

14.9

15

15

15

15

15

EINLEITUNG

Begriffe wie Souveränität, Demokratie, Volk und Nationalstaat steckten bisher das Terrain ab, auf dem in den Rechts- und Staatswissenschaften mit großem Erkenntnisgewinn gerungen wurde. Heute haben diese Diskussionen eine völlig neue Dimension dadurch erhalten, daß dem Faktor Zeit eine bisher unbekannte Wichtigkeit beigemessen wird: die Verantwortung der Lebenden für die noch ungeborenen Generationen öffnet den Blick weit über die gewohnten Horizonte hinaus.

So wie die klassische Ethik Verhaltensvorschriften für den Einzelnen aus den Auswirkungen auf die (aktuell lebenden) Mitmenschen ableitete, so war auch das Recht in dem Sinne nur zweidimensional, als es die Belange der Zukunft weitgehend ignorierte oder Konflikte wie mit der legis posteriori Regel einheitlich zugunsten der Gegenwart löste.

Die Charakterisierung der Menschenrechte als "unveräußerlich", "unverjährbar" oder auch "ewig" führte die Zeit in einer ganz neuen Weise in das rechtswissenschaftliche Denken ein: um einen gewissen Bestand an elementaren Rechtspositionen kann und darf eine Gesellschaft , auch wenn sie selbst darauf verzichten wollte, ihre Nachkommen nicht bringen.

Dieser revolutionäre Gedanke wurde bald auf weitere Rechtsgebiete übertragen: die völkerrechtliche Friedenspflicht, der Schutz des gemeinsamen Erbes der Menschheit durch See- und Kulturgüterrecht, der Umweltschutz zur Bewahrung der Lebensgrundlagen, die Lagerung radioaktiver Abfälle, Restriktionen bei der Anwendung der Gentechnologie, die Begrenzung der Verschuldung der Staaten. Alle diese Rechtsgebiete haben struktu-

1000

1000

1000

rell eines gemein: die notwendigen Entscheidungen müssen Interessen der Zukunft berücksichtigen, Interessen, die mit denen der Gegenwart oft in Konflikt stehen, die des Ausgleichs bedürfen. Da die Zukunft aber keinen Anwalt in der Gegenwart hat, stellen diese Konflikte die überkommenen Prozesse der Entscheidungsfindung genauso wie die Regeln der Prioritätensetzung in Frage.

Die Kreditfinanzierung der Staatsausgaben spiegelt diesen Konflikt in aller Schärfe wieder. Wesen der Kreditfinanzierung ist es, daß ihr Nutzen in Form von Verbrauchsmöglichkeiten in der Gegenwart anfällt, während die Zukunft in Form der Tilgungsleistungen belastet wird, ohne einen Einfluß auf die Verwendung der Mittel gehabt zu haben. Durch die Höhe der gesamten Staatsverschuldung und der daraus resultierenden permanenten Belastung der folgenden Budgets erwächst auch eine Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten der nachfolgenden Generationen; die Gegenwart verfügt also über die Gestaltungsmöglichkeiten der Zukunft und schließt manche Alternativen komplett und irreversibel aus.

International ist daher die Tendenz zu beobachten, die Staatsverschuldung nicht mehr als rein ökonomisch/politisches Problem zu betrachten, sondern rechtlich verbindlich zu regeln. Dabei spielt die Zukunftsbelastung und der gerechte Interessenausgleich zwischen den Generationen die entscheidende Rolle.

Die vorliegende Arbeit wurde vom Bericht der "Delors-Gruppe" angeregt, der dem Bereich Staatsschulden insofern eine völlig neue Bedeutung zukommen läßt, als er die rechtlich verbindliche Limitierung der Haushaltsdefizite durch EG-Normen zu einem Eckpfeiler der zu schaffenden europäischen Wirtschafts- und Währungsunion machen will. Dadurch stellen sich die oben beschriebenen Probleme in noch größerer Deutlichkeit und Schärfe.

Die Untersuchung versucht festzustellen, wie sich die Haushaltsdefizite tatsächlich im Hinblick auf die Belastung der

1. 1. 1.

1. 1. 2.

1. 1. 3.

1. 1. 4.

1. 1. 5.

1. 1. 6.

1. 1. 7.

1. 1. 8.

1. 1. 9.

1. 1. 10.

1. 1. 11.

1. 1. 12.

1. 1. 13.

1. 1. 14.

1. 1. 15.

1. 1. 16.

1. 1. 17.

1. 1. 18.

1. 1. 19.

1. 1. 20.

Zukunft darstellen. Anhand der vorhandenen Regelungssysteme, insbesondere anhand der ausführlichen verfassungsrechtlichen Begrenzung der Staatsverschuldung durch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland soll versucht werden zu zeigen, wie das moderne Recht mit den aufgezeigten Herausforderungen fertig wird.

Obwohl das Thema im Grenzgebiet zwischen Recht, Ökonomie und Ethik angesiedelt ist, beschränkt sich der Autor darauf, das Problem aus der Perspektive des Rechts und mit den Methoden der Rechtswissenschaft anzugehen. Ziel der Arbeit ist es, das Problem der Staatsverschuldung unter Berücksichtigung der aufgezeigten Besonderheiten in das bestehende Rechtssystem einzuordnen.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

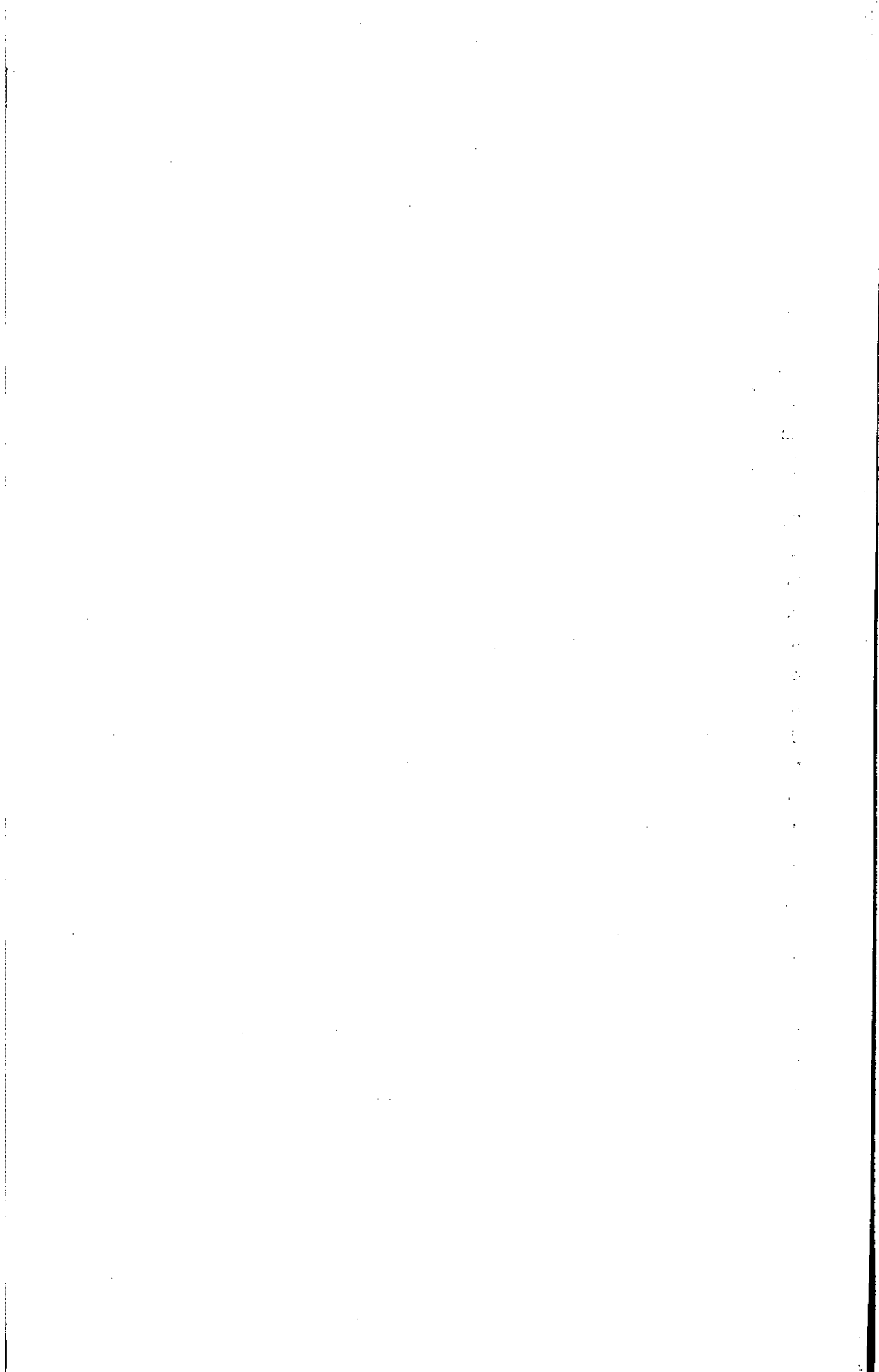
Kapitel I

Rechtstatsächlicher Hintergrund der Staatsverschuldung

1. Dimension der Staatsverschuldung

Grundlegend ist zunächst die Klärung einiger Begriffe. "Schuldenstand" ist eine Bestandsgröße und umfaßt alle diejenigen Verbindlichkeiten, die der Staat zu einem bestimmten Zeitpunkt hat. Demgegenüber ist die "Neuverschuldung" eine Stromgröße und bezeichnet diejenigen Verbindlichkeiten, die der Staat in einem bestimmten Zeitraum, meist bezogen auf ein Jahr, aufnimmt. Synonym verwendet wird der Begriff "Kreditaufnahme". Unter "Nettokreditaufnahme" versteht man die Summe sämtlicher Kredite, die während eines Jahres aufgenommen werden, abzüglich der in diesem Jahre erfolgten Tilgungen früherer Kredite. "Bruttokreditaufnahme" ist diese Summe ohne den Abzug der Tilgungen.⁽¹⁾

Diese Definitionen wurden aus der Finanzstatistik übernommen. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung verwendet ähnliche Begriffe in anderem Zusammenhang. Sie faßt die Schulden des Staates mit den vom Staat gewährten Darlehen zusammen. Das führt dazu, daß bei der Gegenüberstellung von Verbindlichkeiten und Forderungen des Staates die "Bruttoverschuldung" mit dem Schuldenstand, die "Nettoverschuldung" mit der Differenz aus Schuldenstand und Geldvermögen gleichgesetzt wird.



1.1. Verschuldensdaten einzelner Staaten

Tabelle 1

Internationaler Vergleich der öffentlichen Defizite / Überschüsse ¹⁾

Land	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ²⁾	1990 ²⁾
	Anteil am BSP/BIP in %							
Bundesrepublik Deutschland	- 2,5	- 1,9	- 1,1	- 1,3	- 1,8	- 2,0	- 0,5	- 1,2
Belgien	- 11,7	- 9,5	- 8,9	- 9,0	- 7,2	- 7,0	- 6,6	- 6,1
Dänemark	- 7,2	- 4,1	- 2,0	+ 3,4	+ 2,0	0,0	+ 0,6	+ 1,0
Frankreich	- 3,1	- 2,8	- 2,9	- 2,7	- 2,0	- 1,3	- 1,3	- 1,2
Griechenland	- 8,1	- 9,9	- 13,5	- 11,1	- 11,1	- 15,3	- 18,2	- 19,6
Großbritannien und Nordirland	- 3,3	- 3,9	- 2,7	- 2,4	- 1,5	+ 0,8	+ 1,5	+ 1,7
Irland	- 11,9	- 9,7	- 12,1	- 11,3	- 9,9	- 3,9	- 5,0	- 4,5
Italien	- 10,7	- 11,5	- 12,5	- 11,5	- 10,5	- 10,1	- 9,9	- 10,0
Japan	- 3,7	- 2,1	- 0,8	- 0,9	+ 0,6	+ 1,3	+ 1,3	+ 2,0
Kanada	- 6,9	- 6,5	- 7,0	- 5,4	- 4,6	- 3,1	- 3,4	- 3,5
Luxemburg .....	.	.	+ 5,5	+ 6,0	+ 5,2	+ 5,3	+ 6,1	.
Niederlande	- 6,4	- 6,3	- 4,8	- 5,9	- 6,1	- 5,4	- 4,8	- 4,6
Österreich	- 4,0	- 2,5	- 2,5	- 3,7	- 4,1	- 2,7	- 2,9	- 2,3
Portugal .....	.	.	- 12,0	- 10,0	- 7,8	- 8,4	- 8,1	- 7,8
Spanien	- 4,8	- 5,5	- 7,0	- 6,1	- 3,6	- 3,2	- 2,9	- 2,8
USA	- 3,8	- 2,9	- 3,3	- 3,4	- 2,3	- 2,0	- 1,9	- 1,5

1) In Abgrenzung der VGR (einschließlich Sozialversicherung)
2) Schätzungen

Quelle: OECD Economic Outlook, Juni 1989;
Europäische Wirtschaft Heft Nr. 8/9/1988 (A)

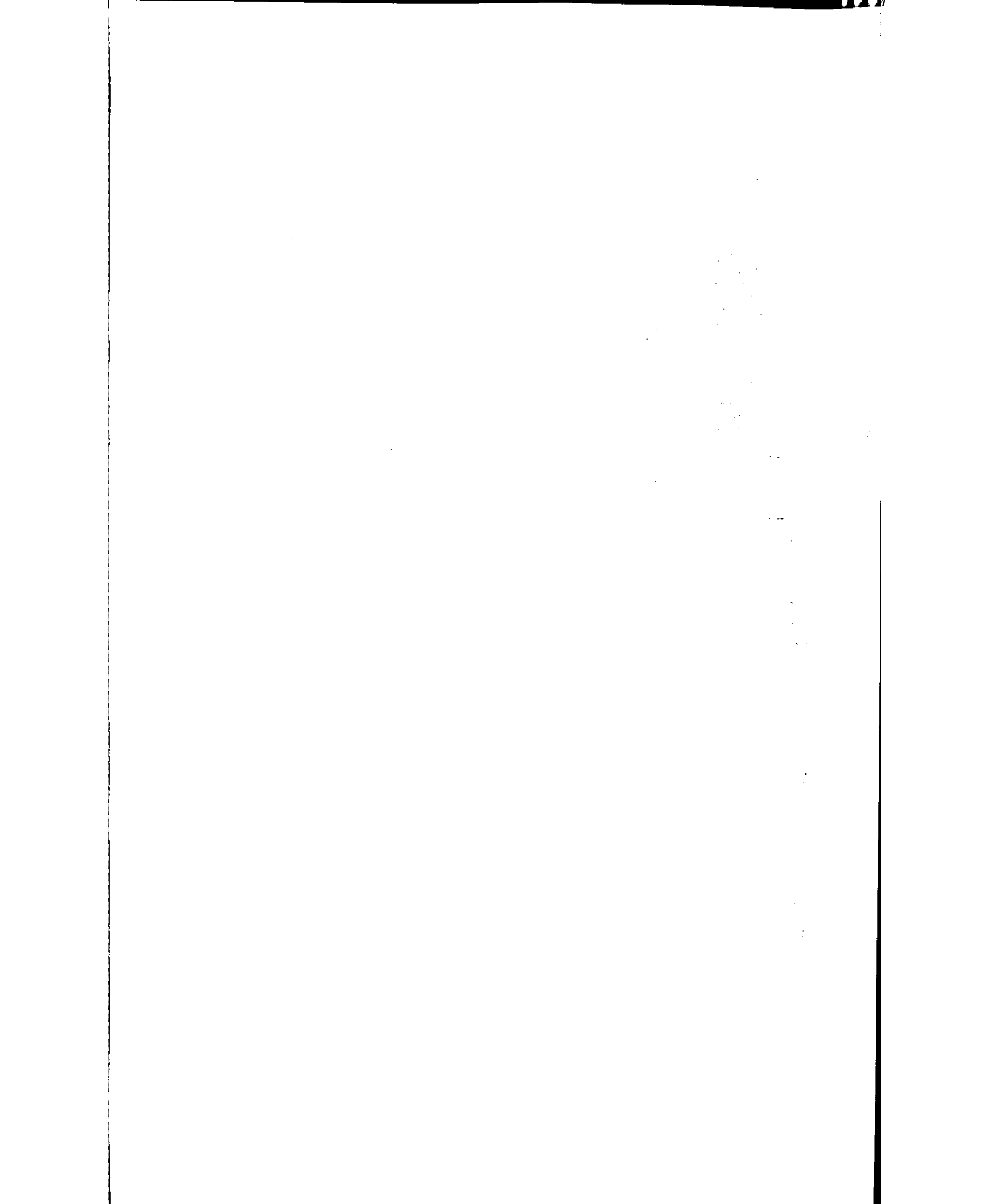


Tabelle 2

Gross public debt
Percentage of nominal GNP/GDP

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^a	1987 ^a	1988	1989	1990
United States	37.9	37.2	41.4	44.2	45.2	48.3	51.0	51.6	51.5	51.2	50.6
Japan	52.0	57.0	61.1	66.9	68.4	69.0	72.8	71.1	68.3	65.1	61.9
Germany	32.5	36.3	39.5	40.9	41.3	42.2	42.4	43.6	44.6	43.8	43.9
France ^b	37.3	36.4	40.1	41.4	43.8	45.7	46.6	43.9	43.5	43.3	43.1
Italy	58.5	61.0	66.4	71.9	77.1	84.0	88.5	92.7	94.5	96.7	99.3
United Kingdom	54.6	54.7	53.4	53.5	54.9	53.5	52.3	50.0	45.0	40.1	35.9
Canada	45.1	44.8	50.1	55.5	58.8	64.7	67.8	69.4	69.3	69.8	70.7
Total of above countries ^c	43.2	44.5	48.3	51.6	53.2	55.5	57.9	57.9	57.1	56.0	55.0
Australia ^b	25.1	22.6	22.3	24.3	25.5	26.6	26.8	23.6	19.7	16.7	13.7
Austria ^b	37.2	39.3	41.6	46.0	47.9	49.6	53.8	57.3	58.7	58.4	57.7
Belgium	79.9	93.4	102.4	113.4	118.7	123.0	127.2	132.5	135.5	134.9	134.7
Denmark ^b	33.5	43.6	53.0	62.6	67.0	65.7	59.5	57.2	56.1	54.5	52.4
Finland ^b	13.8	14.6	17.1	18.7	19.0	18.9	18.8	19.7	18.6	17.5	16.8
Greece ^b	27.7	32.8	36.1	41.2	49.5	57.9	58.3	63.3	71.5	78.4	86.0
Ireland	78.0	83.5	92.3	104.6	112.3	118.1	134.3	137.2	137.6	132.2	128.3
Netherlands	45.9	50.3	55.5	61.9	66.1	69.6	71.0	76.9	80.2	82.5	83.9
Norway ^b	52.2	47.4	42.1	38.8	38.7	40.8	50.8	48.0	46.3	45.6	46.7
Spain ^b	18.5	23.0	28.4	34.4	41.2	46.6	47.6	48.1	48.2	48.0	47.9
Sweden	44.8	52.9	62.6	66.1	67.6	68.1	68.3	63.0	59.1	55.8	53.0
Total of smaller countries ^{c,d}	37.7	42.0	46.7	51.8	55.4	58.2	59.8	60.5	60.5	59.9	59.4
Total of European countries ^{c,d}	42.6	45.2	48.8	51.8	54.5	56.7	58.0	58.5	58.3	57.7	57.5
Total of above countries ^c	42.5	44.2	48.1	51.6	53.4	55.8	58.1	58.2	57.5	56.5	55.5

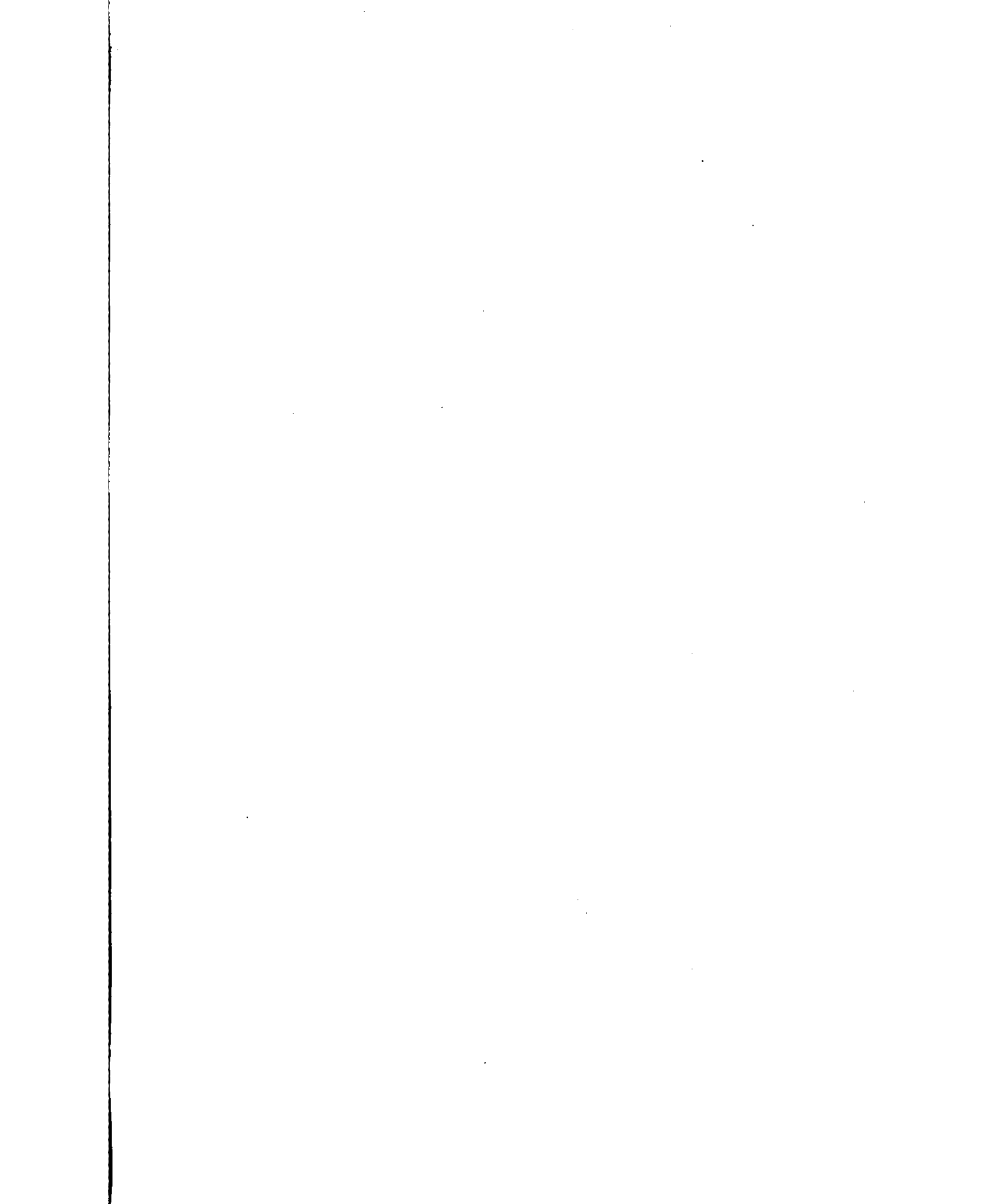
a) Partly estimated.

b) Does not exclude public sector mutual indebtedness.

c) 1987 GNP/GDP weights and exchange rates.

d) For the countries shown in the table.

Quelle: OECD Economic Outlook June 1989 S.120



1.1.1. BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Obwohl die absolute Staatsverschuldung der Bundesrepublik wie in allen OECD Ländern seit 1949 unaufhaltsam angestiegen ist, (2) hat sich die Gesamtverschuldung relativ zum Bruttosozialprodukt auf dem international vergleichsweise niedrigen Niveau von ca. 40 % eingependelt. (3)

Im Haushaltsjahr 1988 standen Einnahmen in Höhe von 239.4 Milliarden DM Ausgaben in Höhe von 275.4 Milliarden DM entgegen. Die durch Kredit zu schließende Deckungslücke betrug 36.0 Milliarden DM. Das waren 13.1 % der Ausgaben oder 1.7 % des Bruttosozialprodukts.

Im Haushaltsjahr 1989 sollen die Einnahmen auf 262.7 Milliarden DM wachsen und Ausgaben in Höhe von 291.3 Milliarden DM gegenüberstehen. Die erwartete durch Kredit zu schließende Haushaltslücke in Höhe von 28.1 Milliarden DM würde 9.8 % der Gesamtausgaben und 1.3% des erwarteten Bruttosozialproduktes entsprechen.

Die Ausgaben für den Schuldendienst haben sich nach raschem Anstieg derzeit auf 12% der Gesamtausgaben eingependelt (4), der real entstehende Handlungsspielraum ist allerdings sehr gering. (5)

2.vergl. Schaubild absolute Staatsverschuldung

3.Vergl. Länderschaubild im Anhang I Schaubild 2 und dort auch Tabelle 3

4.siehe im Anhang I Tabelle 5 und Schaubild 16

5.Zum Teil mußte sogar mehr für die Zinszahlung pro Jahr aufgewendet werden, als durch Neuverschuldung an Mehreinnahmen entstand.

Zum Ganzen siehe im Anhang I Tabelle 5 und im Anhang II Tabelle 4 und Tabelle 5

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Angesichts der Ungewißheiten, die der gesamtdeutsche Prozess mit sich bringt, ist die weitere Entwicklung der Finanzpolitik und der Staatsverschuldung allerdings nicht absehbar.

1.1.2. VEREINIGTES KÖNIGREICH

Die Finanzpolitik, die die Gesamtverschuldung binnen der letzten zehn Jahre von über 50% des Bruttosozialproduktes auf ca. 40 % herabgeführt hat (6), wurde auch mit dem Haushalt 1988/-1989 weitergeführt.

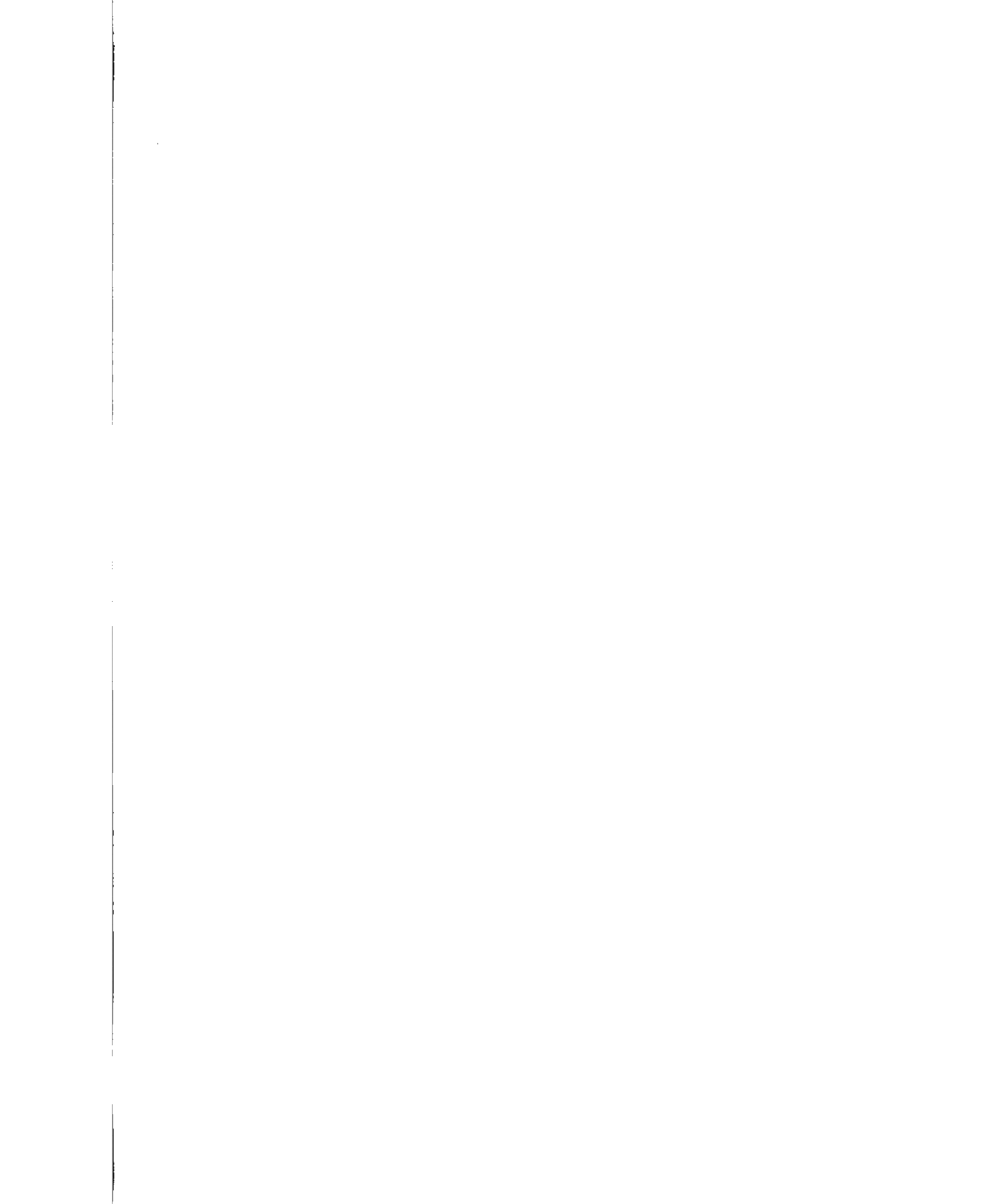
Die um 4% gesteigerten Ausgaben erreichten die Höhe von 163 Milliarden Pfund (ca. 522 Milliarden DM). Dem standen um 9% auf 169 Milliarden Pfund (ca. 542 Milliarden DM) gesteigerte Einnahmen entgegen. Der gesamte Haushaltsberschu belief sich allerdings sogar auf 14.3 Milliarden Pfund (ca. 46 Milliarden DM). Er erreichte damit 3% des Bruttosozialprodukts oder 7 % der Gesamtausgaben des Staates und erklärt sich vor allem aus Privatisierungserlsen, aus durch gutes Wachstum erhöhten Steuermehreinnahmen und durch Einsparungen bei den Sozialausgaben. (7)

Auch der Haushalt 1989/1990 verfolgt die gleichen Prioritäten. Es wird wiederum ein Budgetberschu in Höhe von 14 Milliarden Pfund angestrebt. Dabei sollen die Ausgaben um 6% auf 172 Milliarden Pfund (ca. 551 Milliarden DM) und die Einnahmen um 7.5% auf 182 Milliarden Pfund (ca. 583 Milliarden DM) steigen. (8)

6.vergl. Länderschaubild U K im Anhang I Schaubild 6

7.vergl. zur britischen Finanzpolitik die Einschätzung der Bundesregierung im Finanzbericht 1990 S. 247

8.vergl. Ländertabelle UK im Anhang I Schaubild 6



Damit würde im Vereinigten Königreich die Staatsschuldenquote auf 38.7% und die Staatschuldenquote auf 32.0% sinken. Jährliche Zinsbelastungen in Höhe von 1.5 Milliarden Pfund (ca. 4.8 Milliarden DM) würden entfallen.⁽⁹⁾

1.1.3. FRANKREICH

Die Konsolidierung der Haushaltspolitik, die zu einer konstanten Quote der Gesamtverschuldung in Höhe von ca. 40% des Bruttosozialproduktes geführt hatte⁽¹⁰⁾, wurde auch durch den Haushalt des Jahres 1988 fortgesetzt.

Um 1,3 % gesteigerten Ausgaben in Höhe von 1180 Milliarden FF (ca. 345 Milliarden DM) standen um 2% auf 1073 Milliarden FF (ca. 314 Milliarden DM) gesteigerten Einnahmen gegenüber. Durch weitere Deckungslücken bei den Sonderfonds summierte sich das Staatsdefizit auf 115 Milliarden FF (ca. 34 Milliarden DM).

⁽¹¹⁾ Damit fiel das Budgetdefizit auf 2.0% des Bruttosozialprodukts, rund 10% des Gesamthaushaltes waren kreditfinanziert.⁽¹²⁾

Auch der Haushalt 1989 wird diese Politik fortsetzen. Die öffentlichen Ausgaben werden um 2.8 % auf 1213 Milliarden FF (ca. 355 Milliarden DM) anwachsen, dem sollen um 3.8 % auf 1113 Milliarden FF (ca. 326 Milliarden DM) gesteigerten Einnahmen gegenüberstehen. Das erwartete Haushaltsdefizit in Höhe von 100 Milliarden FF (ca. 29 Milliarden DM) wird 8.3 % der Gesamtausgaben und 1.7 % des Bruttosozialprodukts entsprechen.⁽¹³⁾

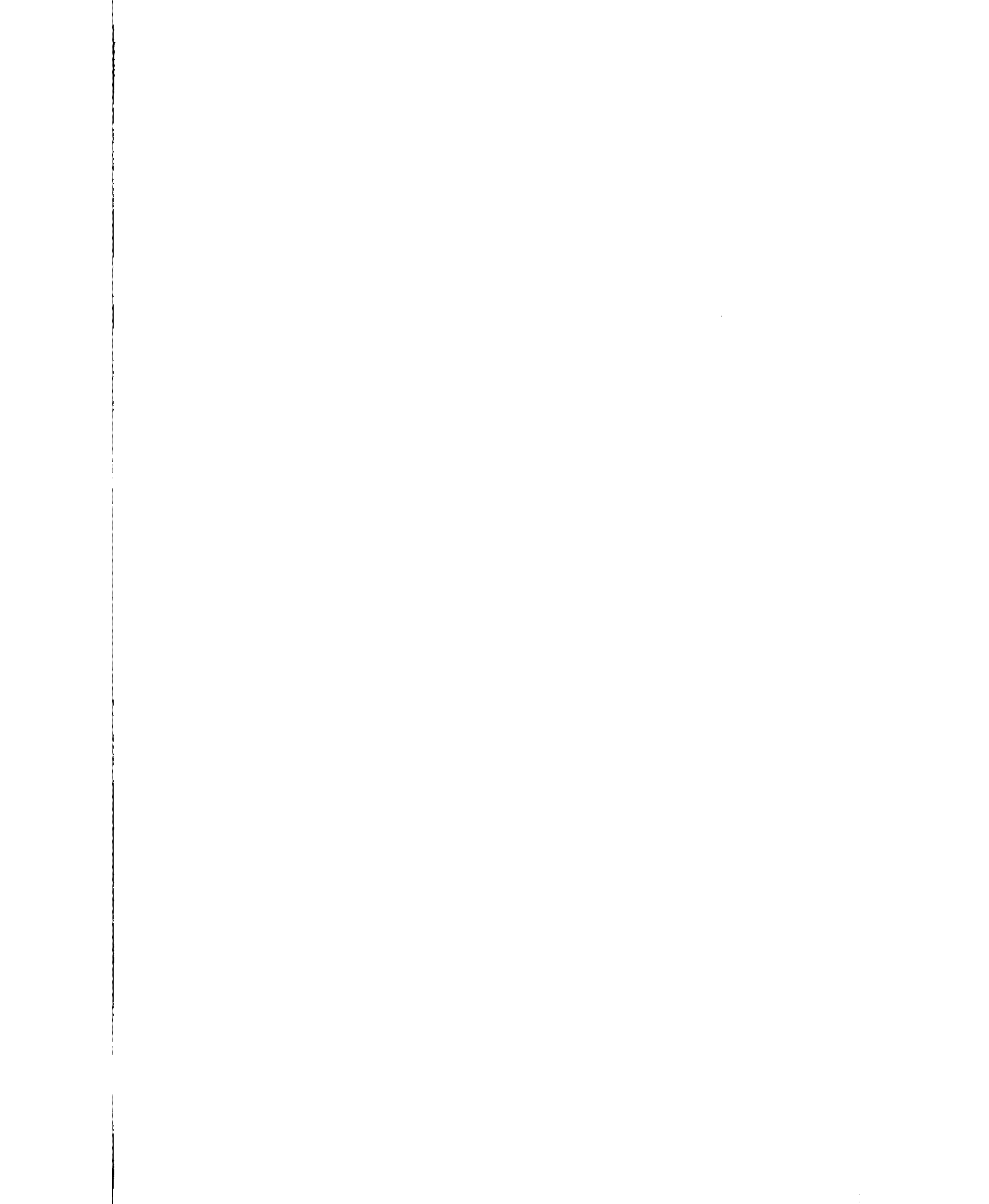
9.OECD Economis Outlook June 1989 S.240 ff.

10.vergl. Ländertabelle Frankreich im AnhangI Schaubild 5

11.Finanzbericht 1990 aaO.

12.vergl. Ländertabelle Frankreich im Anhang I Schaubild 5

13.vergl. Ländertabelle Frankreich im Anhang aaO.



1.1.4. ITALIEN

Das Haushaltsjahr 1988 schloß mit Ausgaben von 472000 Milliarden Lire (ca.640 Milliarden DM) ab, was einer Steigerung von 10.1 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Dem standen um 10.5 % auf 349000 Milliarden Lire (ca. 473 Milliarden DM) gesteigerte Einnahmen gegenüber. Die durch Kredit zu finanzierende Deckungslücke betrug 124000 Milliarden Lire (ca. 167 Milliarden DM). Sie ist damit abermals um 20000 Milliarden Lire (27 Milliarden DM) höher ausgefallen als erwartet und erreichte 11.5 % des Bruttosozialproduktes. Mehr als ein Viertel der Ausgaben waren kreditfinanziert, die Gesamtverschuldung wuchs auf nahe 100% des Bruttosozialprodukts. (14)

Das für 1989 verabschiedete Finanzrahmengesetz sah Ausgaben in Höhe von 487900 Milliarden Lire (ca. 661 Milliarden DM) vor, denen Einnahmen in Höhe von 370550 Milliarden Lire (ca. 502 Milliarden DM) gegenüberstehen sollten. Die erwartete Deckungslücke betrug 117350 Milliarden Lire (ca.159 Milliarden DM). (15)

Obwohl auch nach diesem Konsolidierungsansatz immer noch mehr als 25% aller Ausgaben durch Kredit finanziert worden wären, wäre zumindest der Anteil der Neuverschuldung am Bruttosozialprodukt auf ca.10 % zurückgeführt worden. (Nichtsdestotrotz hätte die Gesamtverschuldung die 100% des Bruttosozialprodukts erreicht (16)). Allerdings konnte dieser Ansatz nicht verwirklicht werden, da das Parlament die notwendigen Sparmaßnahmen nicht ratifizierte, sodaß eine auf 134500 Milliarden Lire (ca. 182 Milliarden DM) erhöhte Deckungslücke entstand. Dies entspricht 11.3 % des Bruttosozialprodukts.

14.vergl. Ländertabelle Italien im Anhang I Schaubild 9
15.vergl. Ländertabelle Italien im Anhang I Schaubild 9
16.Finanzbericht der Bundesregierung aaO.



Ob sich die Einnahmesituation dadurch verbessern wird, daß die Steuerreform 1989 mit der vor allem die verbreitete Steuerhinterziehung bekämpft werden soll, eingeführt wird, muß bezweifelt werden.

1.1.5. BELGIEN, IRLAND, GRIECHENLAND

Diese drei kleineren EG-Staaten zeichnen sich durch eine extrem hohe Staatsverschuldung aus. 1988 wird Griechenland in Höhe von 79%, Irland in Höhe von 132 % und Belgien in Höhe von 138% des jeweiligen nationalen Bruttonationalproduktes verschuldet sein. Dabei ist der Zuwachs bei Griechenland am schnellsten.⁽¹⁷⁾ Belgien führte die Deckungslücke von 30% der Gesamtausgaben auf 23% zurück, Irland von 23% auf 10%, Griechenland steigerte den Anteil von 25% auf 35%.⁽¹⁸⁾

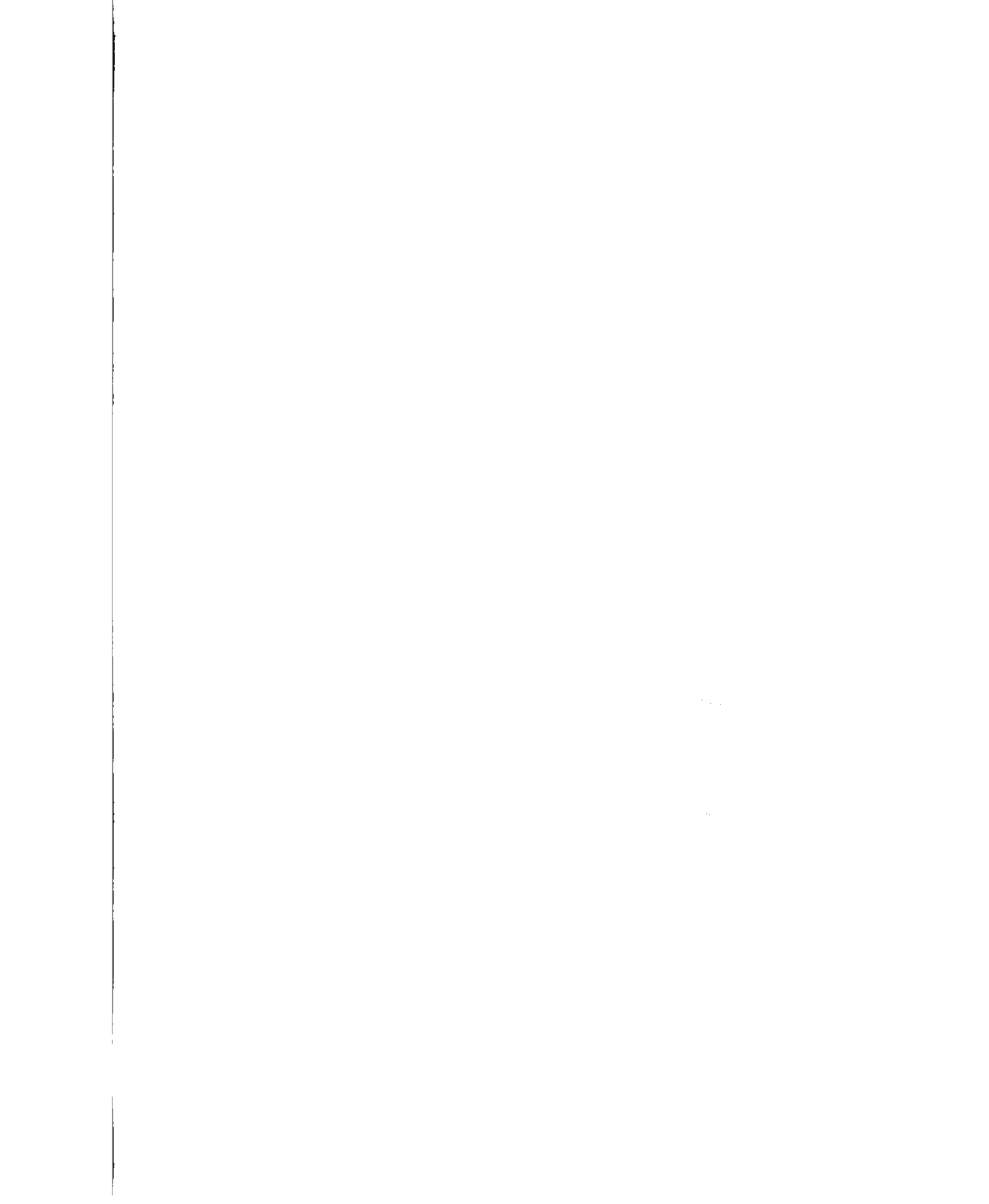
In Belgien beträgt die jährliche Verschuldung ca.9% , in Griechenland 12%, in Irland fiel sie von 13% auf 9% des Bruttonationalproduktes.

Insgesamt ist die Finanzsituation dieser Länder derart, daß ihr ein Hauptaugenmerk der zukünftigen EG-Regelung und auch der EG-Überwachung gelten wird.⁽¹⁹⁾

17.vergl. die Schaubilder 3,7,8 im Anhang I

18.alle Zahlen für den Zeitraum 1986 - 1989

19.Zu den länderspezifischen Anwendungsschwerpunkten der geplanten EG Regelung vergl Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 02.04.1990



1.1.6. USA

Nach stetigem kreditfinanziertem Ausgabenwachstum, das zuletzt zu einer Gesamtverschuldung in Höhe von 51% des Bruttosozialprodukts geführt hatte, schloß das Haushaltsjahr 1987/1988 wiederum mit einem Rekorddefizit von 155.1 Milliarden US\$ ab.⁽²⁰⁾ Zum Zeitpunkt der Haushaltsvorlage war die Administration noch von einem geringeren Defizit in der Höhe von 147 Milliarden US\$ ausgegangen.

Im laufenden Haushaltsjahr erwartet die Zentralbank einen Haushaltsfehlbetrag in der Größenordnung zwischen 145 und 147 Milliarden US\$, vor allem die aufgrund der günstigen Konjunktur höheren Steuereinnahmen könnten dazu führen, daß das Defizit somit unter dem Ansatz der Verwaltung bliebe.

Für das Haushaltsjahr 1989/1990 besteht mit der Haushaltsentschließung des Repräsentantenhauses vom 17.05.89 und der des Senats vom 18.05.89 nur eine Absichtserklärung. Die neue gesetzliche Defizit-Obergrenze, die nach dem Gramm-Rudman-Hollings Act⁽²¹⁾ bei 100 Milliarden US\$ liegt, soll respektiert werden, der Ansatz sieht eine Neuverschuldung in Höhe von 99.7 Milliarden US\$ bei einem Ausgabenvolumen von 1170 Milliarden US\$, vor.

Ob sich dieser Ansatz indes verwirklichen werden läßt, erscheint angesichts der optimistischen Erwartungen an die Einnahmentwicklung und an die Entwicklung von Zinsen und Inflationsraten sehr fraglich.⁽²²⁾ In diesem Fall wird wohl die automatische Ausgabenbremse⁽²³⁾ vor allem im Bereich der Ver-

20.vergl. Länderschaubild USA Anhang I Schaubild 13

21.Näheres unten im Kapitel Rechtsvergleichung

22.zu dieser Einschätzung kommt der Finanzbericht 1990 der Bundesregierung S.245 ff.

23.Gramm-Rudman-Hollings Act vergl oben

teidigungsausgaben wirksam werden.

1.1.7. JAPAN

In Japan umfaßt das Budget neben dem eigentlichen Staatshaushalt auch das konjunkturpolitisch besonders wichtige parafiskalische Investitionsprogramm, das mittlerweile mehr als die Hälfte des eigentlichen Haushaltsvolumens ausmacht.

Dieses Investitionsprogramm umfaßt für das Haushaltsjahr 1989/-1990 ein Ausgabenvolumen von 32,2 Billionen Yen. (ca.460 Milliarden DM).

Der eigentliche Staatshaushalt umfaßt 1989/1990 ein Ausgabenvolumen von 60.4 Billionen Yen (ca. 800 Milliarden DM), womit die Ausgaben den ursprünglichen Haushaltsentwurf um 6.6% übersteigen (24).

Die Nettokreditaufnahme wurde um 1.73 Billionen Yen (ca. 24.7 Milliarden DM) auf 7.16 Billionen Yen (ca. 101 Milliarden DM) zurückgeführt. (25) Der kreditfinanzierte Teil des Haushaltes beträgt nunmehr 11.9% (26), die Nettoneuverschuldung macht 1.9% des Bruttonettoproduktes aus. (27)

Die Größenordnungen dieser Parameter werden sich durch die historische Steuerreform vom 01.04.1989 kaum ändern, (28) die erfolgreiche Konsolidierung des Haushaltes wird fortgesetzt.

24.vergl. Einschätzung Finanzbericht 1990 S.246

25.vergl. Schaubild 1 und Anhang I Länderschaubild 10 Japan

26.Eurostat 2B von 1990 Public Finance

27.vergl. Länderschaubild Anhang I Schaubild 10 Japan

28.Einschätzung des Finanzministeriums, siehe Finanzbericht 1990 Der Bundesregierung aaO.

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

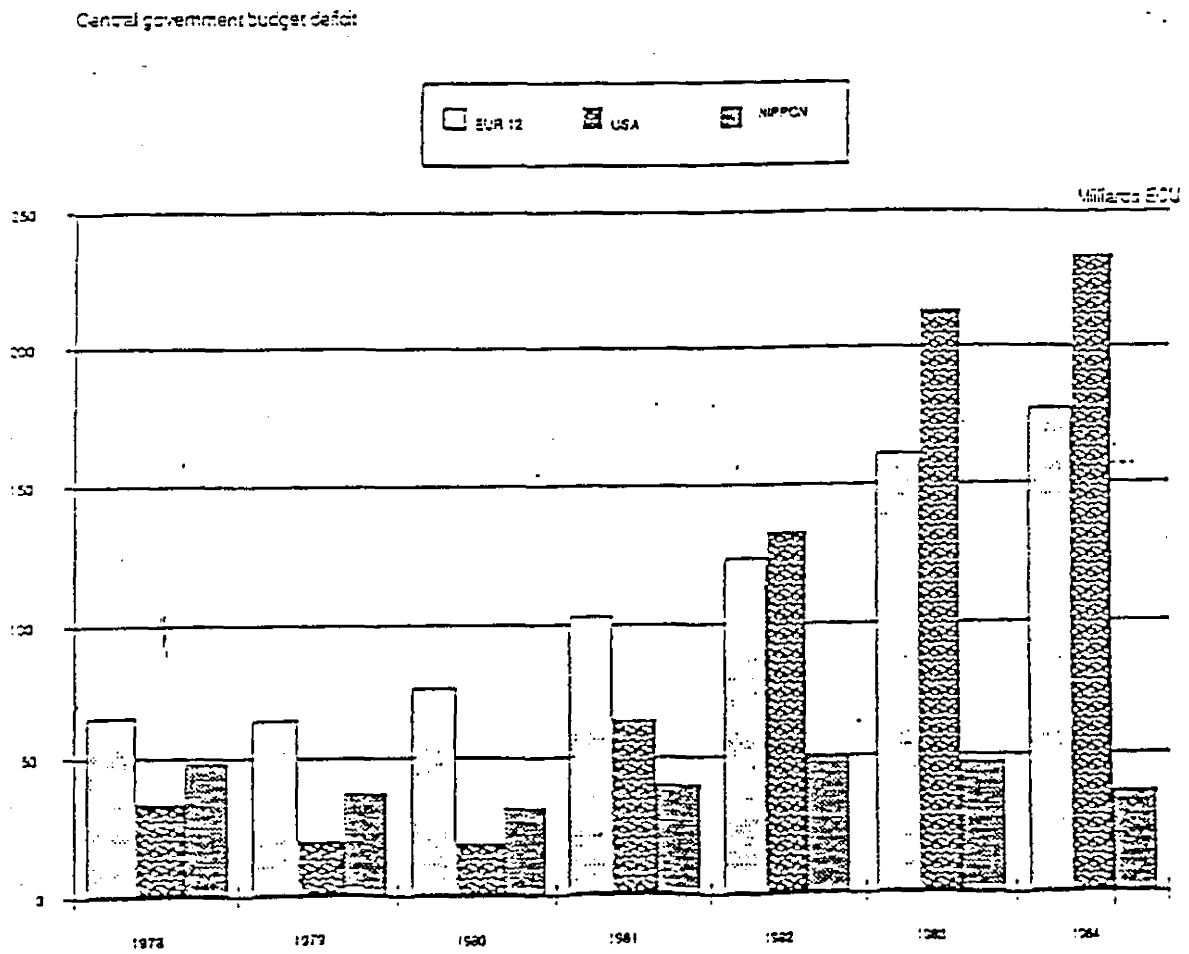
29

30

31

Schaubild 1

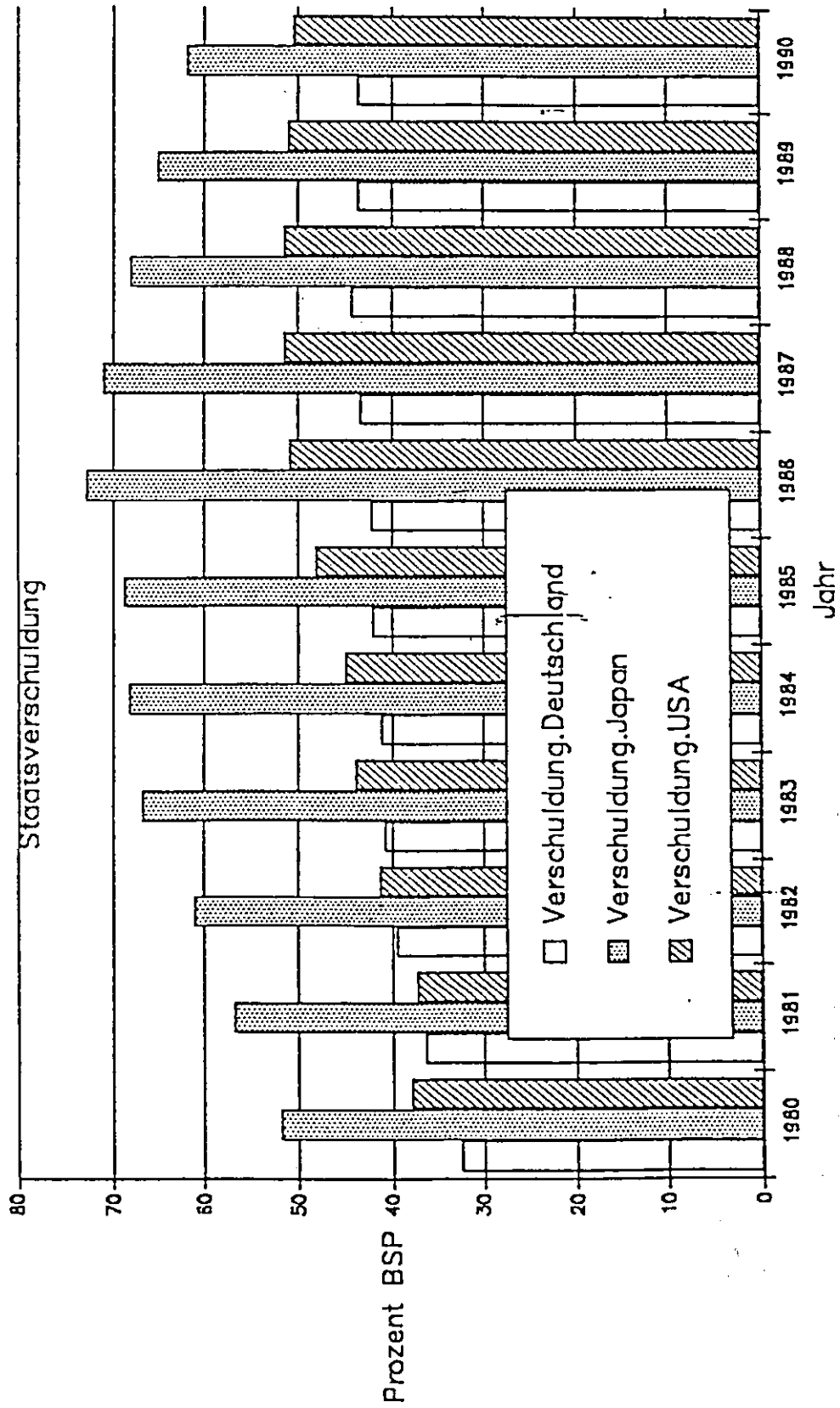
Quelle: CECD Economic Outlook June 1989 S.109

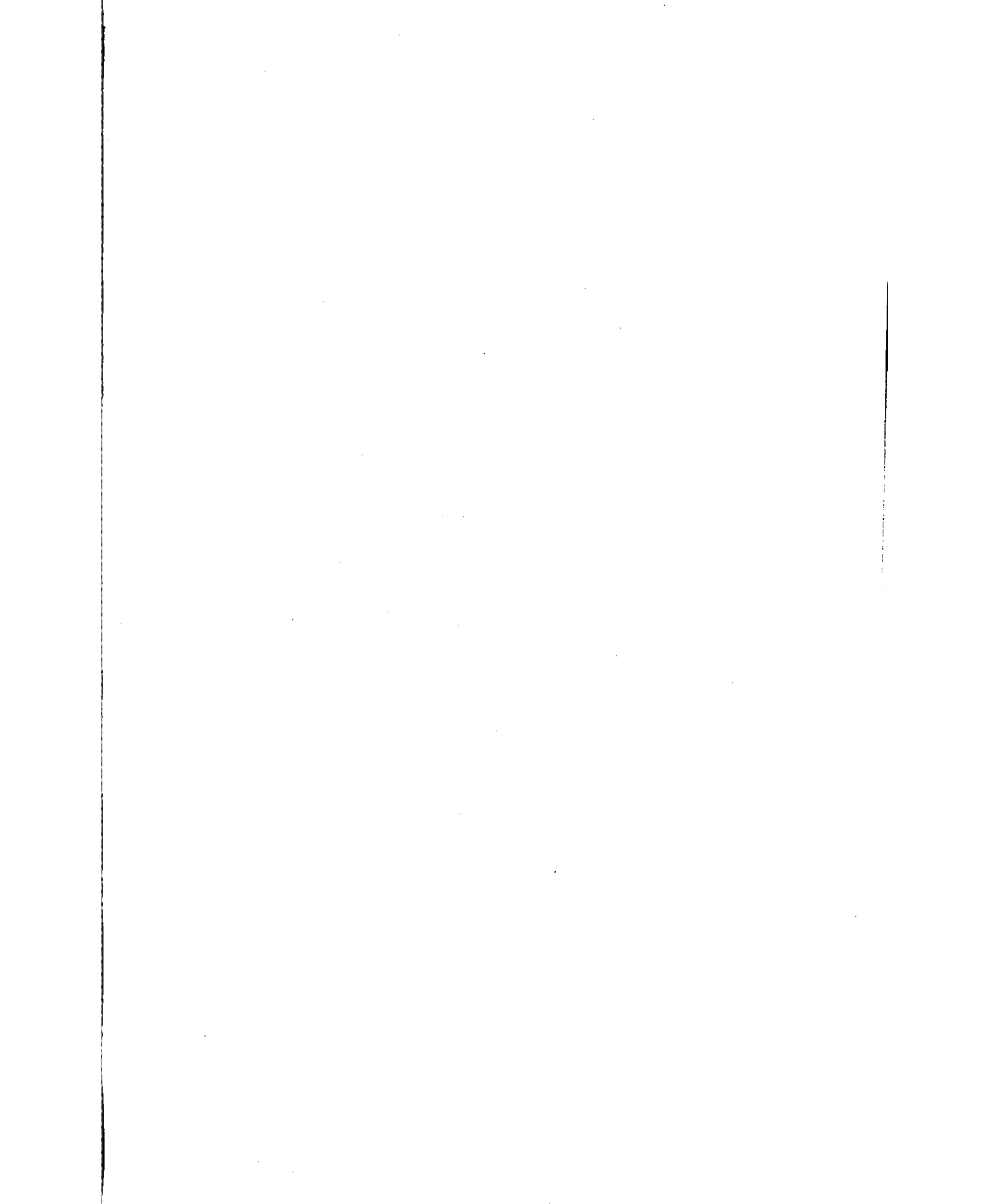


17

Schaubild 2

Quelle OECD Economic Outlook June 1989 S.120





1.2. Verschuldungsdaten allgemein OECD Bereich

Die vergangenen zwanzig Jahre waren im gesamten OECD Bereich von einem starken Wachstum der öffentlichen Haushalte und von einer starken Zunahme der Staatsverschuldung gekennzeichnet. (29)

Obwohl die jährlichen Deckungslücken im Verhältnis zum Brutto-sozialprodukt immer kleiner wurden, (30) wuchs doch die Gesamtverschuldung, ausgedrückt als Anteil am jährlich erwirtschafteten Bruttosozialprodukt ständig und erreichte zum Teil extreme Höhen. (31) Irland, dessen Schuldenlast 1988 135% des Bruttosozialprodukts übersteigen wird, Belgien, das im gleichen Jahr 138% angesammelt hat, Italien und Griechenland, die der 100% Marke schnell näher kommen, sind die Staaten, die die allgemeine Tendenz widerspiegeln. (32)

War am Anfang dieser Entwicklung die staatliche Kreditaufnahme noch geeignet gewesen, neue Ausgabenspielräume zu eröffnen, so ist in den letzten Jahren der Teil des Haushaltes, der zum Schuldendienst benötigt wird, so stark angewachsen, daß er diesen eröffneten Spielraum sogar überkompensiert. Die Ausgaben für Zinsen sind oft höher, als die Einnahmen durch Neuverschuldung. (33)

Nicht zuletzt durch ein starkes Wirtschaftswachstum konnte dieser Trend ab 1988 etwas abgemildert werden. Das jährliche

29.siehe allgemein: Tabelle 2 und Schaubild 1
für Deutschland: Anhang II Schaubild 14

30.Tabelle 1

31.vergl. zum Überblick Anhang I Tabelle 3 sowie
detaillierter Anhang I Schaubilder 2 - 13

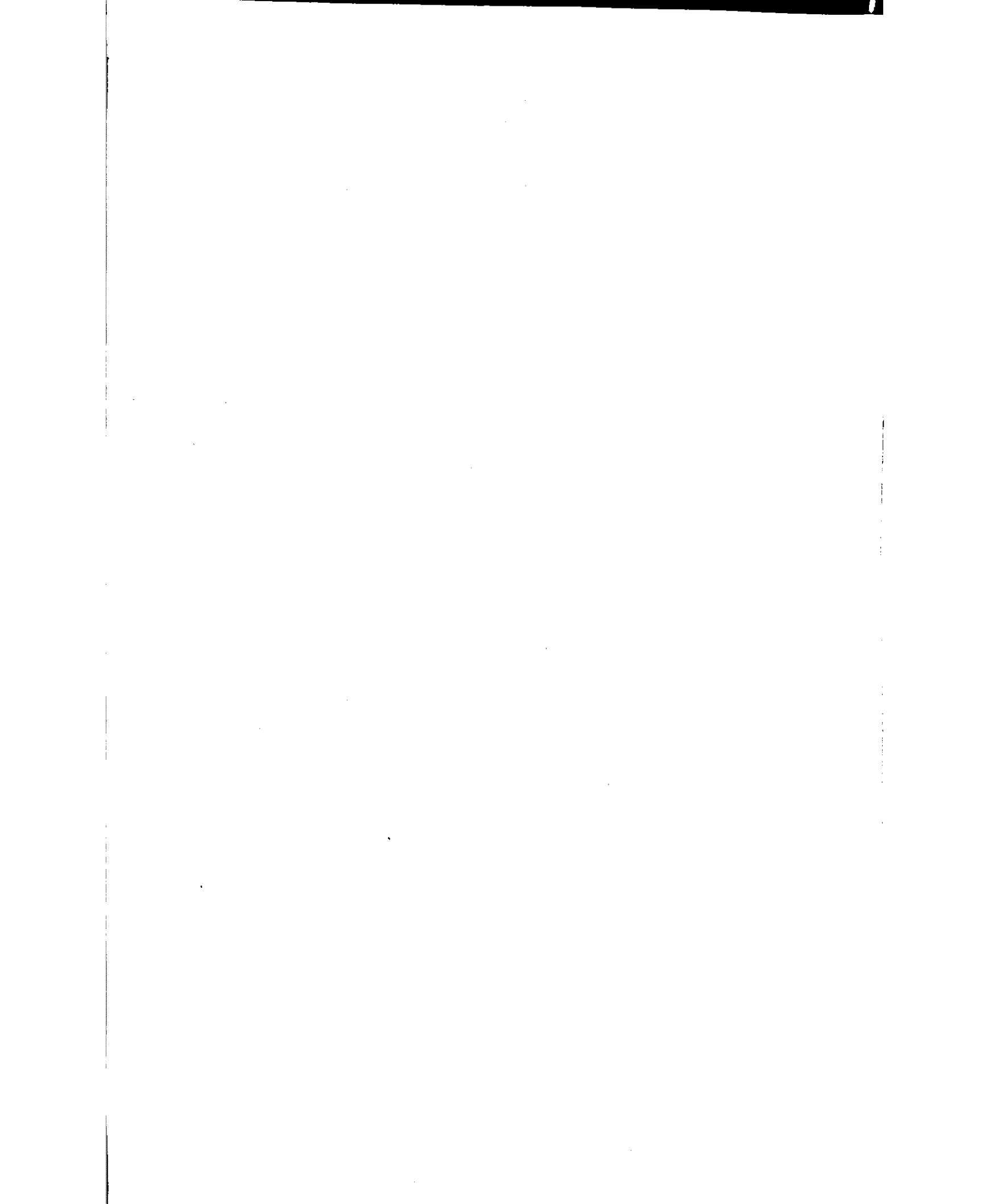
32.vergl. im Anhang II die Länderschaubilder

33.Anhand des Beispiels der Bundesrepublik Anhang II Tabelle 1
Schaubild 16

10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Haushaltsdefizit, ausgedrückt als Anteil am Bruttosozialprodukt, erreicht mit 1,7 % den niedrigsten Mittelwert, den die OECD Länder seit zehn Jahren erzielen konnten.⁽³⁴⁾

34.OECD Economic Outlook June 1989 S.20 ff.



2. DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK DER EG

2.1. Die Entwicklung der EG Wirtschaftspolitik bis 1988

"Die europäische Integration muß in Richtung auf eine vollständige Wirtschafts- und Währungsunion vorangetrieben werden, soll nicht der gesamte europäische Einigungsprozess stagnieren."

Diese Analyse ist älter als das System der europäischen Gemeinschaften selbst und zieht sich durch die gesamte Geschichte ihrer Politik.

Schon der sog. Spaak - Bericht (35) begründete die Notwendigkeit, der Gemeinschaft die Fragen der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu übertragen und den Mitgliedstaaten in dem ihnen vorbehaltenen Bereich der speziellen Wirtschaftspolitik eine Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Gemeinschaftsbelange aufzuerlegen.

Der EWG Vertrag von 1957 enthält denn auch in seinem Artikel 2 ganz ausdrücklich das Ziel der Annäherung der Wirtschaftspolitiken und der harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens. Als Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele beschreibt Artikel 3g Koordinierungsverfahren, Artikel 6 I fordert die Zusammenarbeit mit den Organen der Gemeinschaft. Als besonderen Anwendungsfall regelt Artikel 103 die Abstimmmechanismen auf dem Felde der Konjunkturpolitik. (Diese letztere Vorschrift bezieht sich allerdings nur auf die kurzfristige Globalsteuerung

35. durch Beschluß der Konferenz von Messina am 1./2. Juni 1955 eingesetzte Sachverständigengruppe.
 Bericht der Delegationsleiter an die Aussenminister vom 21. März 1956 veröffentlicht vom Sekretariat der Konferenz.
 Zum Inhalt genauer: H.J. Küsters Die Gründung der europäischen Gemeinschaften S.135

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

(36). Als weitere Anwendungsfälle nennt der Titel II des Vertrages in seinem Kapitel 3 (Artikel 104 - 109) die Zahlungsbilanzpolitik und im Kapitel 4 (Artikel 110 - 116) die Handelspolitik.

In Ausfüllung der genannten Vorschriften und die Kompetenz des Artikels 145 wahrnehmend, beschloß der Rat mehrfach die Wirtschaftspolitik auch auf mittelfristiger Zeitebene besser zu koordinieren: 1964 wurde ein Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik gegründet, welcher 1974 mit dem Ausschuß für Konjunkturpolitik zum Ausschuß für Wirtschaftspolitik verschmolzen wurde. Um auf dem Gebiet der monetären Politik eine bessere Abstimmung zu erreichen, wurde mit Ratsbeschluß vom 8. Mai 1964 der Ausschuß der Präsidenten der nationalen Zentralbanken gegründet.⁽³⁷⁾ Dort sollten Konsultationen der teilweise relativ unabhängig von den Regierungen agierenden Zentralbanken⁽³⁸⁾, über die großen Linien der Zentralbankpolitik auf den Gebieten Kredit- und Geldsteuerung sowie Intervention am Devisenmarkt, stattfinden.

Nachdem durch das weiter bestehende Nebeneinander von autonomen nationalen Wirtschaftspolitiken ein Rückschlag in der Entwicklung der Gemeinschaften drohte, beschloß die Konferenz der Staats- und Regierungschefs am 1./2. Dezember 1969 in Den Haag:

"den für die Entwicklung zur Wirtschaftsunion erforderlichen Ausbau der Gemeinschaft beschleunigt voranzutreiben. Sie ist übereingekommen, daß im Laufe des Jahres 1970 ein Stufenplan

36. Beutler/Bieber/Piepkorn/Streil Die europäische
Gemeinschaft Rechtsordnung und Politik S. 409
(weiterhin zitiert als "B/B/P/S")
37. Abl. Nr. 77/1964 S. 1206
38. z. B. die deutsche Bundesbank nach § 12 BBankG

371

372

373

374

375

376

377

378

379

380

381

382

383

384

385

386

387

388

389

390

für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion ausgearbeitet wird." (39)

Der daraufhin gefertigte sog. "Werner - Bericht" (40) war die Grundlage eines vom Rat im Jahre 1971 verabschiedeten Stufenplanes, der die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion bis zum Jahr 1980 vorsah. (41) Die Verwirklichung dieses Stufenplanes wurde durch den Zusammenbruch des durch das Abkommen von Bretton Woods geschaffenen Weltwährungssystems verhindert.

Einen erneuten europäischen Anlauf in Richtung einer Währungsunion stellte die Errichtung des europäischen Währungssystems (EWS) im Jahr 1978 dar. Dieses System steht separat neben dem eigentlichen Vertragssystem der europäischen Gemeinschaften und ein Großteil seiner immanenten Probleme rührt daher, daß zum einen nicht alle EG Mitglieder auch Mitglieder im EWS sind (42), zum anderen daher, daß die mangelnde Konvergenz der Finanzpolitik, die sich in einigen Ländern in anhaltend hohen Haushaltsdefiziten niederschlägt, eine Quelle andauernder Spannungen ist und der Geldpolitik eine unverhältnismäßig große Last aufbürdet.

Aus diesen Gründen versuchte man bei der ersten großen Generalrevision der römischen Verträge durch die einheitliche europäische Akte (EEA) von 1986 diese Diskrepanzen zu überbrücken. In einem Artikel 102a (Artikel 20 EEA) wurde die Währungspolitik dem alten Titel II Wirtschaftspolitik vorangestellt, die Erfahrungen aus dem EWS sollten ausdrücklich berücksichtigt, überkommene Zuständigkeiten respektiert werden. In diesem Zusammen-

39.3. EG - GB (1969) S. 527

40. Text vergl. Europaarchiv 22/1970 S. D 530 ff.

41. zum genauen Inhalt B/B/P/S S. 430 ff. m.w.N.

42. es fehlen Großbritannien, Griechenland, Portugal und Spanien

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

hang weiterhin wichtig ist das Einfügen eines Titels V "wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit" in den dritten Teil des EWG Vertrags.

Die wichtigste Neuerung durch die EEA bleibt jedoch die Einführung des Binnenmarktes bis 1992. In den letzten Jahren wurden bei der Verwirklichung dieses Binnenmarktprogrammes beträchtliche Fortschritte erzielt. Nach Ablauf der halben Vorbereitungszeit im Jahre 1989, war auch die Hälfte der im Weißbuch aufgezeigten Maßnahmen abgearbeitet. Die Vollendung des Binnenmarktes wird jedoch die nationalen Volkswirtschaften noch weit enger miteinander verknüpfen und den Grad der Wirtschaftsintegration innerhalb der Gemeinschaften deutlich erhöhen. Diese Veränderungen bieten beträchtliche Chancen für den wirtschaftlichen Fortschritt ⁽⁴³⁾, doch können viele der potentiellen Vorteile nur dann zum Tragen kommen, wenn die Wirtschaftspolitik(en) angemessen reagieren. Durch eine erhebliche Verstärkung der wirtschaftlichen Interdependenzen zwischen den Mitgliedstaaten, wird der einheitliche Binnenmarkt den Spielraum für eine unabhängige nationale Wirtschaftspolitik reduzieren und die grenzübergreifende Auswirkung von Entwicklungen vergrößern, die ihren Ursprung in den einzelnen Mitgliedsländern haben. Vor allem muß der Binnenmarkt von einer stärkeren Koordinierung der makroökonomischen Politiken, insbesondere der Budgetpolitik flankiert werden.

43. spektakulärstes Beispiel ist die Analyse des sog. Cechini-Reports ("the costs of a non-europe")

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

2.2. Der "Delors - Bericht " vom 17. April 1989

Aus diesem Grunde hielt es der europäische Rat in seiner Sitzung am 27./28. Juni 1988 in Hannover für nötig, eine Gruppe von Experten damit zu beauftragen, angesichts der Vollendung des Binnenmarktes konkrete Etappen zur Verwirklichung einer als nächster Schritt unabdingbaren Wirtschafts- und Währungsunion zu beschreiben.

Unter dem Vorsitz von Jaques Delors haben die zwölf Notenbankgouverneure der europäischen Gemeinschaften, ein Mitglied der Kommission, zwei Berichterstatter und drei weitere Experten den sog. Delors - Bericht erarbeitet, der am 17. April 1989 vorgelegt wurde. (44)

2.2.1. Allgemeines

Der Bericht geht davon aus, daß der Erfolg des gesamten Binnenmarktprogrammes in entscheidender Weise von einer Flankierung durch eine wesentlich engere Koordinierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken sowie von einer wirksameren Gemeinschaftspolitik abhängt. (45) In zeitlicher Hinsicht bedeutet dies, daß bereits im Zuge der Errichtung des einheitlichen Binnenmarktes in Europa, eine Reihe von Schritten in Richtung auf die volle Wirtschafts- und Währungsunion getan werden muß. (46)

Als notwendige Hauptelemente dieser, den Binnenmarkt erst

44. im weiteren nur "Delors-Bericht" genannt und nach dem im Europaarchiv 10/89 S.283 ff. veröffentlichten Wortlaut zitiert.

45. Delors-Bericht aaO. S.286

46. Delors-Bericht aaO. S.287

.....

.....

ermöglichenden, Wirtschaftsunion beschreibt der Plan vier Charakteristika. Unter anderem

" eine Koordinierung der makroökonomischen Politiken, einschließlich verbindlicher Regeln für die Haushaltspolitik." (47)

Zu diesem Punkt führt der Bericht aus, daß kohärente Wirtschaftspolitiken auf nichtmonetärem Gebiet schon deshalb unabdingbar seien, damit im Rahmen einer Währungsunion unwiderruflich festgelegte Wechselkurse, zwischen den Gemeinschaftswährungen aufrecht erhalten werden könnten. (48)

Zu diesem Zweck seien insbesondere bindende Regeln und Verfahren für die Haushaltspolitik aufzustellen. Dazu gehören laut Delors - Bericht:

"wirksame Obergrenzen für die Haushaltsdefizite der einzelnen Mitgliedsländer ; Ausschluß des Zuganges zu direkten Zentralbankkrediten und anderen Formen monetären Finanzierung ; Begrenzung der Kreditaufnahme in außergemeinschaftlichen Währungen." (49)

Der Delors - Bericht beschreibt dann sehr konkret drei Phasen, in denen die Wirtschafts- und Währungsunion mit ihren beiden Herzstücken, dem europäischen Zentralbankensystem (Eurofed) und der Haushaltskontrolle, verwirklicht werden soll.

47.Delors-Bericht aaO. S.289

48.Delors-Bericht aaO. S.290

49.Delors-Bericht aaO. S.295

2.2.2. Die erste Phase

Mit Phase eins beginnt der Prozess der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion. Angestrebt wird eine größere Konvergenz der volkswirtschaftlichen Ergebnisse durch verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik, allerdings noch im bestehenden institutionellen Rahmen. Für die wirtschaftspolitische Koordination soll in erster Linie der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) zuständig sein. Die zu revidierende Konvergenzentscheidung von 1974 wird dann insbesondere:

"ein neues Verfahren zur haushaltspolitischen Koordinierung einführen, das präzise quantitative Leitlinien und mittelfristige Orientierungen enthält; die Möglichkeit für ein konzentriertes haushaltspolitisches Vorgehen der Mitgliedsländer schaffen." (50)

2.2.3. Die zweite Phase

Die zweite Phase kann erst nach Inkrafttreten eines erneuerten EWG Vertrages beginnen. In dieser Phase werden die grundlegenden Organe und Strukturen der Wirtschafts- und Währungsunion eingerichtet, was bedeutet, daß sowohl bestehende Institutionen ausgebaut, als auch neue geschaffen werden.

Der institutionelle Rahmen wird nach und nach operationelle Funktionen übernehmen, als strategischer Ort für die Überwachung und Analyse der makroökonomischen Entwicklung dienen und einen gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess fördern, wobei im Bereich der makroökonomischen Politik, die in Phase eins mit der Revision der Konvergenzentscheidung eingeführten Verfahren auf der Basis des erneuerten Vertrages weiter ver-

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

stärkt und ausgebaut werden. Leitlinien sollen mit Mehrheitsvotum verabschiedet werden. Auf dieser Grundlage wird die Gemeinschaft:

"präzise - obgleich in dieser Phase noch nicht bindende - Regeln für den Umfang und die Finanzierung der jährlichen Defizite der Staatshaushalte festlegen; die Kommission wäre dafür verantwortlich, die Aufmerksamkeit des Rates auf Fälle zu lenken, in denen Mitgliedstaaten die Vorgaben nicht einhalten und die erforderlichen Maßnahmen vorzuschlagen."(51)

2.2.4. Die dritte Phase

Die Endphase beginnt mit dem Übergang zu unwiderruflich festen Wechselkursen und mit der uneingeschränkten Übertragung der wirtschaftlichen Kompetenz auf die Organe der Gemeinschaft. Dabei werden

"die Verfahren der Gemeinschaft im makroökonomischen und budgetären Bereich bindend. Insbesondere wird der Ministerrat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament befugt, direkt vollstreckbare Entscheidungen zu treffen, d.h. für die nationalen Haushalte Vorgaben zu machen."(52)

2.2.5. Bewertung

Der am 17. April 1989 vorgelegte Bericht stand im Zentrum der Beratungen der ECOFIN am 19./20. Mai 1989 und des Treffens der Staats- und Regierungschefs am 26./27. Juni 1989 in Madrid. Er

51. Delors-Bericht aaO. S. 301
52. Delors-Bericht aaO. S. 303

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

stellt, in vielem weit über den Werner - Bericht hinausgehend, ein europapolitisches Memorandum ersten Ranges dar. (53)

Die Kommission legt den Plan ihren eigenen Überlegungen zugrunde und schlägt unter anderem vor, die beschriebene erste Phase schon am 01.Juli 1990 beginnen zu lassen. (54)

Somit kann der Bericht der Delors - Gruppe dahingehend zusammengefaßt werden, daß es zur Verwirklichung des Binnenmarktes für nötig erachtet wird, diese Wirtschaftspolitik durch Regulation im makroökonomischen Bereich abzustützen. Bei den zu regelnden Größen wird der Höhe der Haushaltsdefizite eine zentrale Rolle beigemessen. Bei der Beratung dieses Berichts wurde sogar gefordert, Rechtsnormen mit Sanktionsmöglichkeiten für den Fall der Nichtbeachtung auszustatten. (55)

Dieses Konzept wirft mehrere Fragen auf. Nicht nur ob das Prinzip der Marktwirtschaft mit einer solchen Globalsteuerung überhaupt kompatibel ist (56), sondern vor allem, welche Konsequenzen sich aus einer derartigen Verrechtlichung der Ökonomie ergeben.

Das Recht wird schwerlich einer völligen Anpassung an die "ökonomische Natur der Sache" und die jeweils herrschende Wirtschaftstheorie unterliegen, sondern spezifisch rechtliche und vor allem rechtsstaatliche Gesichtspunkte in die Ökonomie einbringen. Somit wird das Recht als Ordnungsmacht auch auf die Ökonomie einwirken und Gedanken der Sicherheit, der Vorraussehbarkeit, Gerechtigkeit und Freiheit betonen. Auf der anderen

53.so z.b. Norbert Kloten in Europaarchiv 19/79 S.351

54.Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 21.03.1990

55.ECOFIN am 2.April 1990 in Gallway laut Bericht der FAZ vom 02.04.1990

56.ohne diese Bedenken: Karl Schiller Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft S.20
skeptisch: Erich Hopppmann Soziale Marktwirtschaft oder konstruktivistischer Interventionismus S.55 ff.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

Seite hat das Recht die ökonomischen Fakten als gegebenen Tatbestand hinzunehmen, sodaß sich auch der inverse Prozess einer Ökonomisierung des Rechts beschreiben läßt. (57)

Diese Überlappung der Disziplinen führt nicht nur zu diffizilen Methodenproblemen⁽⁵⁸⁾, sondern auch zu Ziel- und Interessengegensätzen. (59) Die Fragen nach der Kompetenz zur Feststellung und Auslegung von Norminhalten, nach Beurteilungsprärogativen und Justiziabilität, nach Konsequenzen von Normverstößen werden sofort virulent werden.

57.Herrmann H. Hollmann Rechtsstaatliche Kontrolle der Globalsteuerung S. 99 m.w.N.

58.Hollmann aaO. S.102 beispielhaft anhand des Begriffes des "Wettbewerb"

59.Die Bandbreite der vertretenen Meinungen reicht von Günter Schmolders ZGstW Bd.101 (1941) S.64, der das Wirtschaftsrecht lediglich als angewandte Wirtschaftswissenschaft versteht, bis Karl Diehl, der in Die sozialrechtliche Richtung der Nationalökonomie S.18 das Recht für den wesentlichen Bestimmungsgrund im Wirtschaftsablauf hält.



Kapitel IIBeurteilung der Staatsverschuldung durch die Wirtschafts-
wissenschaften

Die staatliche Kreditaufnahme wird danach unterschieden, ob sie aus fiskalischen oder aus konjunkturellen Gründen erfolgt.⁽⁶⁰⁾ Kreditaufnahme aus fiskalischen Gründen, auch strukturelle Verschuldung genannt⁽⁶¹⁾, dient der Finanzierung der Staatsausgaben, die nicht durch Steuern finanziert werden konnten. Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen dient hingegen in erster Linie der Bekämpfung von Konjunkturinbrüchen.

Die Konzeption der konjunkturellen Staatsverschuldung soll von der Theorie John Maynard Keynes ausgehend, dargestellt werden. Vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise von 1929, die in Deutschland alleine über 6 Millionen Menschen arbeitslos machte und durch die Parallelpolitik des Reichskanzler Brüning noch verschärft wurde, entwickelte Keynes⁽⁶²⁾ ein Theoriegebäude, das erklärte wie es zu zyklischen Wirtschaftskrisen kommt und was der Staat durch aktive Haushaltspolitik, insbesondere durch antizyklische konjunkturelle Verschuldung, tun kann, um sie zu bekämpfen.⁽⁶³⁾

60.Ehrlicher Der Staat 1985,83

61.v.Arnim Staatsverschuldung S.23

62.vor allem in seinem Hauptwerk Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes Berlin 1936

63.ausführlich v. Arnim Volkswirtschaftspolitik S.173 m.w.N.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Vereinfacht läßt sich als Grundprinzip dieser im Einzelnen hochdifferenzierten wirtschaftswissenschaftlichen Thesen die Hypothese nennen, daß Konjunkturzyklen durch die schwankende Nachfrage Privater nach angebotenen Gütern und Dienstleistungen ausgelöst werden, sodaß eine Dämpfung konjunktureller Schwankungen durch eine die ausgefallene private Nachfrage ersetzende staatliche Nachfrage bewirkt werden kann. Umgekehrt kann eine boomende private Nachfrage durch staatlich zu bewirkenden Liquiditätsentzug gedrosselt werden.

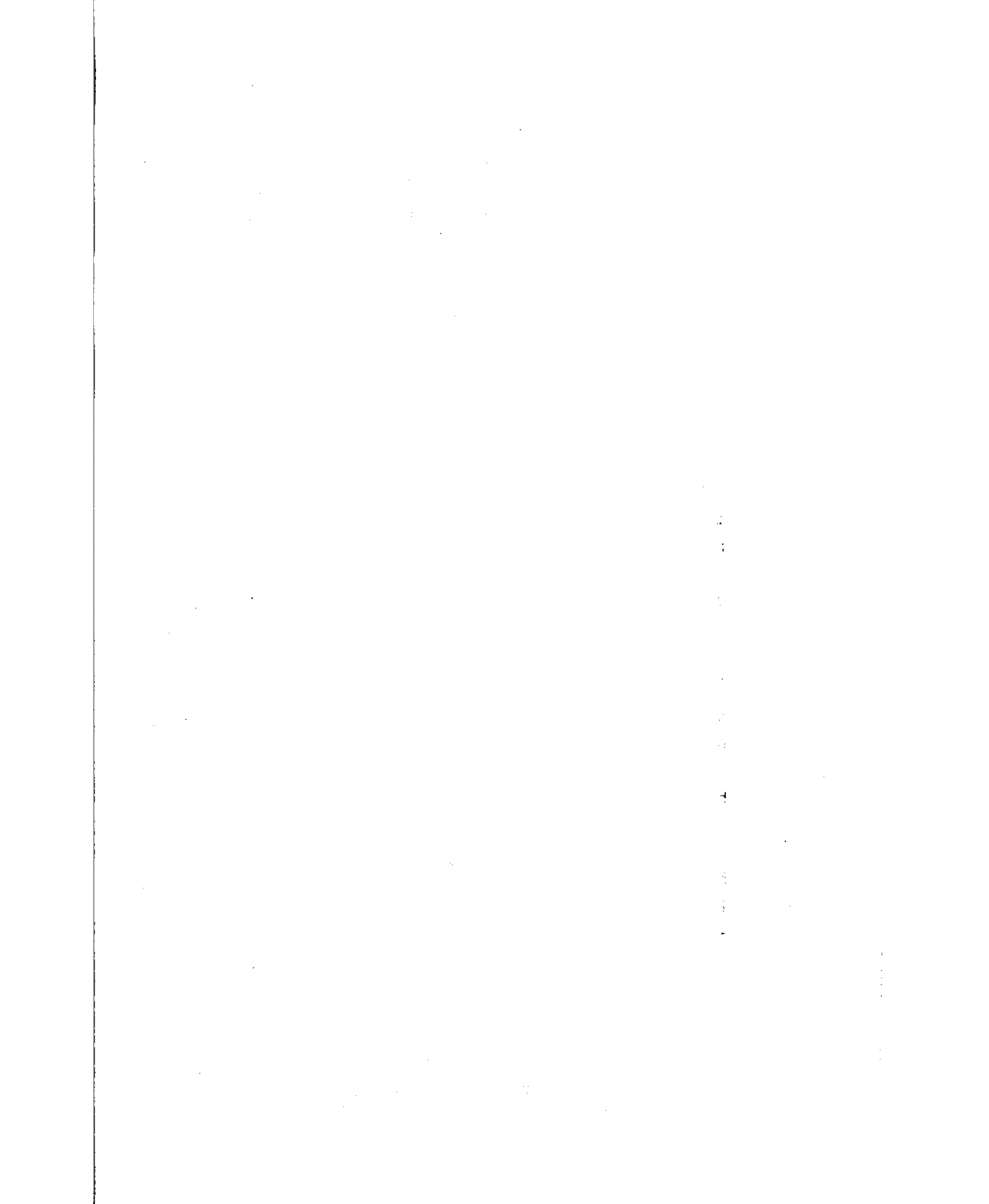
Keynes erkannte den Staatshaushalt als relevanten Wirtschaftsfaktor ⁽⁶⁴⁾, legte seiner Theorie aber eine Situation zugrunde, die dadurch gekennzeichnet war, daß das Produktionspotential nicht ausgelastet ist, das also das Sozialprodukt niedriger ist, als es sein könnte.

Keynes ist erst spät wirksam geworden und hat ab den 60er Jahren Anhänger gefunden, die seine Theorien aufnahmen und weiterentwickelten. Während er selbst davon ausging, Phasen konjunktureller Unterkühlung und solcher der Überhitzung folgten einigermaßen gleichmäßig aufeinander und auch die Abweichungen von der Normallinie seien in etwa gleich, sodaß Kreditaufnahmen in der Rezession und Keditrückzahlung im Boom sich ausglich⁽⁶⁵⁾, prägte Alvin Hansen den Begriff von der säkularen Stagnation.

Hansen behauptete, die reifen Volkswirtschaften des Westens seien gekennzeichnet durch einen Mangel an rentablen Investitionsmöglichkeiten, hervorgerufen durch gesättigte Märkte und zu geringes Bevölkerungswachstum. Verstärkt würde dies durch eine wohlstandsbedingte hohe Sparneigung. Aufgabe des Staates sei es darum diesen chronischen Nachfragemangel durch permanen-

64. schon angesichts der Summen heute unbestritten

65. sog. zyklischer Budgetausgleich vergl. entsprechendes Kapitel bei Wolf Staatsverschuldung



te kreditfinanzierte Ausgabenprogramme auszugleichen.⁽⁶⁶⁾
 Durch die in den siebziger Jahren trotz staatlicher Ausgabenprogramme⁽⁶⁷⁾ bei nahezu ausgelasteten Produktionskapazitäten auftretenden langanhaltenden Beschäftigungskrisen und weltweit hohen Inflationsraten wurde der nachfragefixierte Erklärungsansatz der Keynesianer diskreditiert. Eine monetaristische Schule stellte dem eine Erklärung gegenüber, die die Angebotsseite des Problemfeldes betonte.⁽⁶⁸⁾

Die Grundthese dieser Schule lautet, daß nicht alle Beschäftigungsprobleme auf zu geringe Nachfrage zurückzuführen seien. Gerade die aktuelle Arbeitslosigkeit habe ihren Ursprung in einer unzureichenden Erweiterung der Produktionskapazität oder in deren Umstrukturierung. Die Beschäftigungsprobleme träten dann auf, wenn in schrumpfenden Branchen wegfallende Arbeitsplätze nicht sofort durch neuentstehende in Wachstumsbranchen ersetzt würden.⁽⁶⁹⁾ Entscheidend für das Tempo der Schrumpfungs- und Expansionsgeschwindigkeit sei aber die Entwicklung der Kosten - Erlös - Relation.⁽⁷⁰⁾

Dauerhaften Verschlechterungen der produktionswirtschaftlichen Kosten - Erlös - Relationen, die von der Kostenseite her die Ursachen für Wachstumschwäche und Unterbeschäftigung sind, kann durch Nachfragesteuerung aber nur im Wege dauerhafter inflationärer Erhöhung der Unternehmererlöse entgegengewirkt werden:⁽⁷¹⁾ Die Erlöse der Unternehmer müssen schneller

66.Hansen Fiscal Policy and Buiseness Circles Kapitel "The stagnation thesis"

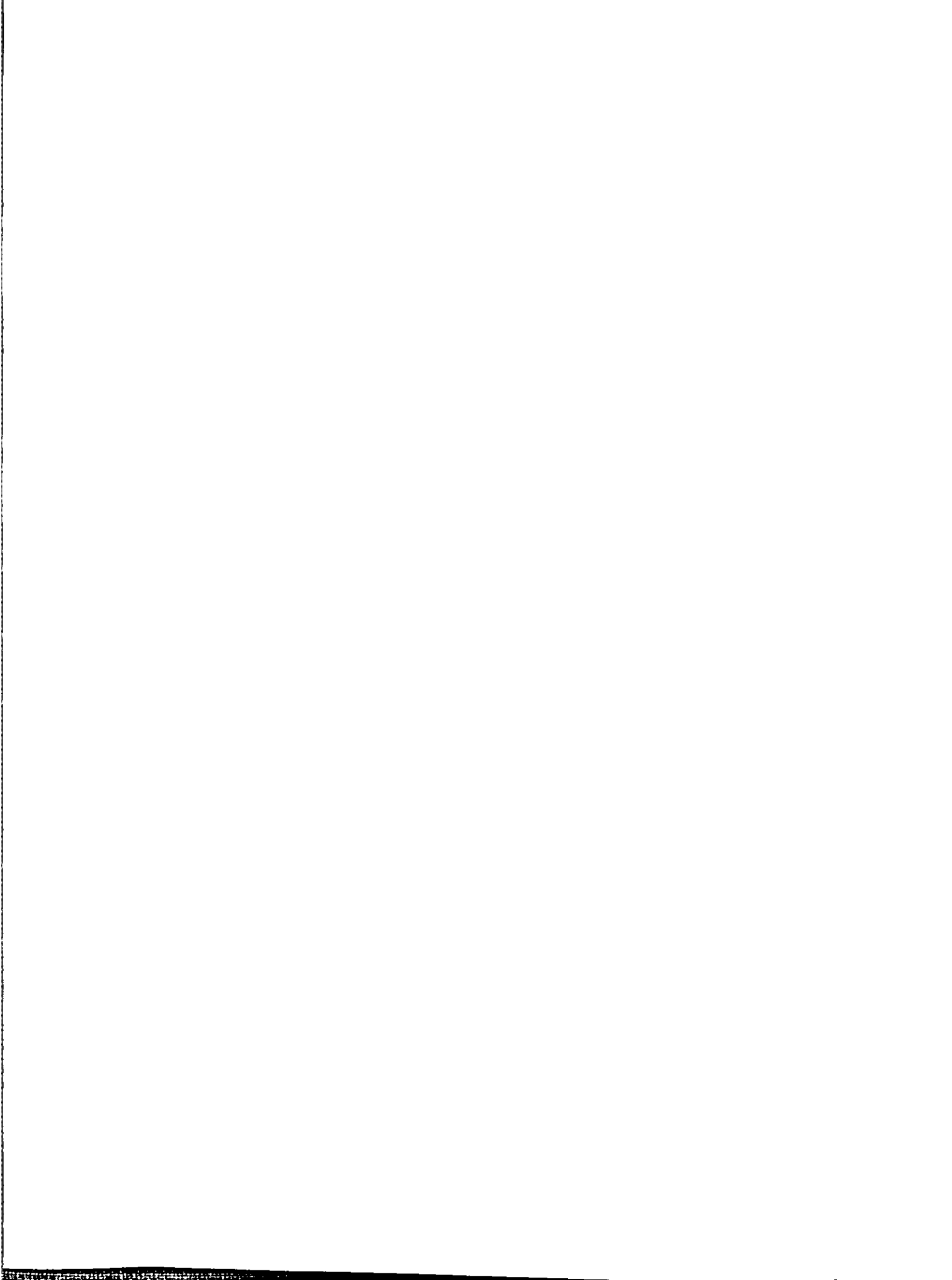
67.vergl die Daten im vorhergehenden Kapitel

68.Für viele: Milton Friedman Die optimale Geldmenge München 1970

69.Zu den unterschiedlichen Erklärungsstrukturen Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1977/1978 BT-Drucksache VIII/1221 S.126 ff.

70.Brenner, Haury, Lipp Staatsverschuldung in FA(NF)38,236

71.Brenner, Haury, Lipp aaO. S.248



steigen als die Kostenkomponenten. Erlösverbesserung und Beschäftigungsstabilisierung sind in dieser Situation nur durch unvorhergesehene Inflationsbeschleunigung zu erzielen.

Je häufiger die Wirtschaftssubjekte jedoch in ihren Inflationserwartungen enttäuscht werden, desto besser lernen sie sich anzupassen. Das Ausmaß der Inflationsverschätzung nimmt ab, damit aber auch die Wirkungen, auf denen die Beschäftigungseffekte bisher beruhten.⁽⁷²⁾ Bis staatliche Ausgabenprogramme keinen Anlaß zu optimistischen Erwartungen mehr sind, sondern nur noch Inflationsfurcht schüren.

Damit ist die Fiskalpolitik grundsätzlich ungeeignet, den Konjunkturverlauf zu glätten. Sie erhöht die Inflation, das Zinsniveau und verdrängt private Investitionen. Das Ziel die Produktion auszuweiten und die Beschäftigung zu erhöhen wird auch verfehlt.⁽⁷³⁾ Im Gegensatz zu der Keynschen Konzeption fallen konjunkturell begründete Staatsschulden nach monetaristischer Ansicht ganz allgemein einem Unwerturteil anheim.

Muß man die unversöhnlichen Auseinandersetzungen der Volkswirtschaftstheorien um die Zweckmäßigkeit der konjunkturellen Staatsverschuldung schon fast einen Glaubenskrieg nennen, so ist die strukturelle Verschuldung kaum weniger umstritten.

Zentrale Punkte in der Auseinandersetzung sind dabei die Fragen, ob durch eine derartige Verschuldung eine Lastenverschiebung in die Zukunft erfolgt und wenn ja, ob und in welchem Maße diese intertemporale Allokation gerechtfertigt ist.

72.Stein Presidential Economics S.250 "the inflation-unemployment trade off"

73.Kath im Görres Lexikon Spalte 1211 zu "Monetarismus"

27

11

5

240

076

207

90

11

17

1

18

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

Bereits Adam Smith sah die Kreditaufnahme des Staates als Ersatz der Steuerfinanzierung als potentielle Zukunftsbelastung. Damit ging er wie selbstverständlich von der Möglichkeit einer Verlagerung aus.⁽⁷⁴⁾

Von der gleichen Prämisse startend, hielt dem eine Gegenmeinung entgegen, Gerechtigkeitserwägungen geböten es geradezu, die Kosten längerfristiger Investitionen mittels Kreditfinanzierung auf die ebenfalls profitierenden nachfolgenden Generationen mit zu verlagern.⁽⁷⁵⁾ Demzufolge verband man die Zulässigkeit von Kreditfinanzierung an rentierliche Objekte, um Zukunftsbelastung und Zukunftsbegünstigung zu balancieren.⁽⁷⁶⁾

Die zentrale Prämisse, daß eine Verlagerung von Lasten in die Zukunft überhaupt möglich sei, wurde von einem überwiegenden Teil der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie⁽⁷⁷⁾ zu Beginn der fünfziger Jahre dieses Jahrhunderts in Frage gestellt. Es wurde der geldwirtschaftliche Einwand gegen die Lastenverschiebungsthese erhoben, der Zahlung von Tilgung und Zins durch den staatlichen Schuldner entspäche in der Zukunft der gleichhohe Empfang dieser Leistung bei den Gläubigern.

"We owe it to ourselves - we pay it to ourselves"⁽⁷⁸⁾

Zumindest bei Inlandsverschuldung hoben sich Gläubiger- und Schuldnerpositionen vermögensmäßig auf. Die Verschiebung von Lasten erfolge somit nicht intertemporal, sondern höchstens interpersonal, wenn Anleihegläubiger und Steuerpflichtige nicht identisch seien.

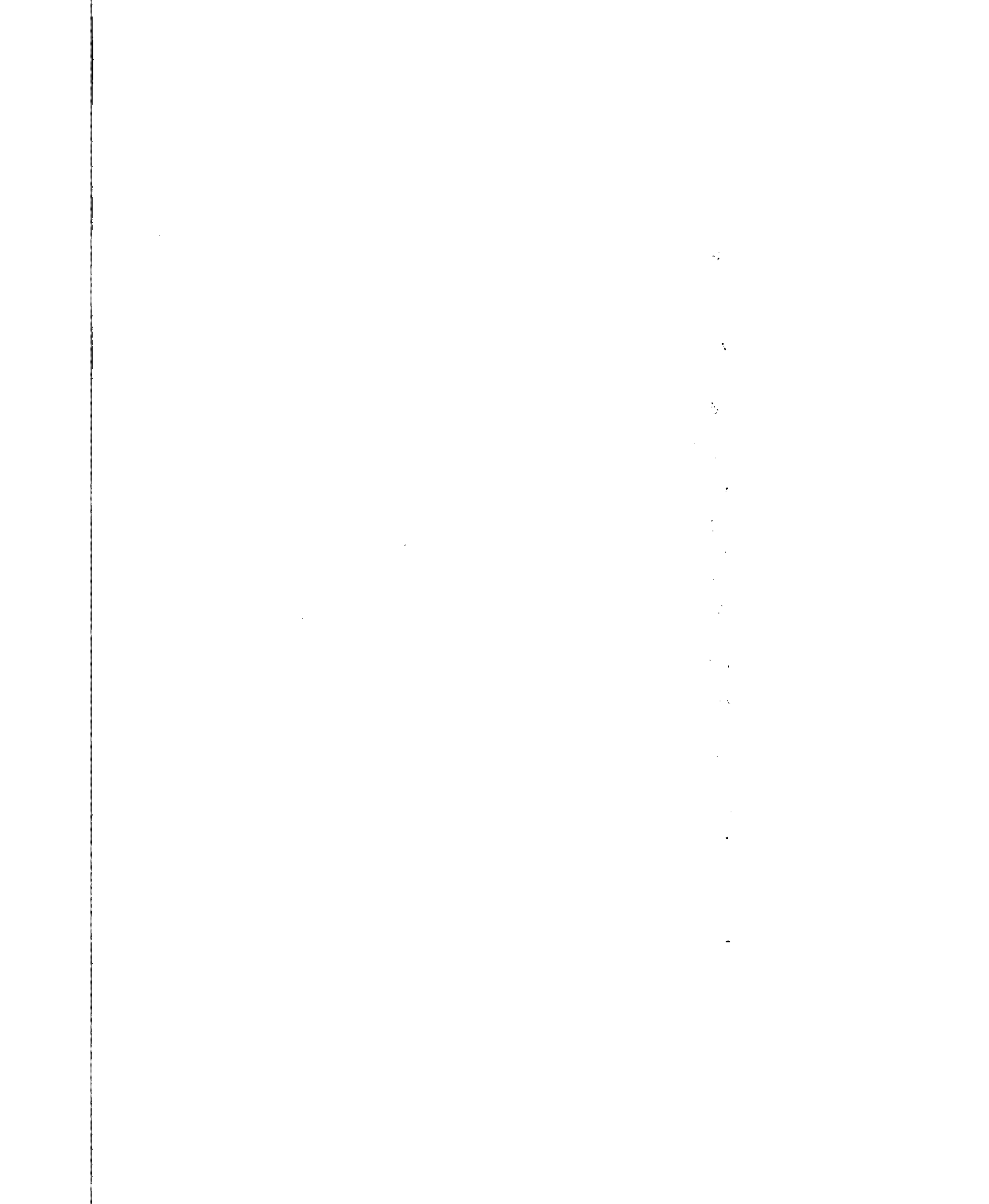
74. in Deutschland rezipiert durch Klüber S.532 ff.

75. Bluntschli S.543 weiter Hinweise unten im Kapitel deutsche Finanzverfassungsgeschichte

76. Zur Konsequenz, den sog. objektbezogenen Deckungsregeln vergl. ebenfalls unten das Kapitel deutsche Finanzverfassungsgeschichte

77. Die Einhelligkeit war so groß, daß von "neuer Orthodoxie" gesprochen wurde vergl. Heun Die Verwaltung 1985 S.8

78. Darstellung bei Fergusson S.16 ff.



Dieser geldwirtschaftliche Einwand wurde noch durch ein güterwirtschaftliches Argument flankiert: Bei Vollauslastung des Produktionspotentials können in einer geschlossenen Volkswirtschaft zusätzliche Ressourcen für staatliche Zwecke nur aus dem laufenden Sozialprodukt entnommen werden. Ressourcen können immer nur einmal entnommen werden, dabei ist es ohne Bedeutung, ob sie kredit- oder steuerfinanziert sind. Die Last kreditfinanzierter Staatsausgaben, realisiert sich somit als Abzweigung von Ressourcen zu lasten des privaten Konsums bereits in der Gegenwart. (79)

Gegen die neue Orthodoxie hat Ende der fünfziger Jahre vor allem Buchanan Stellung bezogen. Er verwendete in seiner Argumentation einen microökonomischen Ansatz, indem er zur Feststellung von Belastung auf die individuelle Nutzeneinbuße abstellt. (80) Wer dem Staat freiwillig Kreditmittel zur Verfügung stellt, erfährt demnach keine Nutzeneinbuße. Er erhält als Ausgleich eine Forderung gegen den Staat, sichtet sein Vermögen also lediglich um. Der Steuerzahler hingegen, erleidet in Höhe seiner Steuerzahlung eine Nutzeneinbuße, da seiner Zahlung keine direkte Gegenleistung gegenüber steht.

Eine Belastung in der Zukunft tritt dann ein, wenn der verschuldete Staat die Anleihen zurückzahlen muß und zu diesem Zweck sich die nötigen Mittel durch Steuererhöhungen verschafft. Die spezifisch zukunftsbelastende Wirkung der Kreditfinanzierung besteht somit in der Notwendigkeit, in der Zukunft zusätzliche Zwangsfinanzierung zur Deckung von Zins und Tilgung zu betreiben. (81)

Dem hat vor allem Musgrave den sog. "aggregate investment approach" (82) zur Seite gestellt. Er stellt dabei auf die

79. Darstellung bei Gandenberger Thesen zur Staatsverschuldung

80. Hauptwerk Public principles of public Debt dort S.32

81. sog. utility approach Darstellung bei Henseler S.518 m.w.N

82. Hauptwerk Theorie der öffentlichen Schuld dort S.72

5
6
7
8
9
10

dynamische Komponente des Problems ab, das bedeutet, er untersucht die je nach Finanzierungsart unterschiedlichen Auswirkungen auf das volkswirtschaftliche Wachstum. Er betont, die Steuerfinanzierung führe bei vollständiger Auslastung des Produktionspotentials tendenziell zu einer stärkeren Zurückdrängung des privaten Konsums, während bei Kreditfinanzierung statt dessen eher die privaten Investitionen zurückgingen. Demzufolge ist bei staatlicher Kreditfinanzierung die Summe der privaten Investitionen kleiner als bei Steuerfinanzierung. Verglichen mit der Finanzierung durch Steuern bedeutet das einen geringeren Kapitalstock in der Zukunft. Das höhere Verfügungseinkommen in der Gegenwart wird folglich mit geringeren Wachstum in der Zukunft erkaufte. (83)

Schließlich sei noch auf ein Phänomen hingewiesen, daß wohl eher finanzpsychologischer Natur ist: die sog. "Staatsschuldenillusion".

Wie oben gezeigt, muß jede Ausgabe, auch die vorläufig kreditfinanzierte, über kurz oder lang über Steuern endgültig bezahlt werden. Ein sich streng rational verhaltendes Wirtschaftsobjekt würde also angesichts kreditfinanzierter Staatsausgaben die durch (noch) nicht erfolgte Besteuerung ersparten Summen seinerseits als Kredite anlegen, um die in Zukunft zu erwartende Steuerforderungen begleichen zu können. (84)

Der Bürger verhält sich nicht so weitsichtig. Er tendiert dazu, die infolge der Staatsverschuldung zukünftig auf ihn auch persönlich zukommenden Lasten zu verharmlosen und zu verdrängen. (85) Er fühlt sich reicher, als er in Wirklichkeit ist. Die wahren Lasten werden verschleiert, in dieser Konstellation ist der Bürger weniger sparsam, als die Situation es erfordert. Für Politiker ist es leichter, angesichts dieser "lastenfreien"

83. Dieser Analyse zustimmend: v. Arnim Staatsverschuldung S.42
Henseler S.518, Donner S.446, alle mit weiteren Nachweisen
84. Ricardo Untersuchungen über das Anleihesystem S.94ff. (130)
85. v. Arnim BayVerwBl.1981,530

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Finanzierung, höhere Ausgaben als wünschenswert darzustellen. Die heftigen Kämpfe, wie sie bei Steuererhöhungen auftreten, sind nicht zu befürchten. (86) Dieses Phänomen führt zu einer gewissen Ausgabenfreude der Parlamente, (87) von den Parlamentariern nicht zuletzt im Hinblick auf die Befriedigung ihrer Klientel und ihrer Wiederwahlaussichten gefördert. (88)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die finanzwissenschaftliche Bewertung der Kreditfinanzierung im Einzelnen zwar äußerst kontrovers diskutiert wird, daß die Mehrheit der Autoren dieser Finanzierungsart zumindest mit großer Skepsis gegenübersteht, wobei die Lastenverschiebung zulasten der Zukunft das Hauptargument darstellt. (89)

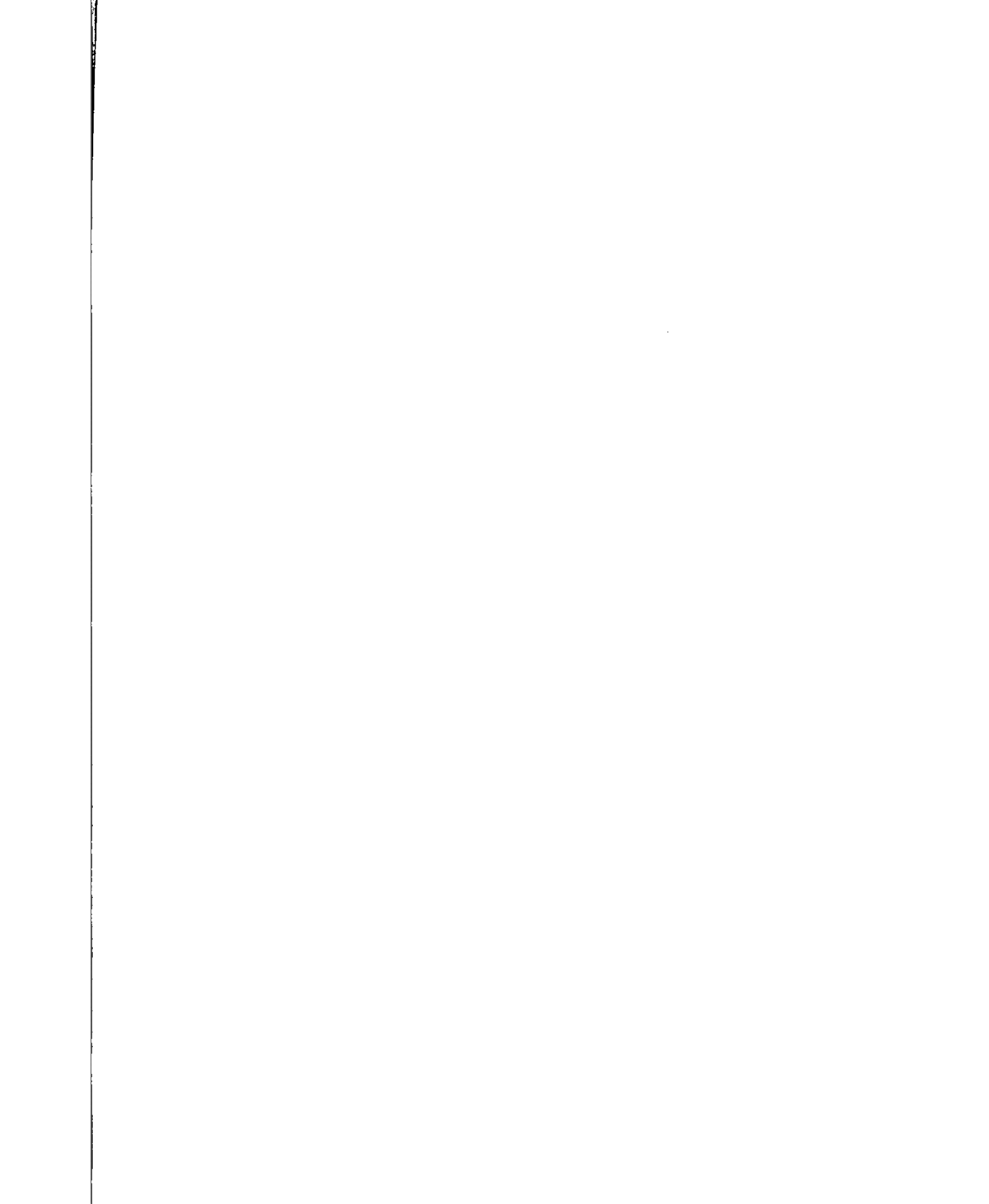
86. Kitterer DÖV 1975, 23 (29)

87. schon früh erkannte Gefahr. Vergl. nur v. Jakob Staatsfinanzwissenschaft S. 689 : " die nachtheiligen Folgen sind: daß die Leichtigkeit, viel Geld zu erhalten, leichtsinnige Regenten und Minister oft verleitet, sich in excentrische weit aussehende Plane einzulassen, übereilte Kriege anzufangen, Allianzen einzugehen, welche den Staat zu allerley kostspieliger Theilnehmung an fremden Händeln verleiten, Subsidien zu versprechen und die ganze Welt in Zwiespalt und Krieg zu verwickeln. Das System reizt noch mehr zu kostspieligen Unternehmungen, daß es die Last von den Zeitgenossen auf die nachfolgenden Generationen schiebt."

Weitere geschichtliche Quellen bei v. Arnim Staatsverschuldung FN 124 und 125 auf S. 78 und 79

88. genauso v. Arnim Staatsverschuldung: "Ein auf Machterhalt und Machtgewinn angewiesener Politiker wird es sich oft nicht leisten können, die Möglichkeit ungenutzt zu lassen, wählerwirksame Ausgaben zu tätigen, ohne gleichzeitig den Bürger direkt und wahrnehmbar belasten zu müssen."

89. v. Arnim spricht z. B. von einem "prinzipiellen Unwerturteil" Staatsverschuldung S. 47 m. w. N.



KAPITEL IIIVergleich der defizitbeschränkenden Rechtsnormen1. Vereinigtes Königreich

Aus denjenigen Teilen der britischen Verfassung, die schriftlich fixiert wurden, ergibt sich keine materielle Begrenzung der Staatsfinanzierung durch Gesetz.

Etwas anderes könnte aber für die ungeschriebenen Verfassungsgrundsätze gelten.

Vor allem das Postulat der "sovereignty of Parliament" kommt dabei als Anknüpfungspunkt in Frage.

Diese Rechtsfigur wurde im Laufe des 17. Jahrhunderts entwickelt und durch die glorious revolution von 1688 endgültig zum festen Bestandteil des britischen Staatsorganisationsrechts.⁽⁹⁰⁾ Ihre Hauptfunktion wird darin gesehen, die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Justiz zu sichern, sowie auch den übergeordneten Rang des Parlaments der Krone gegenüber festzuschreiben. ⁽⁹¹⁾ Ihre Wirkung kann in zwei Stoßrichtungen

90. Löwenstein Staatsrecht und Staatspraxis in Großbritannien Band I Parlament Regierung Parteien Kapitel 4 die Entscheidungsfreiheit der nachfolgenden Parlamente S.69

91. Diese Funktion ist deshalb so zentral, weil britische Gerichte nicht durch geschriebene Gerichtsorganisation eingesetzt wurden, sondern ihre Zuständigkeit auf einfachen

(Fortsetzung nächste Seite)

105

117

121

123

127

129

131

133

135

137

139

141

143

unterteilt werden.

Zum einen ist das Parlament immer der einzige Richter in eigener Sache. Das umfaßt neben den klassischen Figuren der Immunität und Indemnität seiner Mitglieder, vor allem die Frage der Justiziabilität jeder Art von Parlamentsakten. Für die Frage nach Grenzen der Staatsverschuldung ist daher insbesondere interessant, ob das Haushaltsgesetz als Parlamentsgesetz von einer juristischen Instanz materiell kontrolliert werden kann. Das setzt aber voraus, daß es einen Kontrollmaßstab gibt, den man an Parlamentsgesetze anlegen kann.

Vereinzelt ist die Existenz solcher Maßstäbe behauptet worden. Nach der Ansicht von Chief Justice Coke sollte ein Parlamentsgesetz dann nichtig sein, wenn es gegen das common law verstößt (92). Auf der gleichen Linie liegt die Ansicht, daß ein gegen die "equity" verstoßendes Gesetz nichtig sei. (93)

Diese Meinungen sind auf erbitternden Widerstand gestoßen und

(Fortsetzung von letzter Seite)

Parlamentsbeschlüssen beruht. Zudem sind alle Richter des Supreme Court und alle Lords of Appeal auf Wunsch beider Häuser des Parlaments abberufbar. Das House of Lords als höchste Instanz ist gar ein Teil des Parlaments, sein Präsident der Lord Chancellor, steht dem Oberhaus vor.

92. Dr. Bonhams Case (1610) in 8 Co Rep 114 (118):

"when an Act of Parliament is against common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the common law will control it and adjudge such act will be void".

93. Hobart in Day versus Savadge (1615) in Hob 85 (97):

"even an Act of parliament made against natural equity, as make a man judge in his own case, is void in itsself."

werden heute allgemein abgelehnt⁽⁹⁴⁾.

Mit der Ablehnung von Kontrollmaßstäben ist gleichzeitig die Frage hinfällig geworden, ob eine juristische Institution die Nichtigkeit eines Parlamentsgesetzes allgemein oder des Haushaltsgesetzes speziell feststellen kann.

Neben der Stoßrichtung gegen die Justiz enthält der Verfassungssatz von der Sovereignty of Parliament aber auch noch eine weitere Stoßrichtung, nämlich die der Wirksamkeit von Parlamentsakten zwischen zeitlich aufeinander folgenden Parlamenten. Diese Wirkdimension beruht darauf, daß jedes Parlament genau das gleiche Ausmaß an Sovereignty haben soll⁽⁹⁵⁾. Daraus ergibt sich folgerichtig, daß kein Parlament in der Lage ist, seinen Nachfolger (das zeitlich folgende Parlament) zu binden.⁽⁹⁶⁾

An diesem so bestehenden Verfassungsgrundsatz könnte eine verbindliche Obergrenze für die Staatsverschuldung festgemacht werden. Wie aus immer steigenden Gesamt-Schulden und der jährlich anwachsenden Belastung allein für den Zinsdienst deutlich

94.Reid in British Railroad Board versus Pickin (1974) in AC 765 (782):

"in earlier times many learned lawyers seem to have believed that an Act of Parliament could be disregarded in so far as it was contrary to the Law of God or the law or nature or natural justice, but since the supremacy of Parliament was finally demonstrated by the Revolution of 1688 any such idea has become obsolete."

95.Wade and Bradley Constitutional and Administrative Law S.72

96.ganz einhellige Meinung ,als Beispiel Munro in Constitutional Law S.86 ff:

"..it is evident that if every succeeding Parliament is to enjoy the same degree of legislative authority as its predecessors, then attempts to bind subsequent Parliaments do not succeed.....another way of presenting the matter would be by saying that there is one thing that Parliament cannot do, that is to pass a law that would bind its successors."

1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025

wird⁽⁹⁷⁾, überläßt in diesem Falle ein abtretendes Parlament seinem Nachfolger keineswegs den gleichen Handlungsspielraum, wie den, den es selbst vorgefunden hat. Im Gegenteil, durch die geschaffenen Zinsverpflichtungen (von den Rückzahlungsverpflichtungen ganz zu schweigen), engt es den Ausgabenspielraum des Nachfolgers erkennbar ein.⁽⁹⁸⁾ Da Ausgabenspielraum aber weitgehend identisch mit Handlungsspielraum ist und die Zinslasten heute ein nicht mehr zu vernachlässigender Haushaltsposten sind, kann man insofern davon sprechen, daß ein Parlament, das großzügig Kreditverpflichtungen eingeht, seinen Nachfolger - zumindest faktisch - bindet.

Nachdem in der englisch Verfassungslehre diese Komponente der Parlamentssouveränität im Hinblick auf Budgetdefizite noch nicht diskutiert, geschweige denn anerkannt ist, muß ein Blick auf die anerkannten Anwendungsgebiete und die genauen Wirkmechanismen ergeben, in wieweit die Parlamentssouveränität es gebietet, den finanziellen Handlungsspielraum des zeitlich nachfolgenden Parlamentes nicht einzuschränken.

Bisher sind nur extrem wenige Fälle auch nur diskutiert worden, in denen der Grundsatz parliament cannot bind its successors, möglicherweise ein Parlamentsgesetz in seiner Wirksamkeit betroffen hätte.

Diskutiert wurden die Fälle der Union mit Schottland und mit Irland, in denen eine ausdrückliche Ewigkeitsgarantie zugunsten

97. Bis vor wenigen Jahren in den Auswirkungen gerade für Großbritannien besonders offensichtlich, seit dem "Thatcherismus" in der Finanzpolitik mit den sinkenden Verschuldungsgraden nicht mehr so klar. Vergl. Kapitel Staatsverschuldung im Vereinigten Königreich und die dort zitierten Zahlen. Wichtig ist aber in diesem Zusammenhang, daß es gerade die zukunftsbelastende Wirkung eines hohen Budgetdefizits ist, die die Premierministerin zu ihrem rigiden Sparkurs animiert.

98. Vergl. den Anteil der jährlichen Staatsausgaben, der jährlich für den Schuldendienst aufgewendet werden muß. Er hat nunmehr 13 % erreicht.

1

14

18

28

30

31

32

33

34

35

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

der Kirche abgegeben wurde (99); der Beitritt zur EG, also zu einem völkerrechtlichen Vertrag ohne Kündigungsmöglichkeit (100) und anlässlich der Entlassungen der Kolonien Ghana, Indien und Kanada in die Unabhängigkeit (101) die entsprechenden völkerrechtlichen Verträge.

Nachdem wie oben gezeigt wurde, in Großbritannien eine Kontrolle von Parlamentsakten nicht durchgeführt werden kann, weil man dem Parlament die oberste Souveränität zuspricht, eine Verfassungsverletzung durch das Parlament also schwer denkbar erscheint, stellt sich die Frage nach der Art des Wirkens und der Durchsetzung des Verbots der Bindung des nachfolgenden Parlamentes ganz prinzipiell.

Betrachtet man die wenigen alle Fälle, in denen das Verbot bisher diskutiert geworden ist, so stellt man Erstaunliches fest:

So wurde nämlich jedesmal der Fall dadurch gelöst, daß man das ursprüngliche Parlamentsgesetz schlicht unberücksichtigt ließ und die *lex posterior derogat legis anteriori* Regel angewendet hat. Jedes nachfolgende Parlament kann durch sein Gesetz jedes von einem vorhergehenden Parlament erlassene Gesetz wieder aufheben, selbst dann wenn dies im vorhergehenden Gesetz ausdrücklich verboten worden war. Insoweit hebt das spätere

99. Hinweise bei Munro Chapter Case law S.100 fff.

100. vergl. Diskussion bei Sir Ivor Jennings *The law and the constitution* im Kapitel 4

Die für das Europarecht so essentielle Frage des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts kommt hier ebenso in Konflikt mit dem beschriebenen Verfassungsgrundsatz. Eine ausgezeichnete Auseinandersetzung mit der britischen Rechtsfigur aus diesem europäischen Blickwinkel liefert Petersmann *Die Souveränität des Britischen Parlaments in den Europäischen Gemeinschaften*. Dort zur Ideengeschichte des Instituts vor allem S.229 ff. Zum Case Law der Problemfälle S.284

101. Vergl. Phillips Jackson *Constitutional and Administrative Law Chapter Parliamentary Supremacy* S.65 ff.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Gesetz das zuvor ausgesprochene Verbot zumindest implizit wieder auf (102).

Demzufolge muß die Formulierung des Souveränitätsgrundsatzes unter Berücksichtigung der richtigen Perspektive und Optik folgendermaßen lauten: kein Parlament ist durch Akte seines Vorgängers gehindert, daß zu tun, was der Vorgänger gerade verhindern wollte. Es kann alle Akte seines Vorgängers konterkarieren.

Nach diesem Blickwinkel, den die britische Rechtsprechung einheitlich einnimmt⁽¹⁰³⁾, kann es eine verbindliche Obergrenze der Staatsverschuldung über das Vehikel der Parlamentssoveränität aber nicht geben.

Im Gegenteil, gerade die Perspektive der Rechtsprechung kann eine Rechtfertigung für grenzenlose Verfügung hergeben: das aktuelle Parlament kann gerade alles tun, was es zu tun wünscht, weil es durch das spätere Parlament korrigiert werden kann.

Jedes Parlament genießt absolute Souveränität zur Zeit seiner Amtszeit.

Natürlich ist diese Perspektive zugeschnitten auf rein rechtliche Phänomene und ist völlig blind gegenüber faktischen Bindungen, die durch die normative Kraft des Faktischen oft genauso schwer wie rechtliche Bindungen wirken. Wie die Beispiele Entsorgung von Atommüll, Finanzierung der Rentenversicherung nach dem Beitragsmodell und nicht zuletzt das Thema Staatsschulden zeigen, sind diese faktische Belastungen oft langlebiger und belastender als rechtliche "Hypotheken".

102. So wurde z.B. die Church of Ireland trotz der oben zitierten Ewigkeitgarantie nur kurze Zeit nach dem Vertragsschluß doch aufgelöst und zwar durch einfaches Parlamentsgesetz (Irish Church Act von 1869)

103. Unberücksichtigt bleiben die unterschiedlichen Nuancen, die die Auslegung durch rhodesische und australische Gerichte ergeben, Details dazu bei Munro aaO.

18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Damit entfielen aber die Prämisse, die dem legis anteriori Satz zugrunde liegt, nämlich die grundsätzliche Reversibilität jedweder Entscheidung, genauso wie die Berechtigung des Satzes selber.

Diese externe Kritik ist aber nicht geeignet, eine Begrenzung des Staatsdefizits aus Gründen der Souveränität des Parlaments in das britische Staatsrecht hineinzulesen.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß es in England wohl ein Rechtsinstitut in der ungeschriebenen Verfassung gibt, an dem man eine Limitierung der Staatsverschuldung festmachen könnte, daß es aber in Großbritannien keine entsprechende Tradition gibt.

2. Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland hat in den Verfassungsbestimmungen der Artikel 115 I Satz 2, Artikel 110 I Satz 2 und Artikel 109 II Vorschriften, die sich auf eine materielle Obergrenze der Staatsfinanzierung durch Kreditaufnahme beziehen. Diese Vorschriften, die durch ein ganzes System von einfachgesetzlichen Normen und Ausführungsvorschriften unterfüttert werden, haben eine jahrhundertealte Tradition und sind fest im deutschen Verfassungsbewußtsein verankert. Erst jüngst war die Kontrolle des Haushaltsgebarens einer Bundesregierung an diesen Maßstäben Anlass einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes. (104)

Den Verfassungsvorschriften auf Bundesebene entsprechen Vorschriften der einzelnen Länderverfassungen.

104. siehe zum Gesamtkomplex das nachfolgende Kapitel

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

3. Restliches Kontinentaleuropa

Weder in den besonders defizitgeplagten Ländern, noch in den führenden Industrienationen lassen sich Ansätze zur rechtlichen Defizitkontrolle finden. Zwar gibt es vereinzelt einfachgesetzliche Normen, die auf einen Haushaltsausgleich drängen, diese werden aber nur formal verstanden. (105)

Lediglich ideengeschichtlich interessant ist der Art. 28 der französischen Verfassung von 1793, der bestimmt, daß es keiner Generation erlaubt sei, über die Lebensbedingungen einer nachfolgenden zu entscheiden. So fruchtbar man diesen Ansatz im Hinblick auf die anerkannt zukunftsbelastenden Wirkungen einer exzessiven Staatsverschuldung (106) machen könnte, so wenig ist dies versucht worden. Diese Vorschrift aus der Revolutionsverfassung muß vielmehr als rein politisch motivierte Kampfvorschrift, vor allem gegen die Wiedereinführung der erblichen Monarchie gesehen werden. Ihr liegt das Jeffersonsche Souveränitätskonzept zugrunde (107), das heute allgemein abgelehnt wird. (108)

4. USA

Die Haushaltsgesetzgebung nicht allein der Regierung und dem Parlament zu überlassen, ist in den USA seit den siebziger

105.z.b. § 24 der belgischen Haushaltsordnung

106.vergl. z.B. die wirtschaftswissenschaftliche Evaluation der Monetaristen, Überblick im vorherigen Kapitel

107.Träger der Souveränität ist nicht das Volk, sondern immer nur eine Generation

108.Heute geht man von der Volkssouveränität aus, z.B. Böckenförde Demokratie als Verfassungsprinzip in HdBdStR BdI S. 888 Rdnr.2 ff.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Jahren dieses Jahrhunderts ein immer wichtigeres Topos geworden.

Als erste Komponente prägte sich die sog, "tax-revolt" Bewegung heraus, die sich gegen immer steigende Abgaben wandte und forderte, durch Verfassungsrecht eine entsprechende Obergrenze festzulegen.⁽¹⁰⁹⁾ In einigen Bundesstaaten hatten diese Bemühungen Erfolg, wobei den einzelnen Bestimmungen unterschiedliche Wirkmechanismen zugrunde liegen.⁽¹¹⁰⁾

Auf Bundesebene gipfelte diese Bewegung in dem vom konservativen Abgeordneten Jack Kemp 1981 vorgeschlagener "Kemp-Roth tax bill",⁽¹¹¹⁾ nach dem über einen langen Zeitraum pauschale Steuererleichterungen festgeschrieben werden sollten.⁽¹¹²⁾

Parallel zu den Versuchen die Einnahmen des Staates aus Steuern der unbegrenzten Verfügungsmacht von Parlament und Regierung zu entziehen, rückten auch die von der Kreditfinanzierung allgemein und von hohen Budgetdefiziten speziell ausgehenden

109.vergl. die Hinweise bei Vogel Verfassungsgrenzen für Steuern und Staatsausgaben S.415 ,der als Beispiel auf die "Proposition 13" verweist, über die in Kalifornien am 6.6.1978 abgestimmt wurde.

110.- in Kalifornien (durch Proposition 13) wurde die property tax (Art Grundsteuer) auf 1% des assessed market value beschränkt und der Inflationszuschlag limitiert.

- Arkansas (Art.V sec.38 der Verfassung) sind die wichtigsten Steuern nurmehr nach Volksabstimmung zu erhöhen.

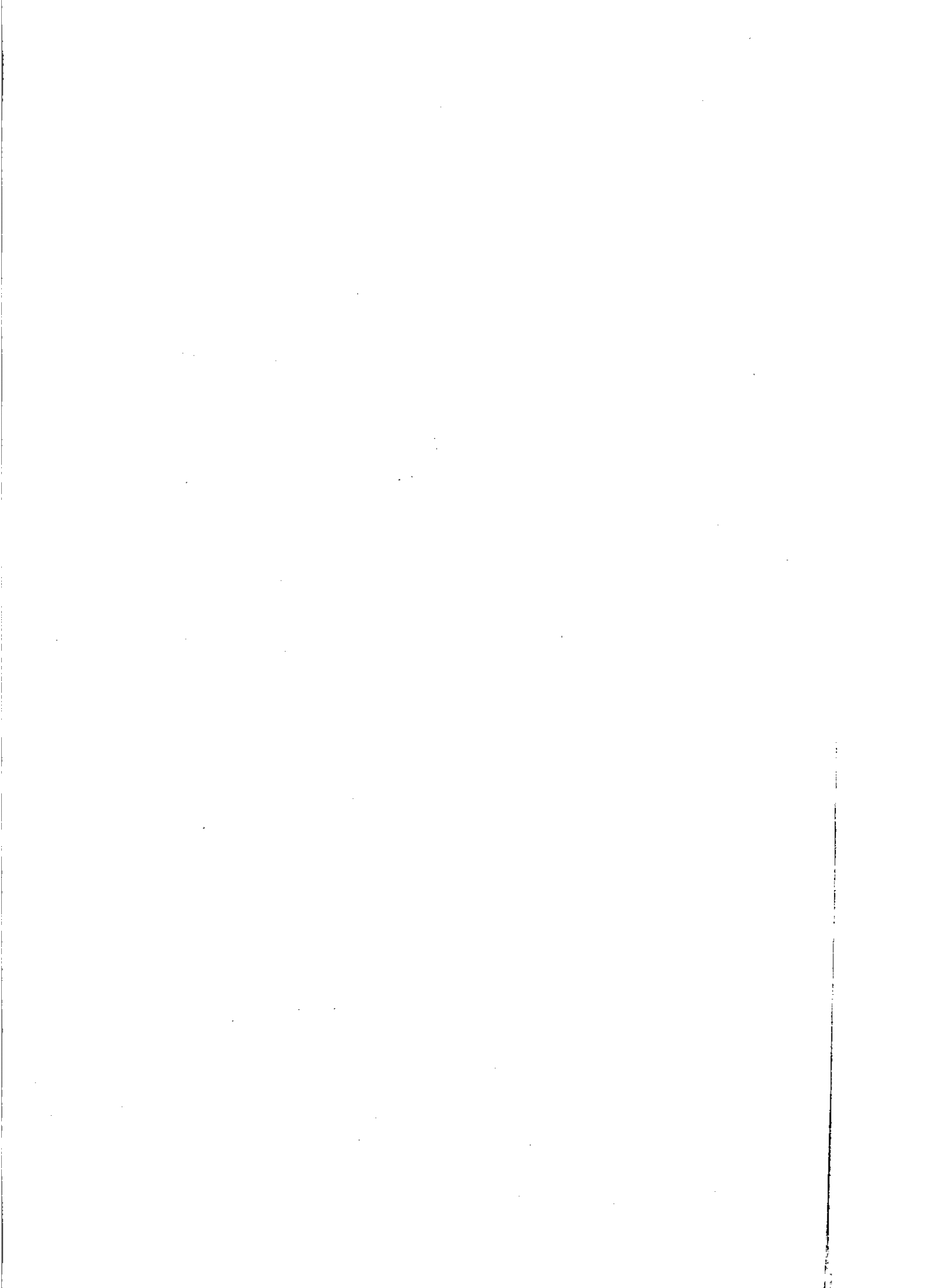
- Illinois (Art.IX sec.3 der Verfassung) ist vorgesehen, daß der Satz der Körperschaftssteuer den der Einkommensteuer natürlicher Personen um nicht mehr als drei Fünftel überschreiten darf.

- North Carolina (Art 5 sec 2 (6)) ist der Höchstsatz der Einkommenssteuer auf 10% festgelegt.

Alle Beispiele gemäß Vogel aaO, der weitere Beispiele und amerikanische Sekundärliteratur zitiert.

111.offizieller Titel : Economic Recovery Tax Act

112.zum Ursprung dieser Idee in der sog. "Laffer-curve" und zur Verbreitung durch die conservative party vergl. Stein Presidential Economics S.258



Gefahren für die Volkswirtschaft immer mehr ins öffentliche Bewußtsein. Die tax-revolt Bewegung erhielt ein Pendant in einer Bewegung, die für einen Verfassungszusatz plädierte, in dem ein materieller Haushaltsausgleich festgeschrieben werden sollte. (113)

Vor allem fehlende Praktikabilität, fehlende Justiziabilität und fehlende Flexibilität einer solchen verfassungsrechtlichen Regelung waren Argumente, die diesen Forderungen entgegengehalten wurden. (114)

Durch die Finanzpolitik Ronald Reagans erlebte die Idee der rechtlichen Begrenzung des Haushaltsgesetzgebers Mitte der achtziger Jahre eine Renaissance. War der konservative Kandidat Reagan in seiner ersten Wahlkampagne ausdrücklich gestartet, um den Haushalt binnen dreier Jahre auszugleichen (115), so erlebte Amerika unter dem Präsidenten Reagan die atemberaubende Zunahme der jährlichen Haushaltsdefizite. (116) Gegen den Widerstand des Präsidenten Reagan und um seine Haushaltspolitik zu bändigen, wurde 1985 denn auch ein einfaches Gesetz zur materiellen Haushaltskontrolle verabschiedet. (117) Für die Haushaltsjahre 1985 bis 1991 wurden darin sowohl die maximal zulässigen jährlichen Defizite, als auch die prozentualen Kürzungen festgeschrieben, die im Falle einer Überschreitung an

113. sog. ballanced budget amendement

siehe Saulnier Do we need a balanced budget amendement?
Presidential Studies Quarterly Winter 1988, 157ff.

114. Hagen Judicial enforcement of a banlanced budget amendement
PSJ 1986 S.247 ff.

115. zu den Zielen vier ursprünglichen Zielen der sog.
"Reaganomics" und ihrer Entwicklung Stein Presidential
Economics S.200 ff.

116. Zu deren Ausmaß vergl. Tabelle 2 und Tabelle 3 sowie das
Länderschaubild USA im Anhang I Schaubild 13

117. Budget Balance and Defizit Control Act, besser bekannt als
Gramm - Rudmann - Hollings Act (auch GRH Act)



den einzelnen Haushaltstiteln automatisch in Kraft treten sollten. (118)

Verfassung und supreme court haben den Gramm - Rudman - Hollings bill soweit entschärft, daß er seine volle Wirkung nicht entfalten kann, er ist weitgehend ein Papiertiger geblieben. (119)

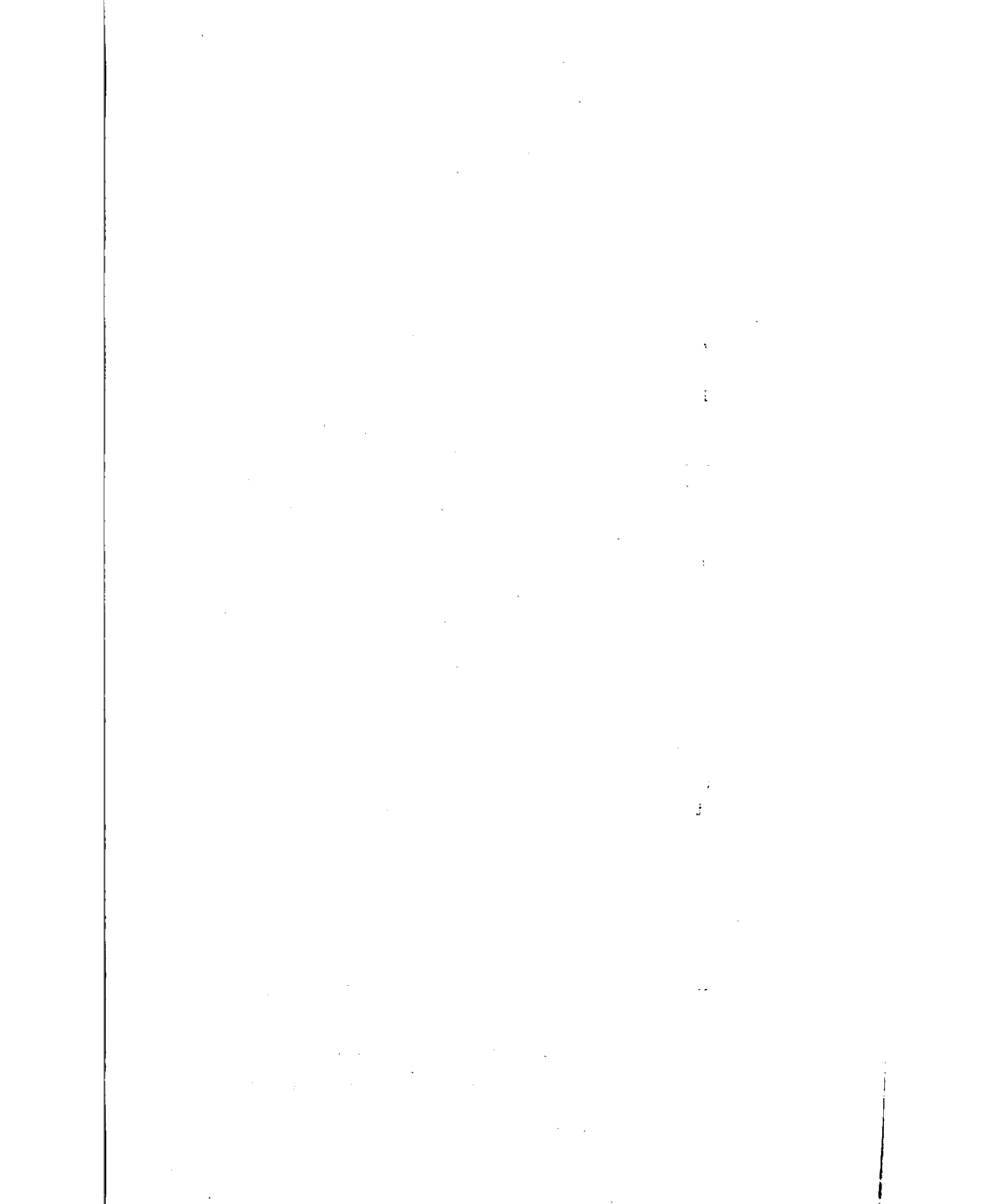
Trotzdem oder gerade deswegen, erfreut sich die Idee des "Robot Budgeting", das heißt des Setzens von Haushaltseckwerten durch die Verfassung oder durch ähnlich verankerte Automatismen, auf jeden Fall aber die Begrenzung des Spielraumes von Präsident und Parlament, in den USA wachsender Beliebtheit. (120)

Die Begrenzung der Staatsverschuldung durch Verfassungsrecht ist in den USA zwar noch nicht geltendes Recht, aber de lege ferenda eines der umstrittensten und am meisten diskutierten Themen der Rechtswissenschaft.

5. Japan

Zum Gewinn an Erkenntnis über europäische Lösungsmöglichkeiten der Defizitbegrenzung durch Rechtsnormen kann das japanische Regelungsmodell wenig beitragen. Beachtlich ist aber die Tatsache, daß die zweitgrößte Industrienation der Erde, die

-
118. Zu den ökonomischen Wirkungen, die allein die Verabschiedung dieses Gesetzes hatte: Robert Johnson International Discussion Paper Washington Number 291
 119. entsprechende Wertung bei Stein Presidential Economics S. 408
 120. Stein Presidential Economics "fashionable ideas" S. 408 ff.



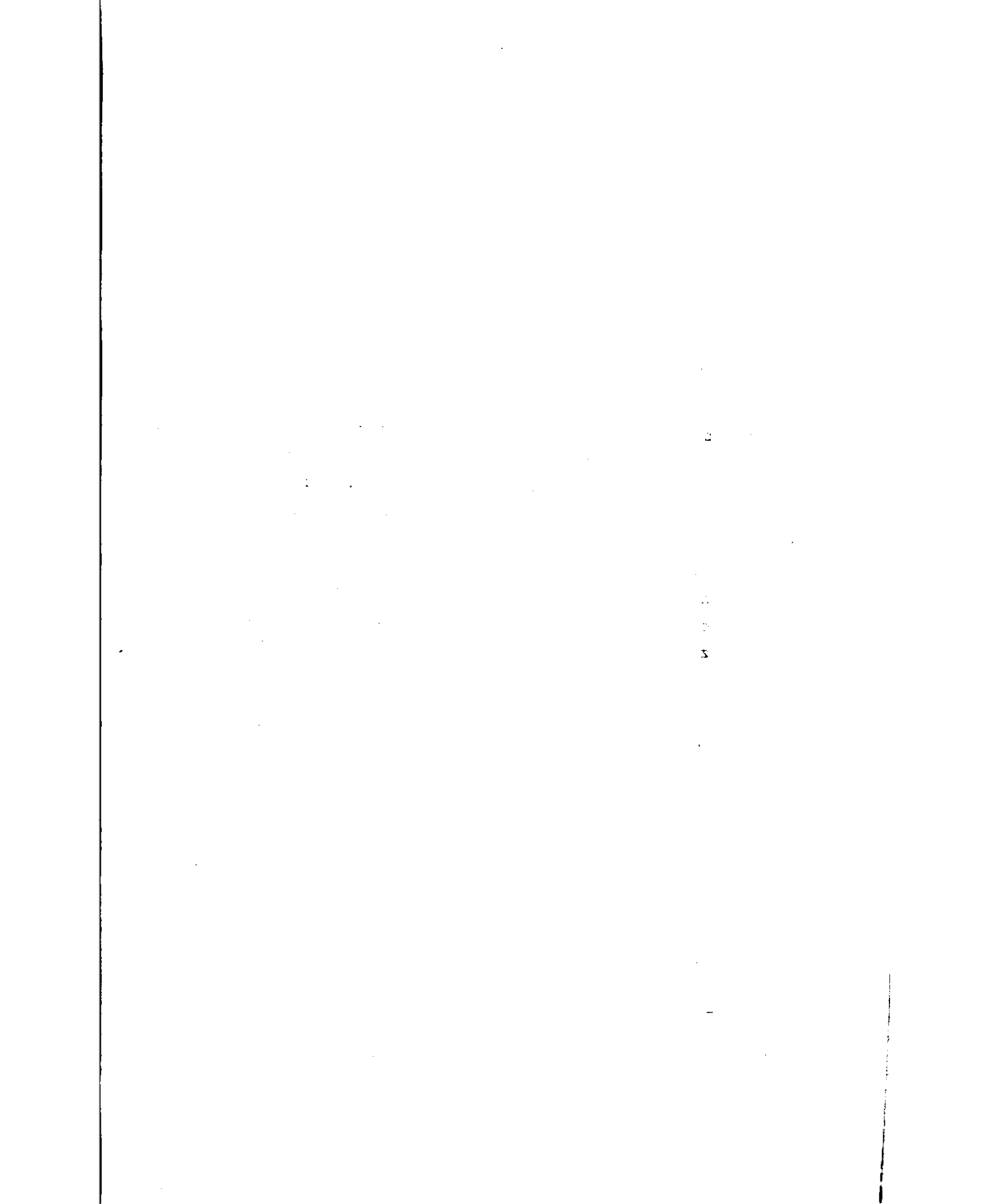
lange Zeit unter einem Schuldenproblem litt (121), dies nun unter Kontrolle gebracht hat (122) und über eine Vorschrift in der Verfassung verfügt, die sich auf die Staatsverschuldung bezieht. (123)

6. Zusammenfassung

In den führenden Industrienationen der Welt USA, Japan und der Bundesrepublik Deutschland, wird seit geraumer Zeit über die Einführung und Ausgestaltung rechtlicher Systeme zur Begrenzung der Staatsverschuldung diskutiert. Evident ist das einzige Land mit einer langen ungebrochenen Verfassungstradition auf diesem Gebiet ist die Bundesrepublik.

Es erscheint daher sinnvoll die Wirkungsgeschichte und Realität dieser Regelungen daraufhin zu untersuchen, welche allgemeinen Probleme zutage treten. Diese Erkenntnisse können bei der Formulierung und Ausgestaltung der europäischen Normen von Nutzen sein.

121.Vergl. Länderschaubild Japan Schaubild 10 im Anhang I und die Gegenüberstellungen in den Tabellen 1 und 3
122.vergl die oben genannten Schaubilder und Tabellen, insbesondere für den Zeitraum ab 1985
123.Artikel 85 der Verfassung



KAPITEL IV

DIE BESONDERE RECHTSLAGE IN DER BUNDESREPUBLIK

1. Deutsche Finanz - Verfassungsgeschichte

Staatsschulden als Problem waren seit dem Mittelalter nicht nur bekannt, sie prägten vielmehr aufgrund ihrer oft exorbitanten Höhe und weiten Verbreitung das politische Leben.

Die gesamte verfassungsrechtliche Entwicklung in Deutschland ist ohne ihren Einfluß nicht denkbar, die Reaktionen auf die (Fürsten)Verschuldung waren seit dem Mittelalter ein Hauptmotor für gesellschaftliche Bewegung und Fortschritt.

1.1. Mittelalter

Ausgehend von den feudalen Grundstrukturen waren die Fürsten des Mittelalters auf drei Einnahmequellen beschränkt: Einnahmen aus Domänen, aus Regalien und solche aus Steuern.

Bei den Einnahmen aus Domänen handelte es sich um die Nutzung von Privateigentum in Form von Zinsertägen, Pachteinahmen, Zehnten und Obeden, vor allem aber um Naturalleistungen.

Einnahmen aus Regalien umfaßten die private Verwertung von Hoheitsrechten, insbesondere des Berg-, Salz-, Schatz-, Zoll-, Post- und Münzregals. Zwar waren diese Einnahmen ergiebig, sie untergruben aber die Autorität des Fürsten, der seine Hoheitsrechte nicht selbst ausüben konnte, sondern sie versilbern mußte.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Die dritte Möglichkeit der Finanzierung stellten die Steuern dar. Dabei muß man grundsätzlich die sogenannten notwendigen Steuern oder Beden, auf die der Herrscher einen Anspruch hatte, und die freiwillig vereinbarten Steuern, den sogenannten Schoß, unterscheiden. Auf letzteren hatte der Herrscher keinen Anspruch, ihre Bewilligung mußte jedesmal mit Zugeständnissen an die Stände erkaufte werden.

Für den Kaiser stellte sich die Situation bei den notwendigen Reichssteuern als noch schwieriger dar. Lange Zeit gab es neben dem Türkungeld nur den Kammerzieler als notwendige Reichsteuer. Er war zur Finanzierung des Speyerer Reichskammergerichts zu verwenden. Aber auch die Erhebung dieser notwendigen Steuer war äußerst kompliziert. Der Kaiser konnte diese Steuer nicht einfach ausschreiben, sie mußte von den Reichsständen auf dem Reichstag formal bewilligt werden. Zu seiner Erhebung war das Reich gemäß den Usualmatrikeln des Reichsgerichts in Reichskreise eingeteilt.⁽¹²⁴⁾ Die Matrikel legten für jeden Kreis zuerst nur die Gesamtsumme der zu erbringenden Leistungen fest. Die weitere Aufteilung auf die einzelnen Reichsstände erfolgte dann gemäß den hergebrachten Gestellungssätzen, nach denen die Reichsstände an den Romzügen des Kaisers mit unterschiedlicher Anzahl an Reitern und Fußvolk teilnehmen mußten. Im Einzelnen wurde im Reichsabschied der Gesamtbedarf ausgedrückt, diese Summe wurde von sog. Cammer-Gulden in Reichs-Thaler umgerechnet und dann vom Reichstagsdirektorium dem Reichsabschied als Anhang angefügt. Verkündet werden konnte der Reichsabschied allerdings erst dann, nachdem er durch die drei Stimmkollegien nochmals geprüft und unterschrieben worden war.⁽¹²⁵⁾

124.letzter Usualmatrikel vom 31.Dezember 1745

125.Zum gesamten Verfahren: Samuel von Pufendorf (alias Severinus de Monzambano) De Statii Imperii Germanici
Erstauflage 1667, hier zitiert nach der Ausgabe von Karl Zeuner Bd III Heft 4 Kap.V Weimar 1910

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

Auf der Ebene unter dem Kaiser gab es notwendige Steuern im allgemeinen nur für drei klassische Zwecke: zum Freikauf des gefangenen Fürsten, zur Beschaffung der Aussteuer einer zu verheiratenden Prinzessin und im Kriegsfall. In diesen Fällen waren die Stände verpflichtet, die Steuer zu bewilligen. (126)

Die Bewilligung der frei zu vereinbarenden Steuern konnte von den Ständen verweigert oder von Auflagen abhängig gemacht werden. Selbst im Falle der Bewilligung, bezog sich diese immer nur auf eine bestimmte Summe, auf eine bestimmte kurze Zeit und auf die Verwendung für einen klar umrissenen Zweck. (127)

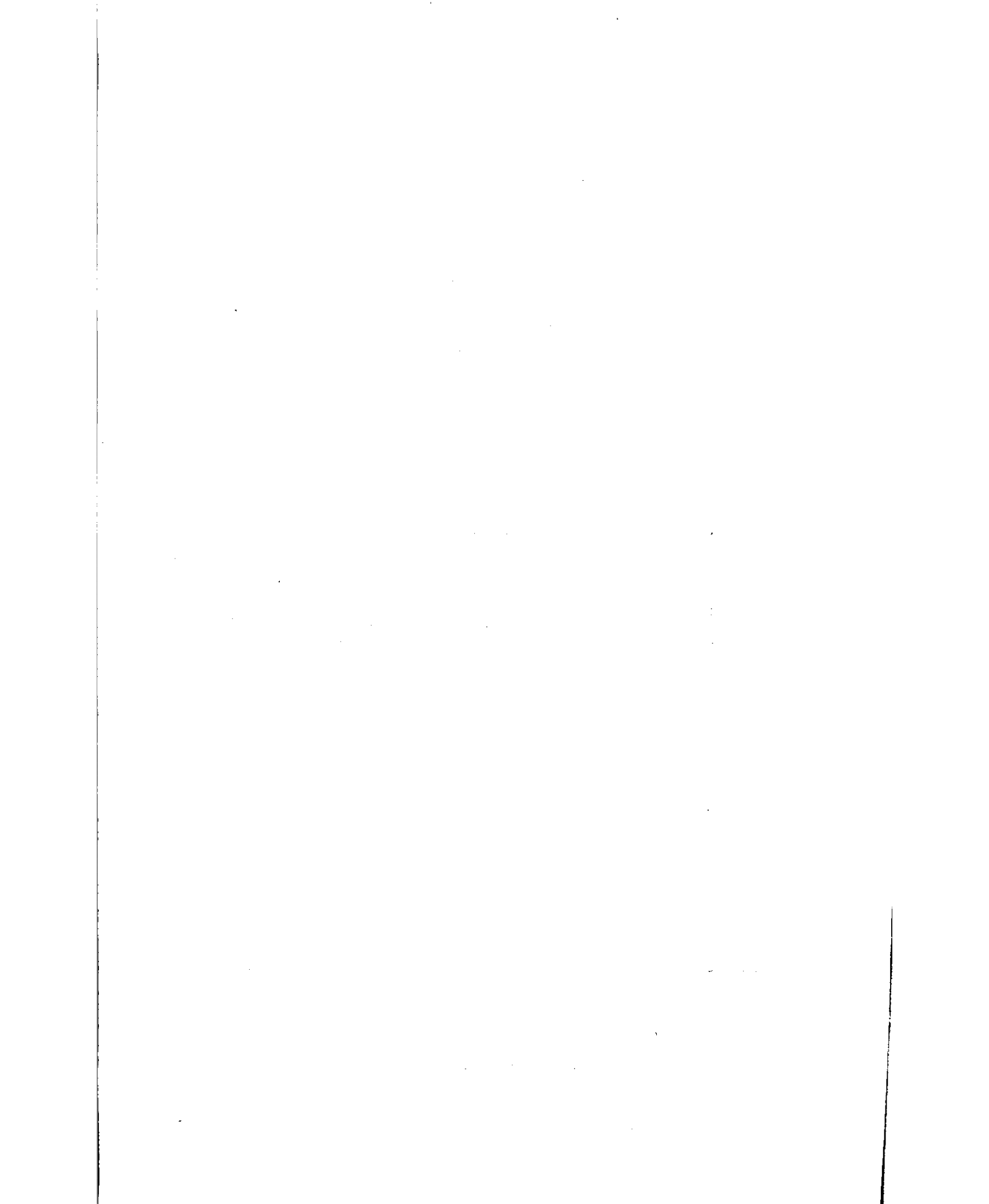
Das Aufkommen der Einnahmen verteilte sich ungefähr drittelparitätisch auf alle Einnahmearten. Durch die tatsächlichen Beschränkungen ließen sich über die Domänen und die Regalien keine wirksamen Einnahmesteigerungen herbeiführen. Auch die Steuerbelastung stieß an Grenzen, sowohl der politischen Durchsetzbarkeit, als auch der Belastbarkeit der Untertanen, die letztendlich diejenigen waren, die die Steuern zu tragen hatten, auch wenn die primäre Steuerpflicht bei den Ständen lag. (128)

Damit war eine signifikante Ausweitung der Ausgaben generell nur auf dem Kreditwege möglich.

126. Zu den sog. Bedeverträgen, die dies seit 1218 in Brandenburg regelten, Christian Bellstedt Die Steuer als Mittel der Politik S 30

127. beispielhaft zum sog. Hufenschoß in Brandenburg, einer Art Grundsteuer, Phillip Wilhelm Gerscher Codex Diplomaticus Brandenburgensis Bdd VIII, S.440 ff.

128. Bellstedt aaO. S.34



1.2. Frühe Neuzeit

Mit dem Niedergang des Mittelalters ging jedoch ein Wandel von der feudalen Naturalwirtschaft zur modernen Geldwirtschaft einher, der die Einnahmen der Fürsten aus feudalen Abgaben (Hand - und Spanndienste) immer stärker entwertete. Zudem erwiesen sich repräsentative Hofhaltung und vermehrte Kriegszüge als immer kostspieliger, der Unterhalt eines kriegstechnisch notwendig gewordenen stehenden Heeres sprengte den gewohnten Rahmen des Finanzierbaren.

Nachdem die chronische Verschuldung der deutschen Kaiser und die daraus folgende Machtlosigkeit immer schon eine nur notdürftig kaschierte Tatsache war, gerieten auch die Landesfürsten in immer größere Finanznot.

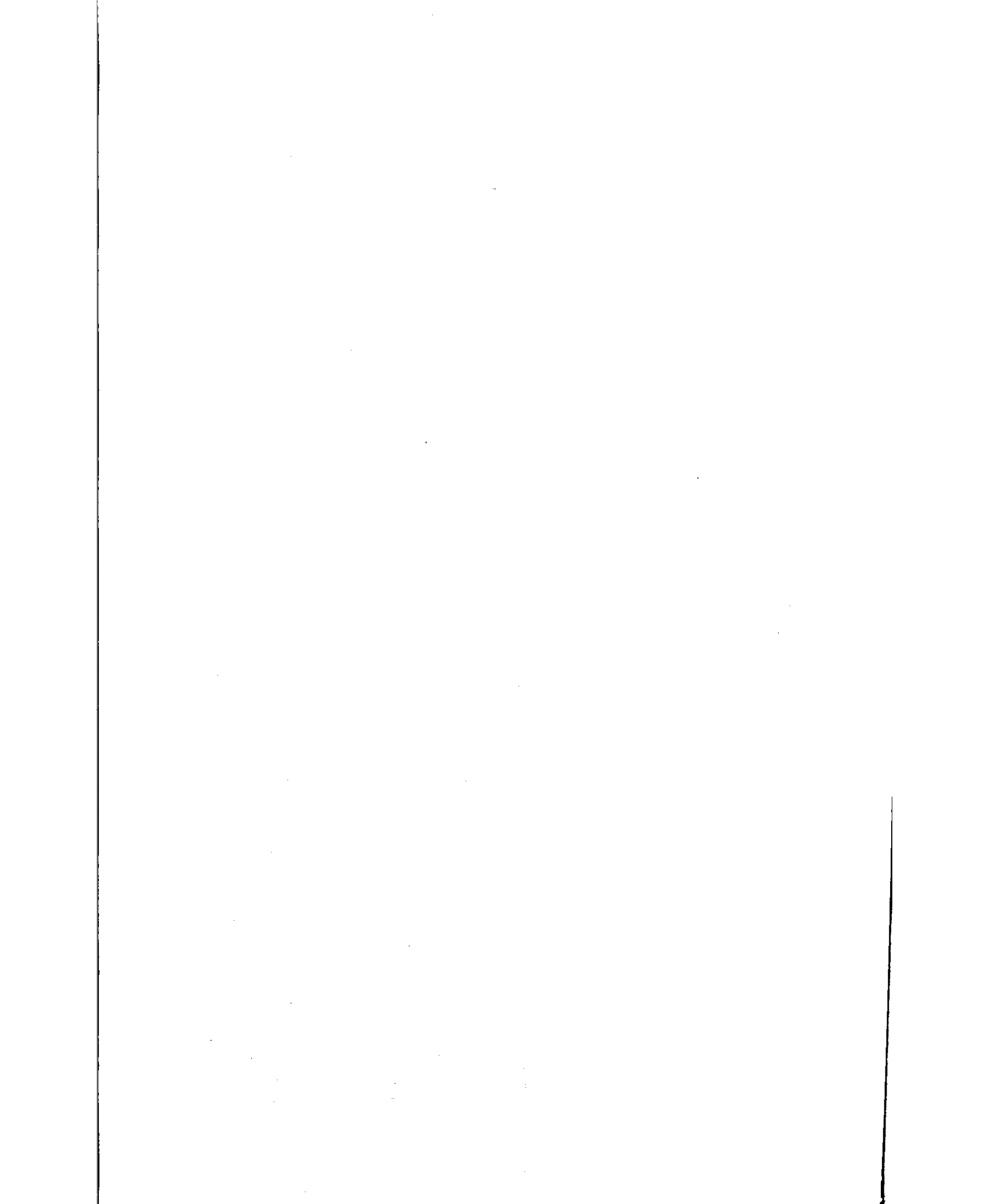
Die Verschuldung der Fürsten war jedoch keine Staatsverschuldung im heutigen Sinn, sondern eine persönliche Verschuldung des Fürsten selber.⁽¹²⁹⁾ Dieses Faktum erwies sich als äußerst problematisch, da im Falle des Ablebens des persönlichen Schuldners, seiner Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsunwilligkeit, der ungeschützte Gläubiger mit ins Verderben gerissen werden konnte.⁽¹³⁰⁾ Da die Zahlungsunfähigkeit von Monarchen nicht ungewöhnlich war⁽¹³¹⁾, legten die Gläubiger immer mehr Wert auf dingliche Sicherung ihrer Forderungen. Der persönliche Kredit (auch in der ursprünglichen Bedeutung von Kreditwürdigkeit) der Fürsten war erschöpft.

Das Schicksal, das die Bewohner von verpfändeten Gütern, Domänen und Landstrichen nach der Insolvenz des Landesherrn erwartete, wurde immer mehr zum Problem. Die Zahl der Fälle wurde schließlich so hoch, daß sich politischer Widerstand

129. Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. 3 , S. 11

130. Der Untergang der Fugger-Bankiers ist nicht zuletzt auf die Konkurse der spanischen Monarchen, ihrer Hauptschuldner in den Jahren 1575 und 1607 zurück zu führen

131. z. B. alleine Frankreich 1557, 1580 und 1596



regte. So setzten die Prälaten und Landstände in Württemberg durch, daß ohne ihre Zustimmung eine solche dingliche Sicherung durch den Herzog nicht mehr geleistet werden konnte. (Da in diesem bemerkenswerten Vertrag auch noch Bürgerrechte wie der Schutz vor willkürlicher Verhaftung verankert waren, ist er oft mit Recht als Schwabens Magna Charta bezeichnet worden). (132)

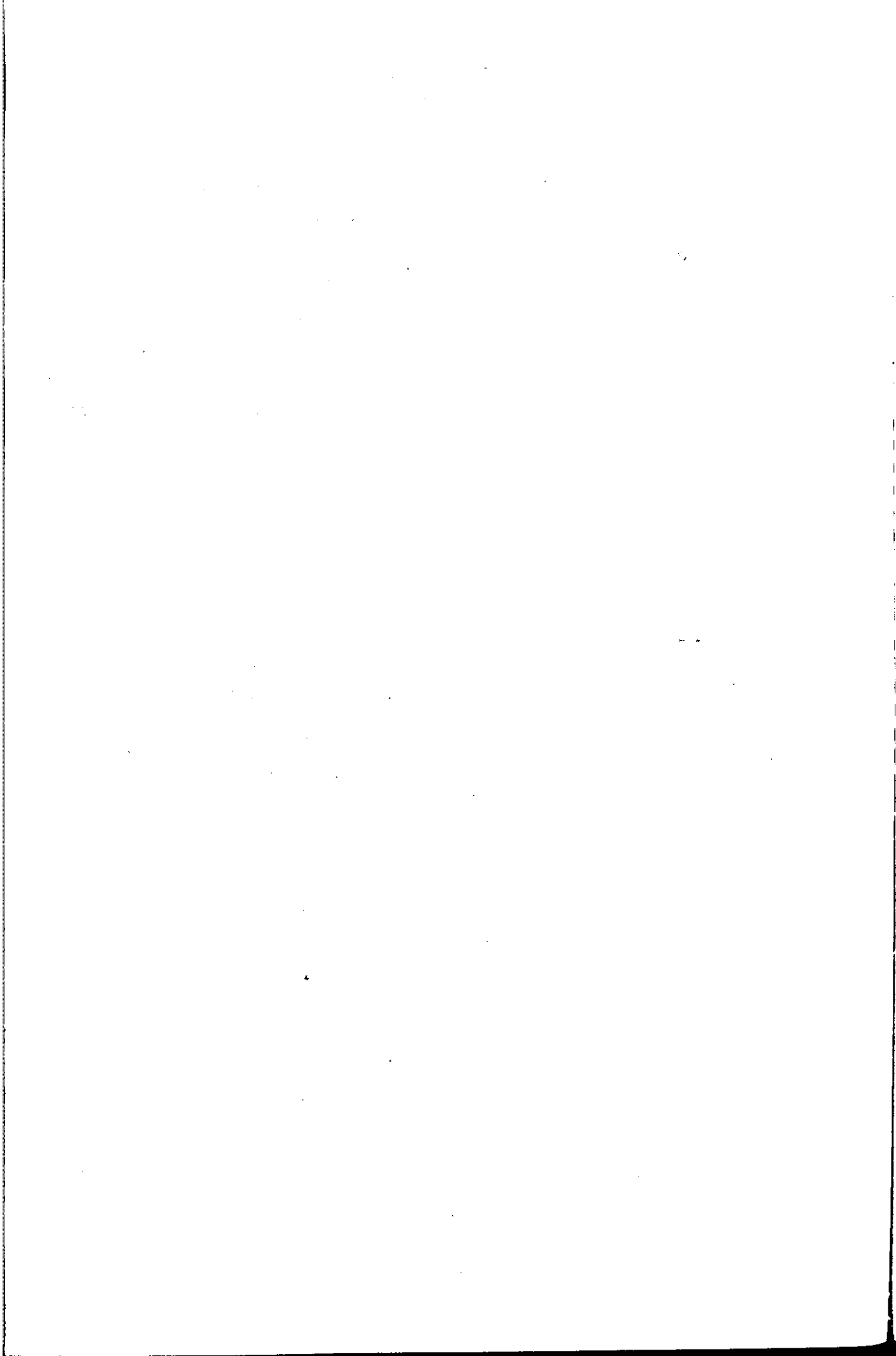
Es entwickelte sich aber parallel eine wachsende Abhängigkeit der Fürsten von ihren Ständen, die sich oft gegen politische Konzessionen bereitfanden die Schulden des Königs zu übernehmen. Vor allem den wohlhabenden Städten gelang es derart, weitgehende Autonomie zu erringen. (133)

132. "Unnd hierus söllent Lannd Leut Schloß Stett unnd Dörfer one Rat Wissen und Willen gemainer Landschaft nit mer versetzt oder verendert , aber doch ob sich erschainten Gehefftig not und Braachen , Söllent Inn solicher Bewilligung auch Betracht und Angesehen werden auch gemaine Landschaft nit Schuldig sein sich fürt mer als mitschuldner zuverschraben unnd zubesiglen .Derglachen soll auch ainich Schatzung oder sunst ander unordentlich Hilf oder Beschwerde, wie die Namen haben mügen fürtter Off Prellaten oder Landschafft nit mer gelegt werden. Wie aber die Töchtern von Wirtemberg außgestürzt unnd was Ihnen in Erbfals maße zusteent, Soll sich Herzog Ulrich mit siner landschafft deshalb unterreden und verannigen."

Tübinger Vertrag geschlossen am 08.Juli 1514 zwischen Herzog Ulrich und den württembergischen Prälaten und Landschaft. Von Kaiser Maximilian I am 10.Januar 1515 bestätigt und bis 1805 unverändert in Kraft.

Zitiert nach Dürig Sammlung der Gesetze Baden Württembergs Loseblattsammlung Stand 1990 Anhang 1

133. als ein Beispiel für viele mag Joachim II gelten, der 1540 den Ständen Brandenburgs gegen die Übernahme einer Schuld von 600.000 Talern gewisse Konsultationsrechte einräumte.
Ausführliche Darstellung bei Draysen Bd II S.284 ff.



1.3. Absolutismus

Mit dem Aufkommen der Ideen von einer objektiven Natur des Staates, wurde die Trennung zwischen Monarch und Staat schlechterdings undenkbar. Daher wandelte sich der Charakter der "Staatsschulden" von persönlichen Schulden des Monarchen hin zu "wahren" Staatsschulden, als Verbindlichkeiten, die auf dem gesamten Staate ruhen und die mit dessen gesamten Hilfsmitteln zu decken sind. (134)

Infolge dessen entfiel zusehends die Abhängigkeit der Fürsten von ihren Ständen und macht eine absolutere, eine absolutistischere Herrschaft möglich. Mit dem geänderten Finanzgebaren, ändert sich auch die Einstellung zum Staatskredit. Der deutsche Absolutismus entwickelt die Wirtschaftstheorie des Kameralismus und versteht die schuldenfinanzierte Staatsaufgabe als grundsätzlich produktives Mittel zur Hebung des Volkswohls. (135)

Diese Fehleinschätzung wird angesichts der schuldenfinanzierten, oft exzessiven Repräsentativausgaben durch die französische Revolution verändert.

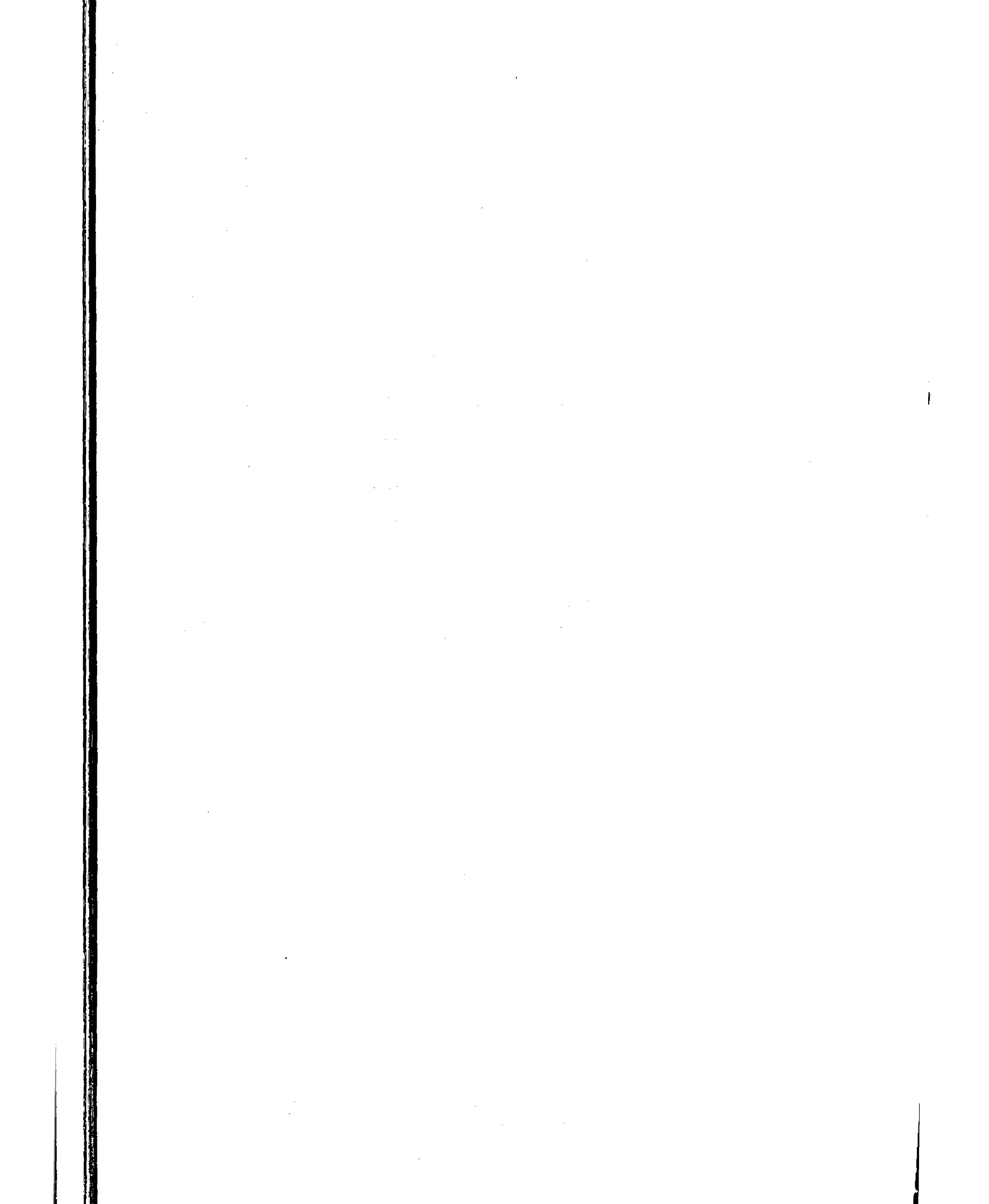
1.4. Das bürgerliche Zeitalter

In Süddeutschland kommt es nach den Befreiungskriegen und der Wiener Schlußakte zu einer ersten Welle von Verfassungen mit einer gewissen Volksbeteiligung. (135) In Übernahme der anglo-amerikanischen Tradition des Schutzes von Liberty and Property und an altgermanisches Genossenschaftswesen anknüpfend, ist der

134. Robert von Mohl Erörterungen über die württembergische Staatsschuld S.12

135. Ulrich Wolf Grenzen der Staatsverschuldung S 16 - 17

136. Baden 1818, Bayern 1818, Württemberg 1819



Zentralpunkt dieser Verfassungen die parlamentarische Mitwirkung bei der Steuergesetzgebung. Über diese soll eine Mitwirkung bei den zentralen Staatstätigkeiten und eine Kontrolle der als am gravierendsten empfundenen Eingriffe erreicht werden. Die parlamentarische Einnahmekontrolle - ein Machtmittel, das zum machtvollen Hebel zur Ausweitung der Parlamentsbefugnisse werden sollte - drohte aber unterlaufen zu werden, soweit mitwirkungspflichtige Steuerfinanzierung durch Kreditaufnahme durch den Fürsten allein ersetzt werden konnte. Sehr bald wurde Kreditaufnahme als das entlarvt, was sie dem Grunde nach ist: Vorwegnahme von Steuereinnahmen. Aus diesem Grunde sahen diese Verfassungen des süddeutschen Frühkonstitutionalismus ebenfalls eine parlamentarische Mitwirkung bei der Begebung von Anleihen vor. (137)

Einen Schritt weiter war die bayerische Verfassung von 1818 gegangen: sie errichtete neben der Hürde der parlamentarischen Mitwirkung eine materielle Grenze. Danach

" hat eine solche Vermehrung der Staatsverschuldung nur für jene dringenden und außerordentlichen Staatsbedürfnisse statt, welche weder durch ordentliche noch außerordentliche Beyträge der Unterthanen ohne deren zu große Belastung bestritten werden können und die zum wahren Nutzen des Landes gereichen."

In Preussen war zwar durch das Finanzedikt vom 27. Oktober 1810 ebenfalls die typische Verknüpfung zwischen Repräsentation in einem Parlament und Staatsfinanzen hergestellt worden, allein das Verfassungsversprechen wurde zunächst nicht eingelöst. Die infolge der Befreiungskriege aufgetretene Finanznot war aber auch hier so groß, daß eine Neuordnung der Staatsfinanzen unabdingbar war. So wurde von Hardenberg initiiert am 17.

137. § 57 der badischen Verfassung ; § 10 der hessischen Verfassung; §§ 120 ff. württembergische Verfassung

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Januar 1820 eine "Verordnung zur künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens" (138) erlassen. Die Verordnung enthielt die Aufstellung über die Staatsverschuldung von 180.000.000 Talern und die Garantie einer von der Verwaltung unabhängigen Staatsschuldenverwaltung. (139) Wichtiger war jedoch das Versprechen, daß

"die Aufnahme neuer Darlehen und Anleihen nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehe" (140)

Auch diese Versprechen wurde zunächst nicht eingelöst, da König Friedrich Wilhelm IV lieber die Ausgaben kürzte, als eine ihm suspekten parlamentarische Versammlung und eine Verfassung zuzulassen. Diese Politik konnte durchgehalten werden, bis der geplante Bau der Eisenbahn Berlin - Königsberg den Finanzrahmen zu sprengen drohte, und die zu deren Finanzierung notwendige Anleihe 1847 die Einlösung des Versprechens unumgänglich machte. (141)

Die erste preussische Verfassung wurde unter dem Eindruck der Pariser Februar Unruhen dann am 5. Dezember 1848 als sogenannte oktroyierte Verfassung von König Friedrich Wilhelm IV erlassen. Sie enthielt in ihrem Artikel 102 einen Gesetzesvorbehalt zugunsten des Parlaments bei der Anleiheaufnahme. (142)

138. Preussisches Gesetzblatt S.9

139. Die Keimzelle der heutigen Bundesschuldenverwaltung!

140. so auch Hollmann aaO. S.64

141. Nicht aussergewöhnlich. Auch in Baden löste das Eisenbahnprojekt Karlsruhe-Freiburg einen wahren Demokratieschub aus, dort war der Großherzog aufgrund der bereits bestehenden Kompetenz der Stände zur Mitwirkung zu weitreichenden Konzessionen gezwungen worden.

Die Rolle, die der kapitalintensive Eisenbahnbau zur Entwicklung des demokratischen Bewußtseins bei deutschen Fürsten gespielt hat, ist gar nicht zu unterschätzen!!

142. Preussisches Gesetzblatt S.375



Wörtlich übernommen wurde diese Vorschrift 1850 als Art.103 der neuen vereinbarten preussischen Verfassung.

In dieser Periode warf die staatsrechtliche Literatur bei der Auslegung dieser Verfassungsvorschriften die klassischen Fragen der Gerechtigkeit der intertemporalen Lastenverteilung auf. Dabei kam es zu den ebenso klassisch gegensätzlichen Positionen: Vom Standpunkt diese Art der Staatsfinanzierung

"sey nichts anderes, als die Mittel der Zukunft den Bedürfnissen der Gegenwart opfern" (143)

bis zu der Erkenntnis daß

"es unbillig ist, mit Ausgaben für Wasserbauten , Straßenanlagen, Verwaltungs- und Justizreformen.... die gegenwärtigen Steuerpflichtigen allein zu belasten, während doch die Verwendungen zum Besten der folgenden Geschlechter gemacht wird. (144)

Eine vermittelnde Haltung nahm die Auffassung ein, Anleihen seien dann zulässig,

"wenn sie für rentierliche Zwecke oder für die Schuldentilgung verwendet werden" (145)

1.5. Das Kaiserreich

Auf der Ebene des Reichs enthielt die Revolutionsverfassung der Paulskirchenversammlung 1848 ebenfalls eine Vorschrift über die Staatsverschuldung. § 51 legte fest, daß die Reichsgewalt in

143. Johann Ludwig Klüber Öffentliches Recht des Teutschen Bunds und der Bundesstaaten S.532

144. Johann Caspar Bluntschli Allgemeines Staatsrecht Bd.2 S.422

145. Karl Salomon Zachariä 40 Bücher von Staate Bd. 7 S.160

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

ausserordentlichen Fällen Anleihen ausgeben oder sonstige Schulden machen konnte. Insofern nahm diese Regelung eine Mittelstellung zwischen den formalen Erfordernissen der Verfassungen Preussens und des Frühkonstitutionalismus in Süddeutschland auf der einen Seite und den materiellen Schranken der bayerischen Verfassung auf der anderen Seite, ein.

Weiterhin blieben auf Reichsebene die Verfassungen den eher generellen Regelungsmodellen treu, sodaß die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 26. Juli 1867 in ihrem Art. 73 festhielt (nur) "für ausserordentliche Bedürfnisse" könne eine Anleihefinanzierung in Betracht kommen.

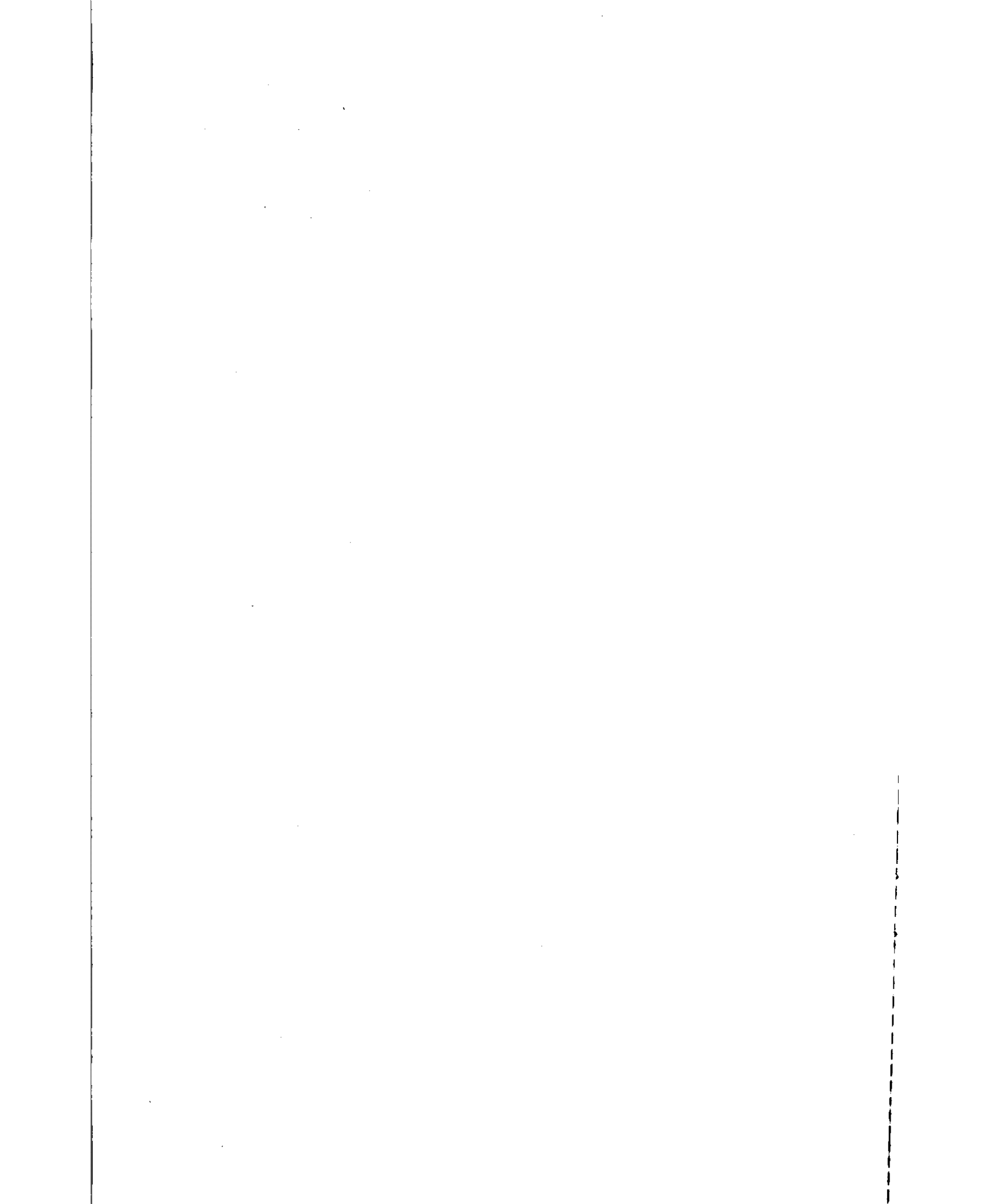
Bei der Auslegung dieses generellen Merkmales konnte die Literatur keine merkliche Präzisierung im Sinne einer konkreten materiellen Obergrenze entwickeln: Mit Vorliegen eines "wahren und unmittelbaren Staatsbedürfnisses" oder auch "zur Erhaltung und Hebung des Staatskredits" war die Anleihefinanzierung für gerechtfertigt gehalten worden. (146)

Daran änderte sich nichts, als 1871 die Verfassung des Kaiserreichs die Formulierung der Verfassung des Norddeutschen Bundes wortgleich in ihren Art. 73 übernahm.

1.6. Die Weimarer Republik

Der erste Weltkrieg, in Deutschland (anders als in England nicht durch Steuern, sondern) durch Kriegsanleihen finanziert, ging mit einem gewaltigen Schuldenberg zulasten des Reiches zuende. Nicht zuletzt dieses Faktum sorgte dafür, daß die neue, die Weimarer Reichsverfassung in Art. 87 nunmehr eine restriktivere Vorschrift enthielt. Der klassische parlamentarische

146. die Diskussion mit vielen Nachweisen zusammenfassend
Stern Staatsrecht Bd.1 S1272 ,insbesondere FN 94



Gesetzesvorbehalt der Anleihenbegebung war mit materiellen Obergrenzen kombiniert, die in der Tradition der bayerischen Verfassung von 1818 stand: Anleihen konnten nur bei ausserordentlichem Bedarf und nur zum Zwecke der Finanzierung verbender, d.h. rentierlicher Vorhaben begeben werden.

Diese Regelung scheint als so erschöpfend empfunden worden zu sein, daß die Diskussion im Schrifttum abflaute. Weder im Standard Kommentar von Anschütz noch im Staatsrecht von Laband finden sich Ausführungen zur Staatsschuld und ihren materiellen Grenzen. Lediglich Saemisch streift das Thema kurz. (147)

1.7. Das dritte Reich

Radikal ändert sich dies, als unter den Nationalsozialisten am 19.12.1935 die klassischen Grundsätze der WRV durch ein "finanzpolitisches Ermächtigungsgesetz"⁽¹⁴⁸⁾ ausser Kraft gesetzt werden. Das Gesetz zur Erteilung einer Kreditermächtigung⁽¹⁴⁹⁾ berechnigte

"den Reichsminister der Finanzen im Wege des Kredits Mittel zu beschaffen, deren Höhe der Führer und Reichskanzler auf Antrag des Reichsministers der Finanzen bewilligt."

Damit war auch die Finanzpolitik nationalsozialistisch gleichgeschaltet⁽¹⁵⁰⁾, die Finanzen gingen ihrem erneuten Ruin

147.HdbDStr Bd.2 S.438

148.Begriff vom Autor selbst

149.Reichsgesetzblatt I ,198

150.Richard Thoma Staatsfinanzen in der Volksgemeinwirtschaft S.75

"Eben darin aber...liegt die sozialistische Rechtfertigung der Ausgabenpolitik. Es ist das... durch Adolf Hitler erstmals in der Geschichte verwirklichte Recht auf Arbeit"

1

2

3

4

5

6

7

entgegen.

1.8. Entwicklung des Grundgesetzes

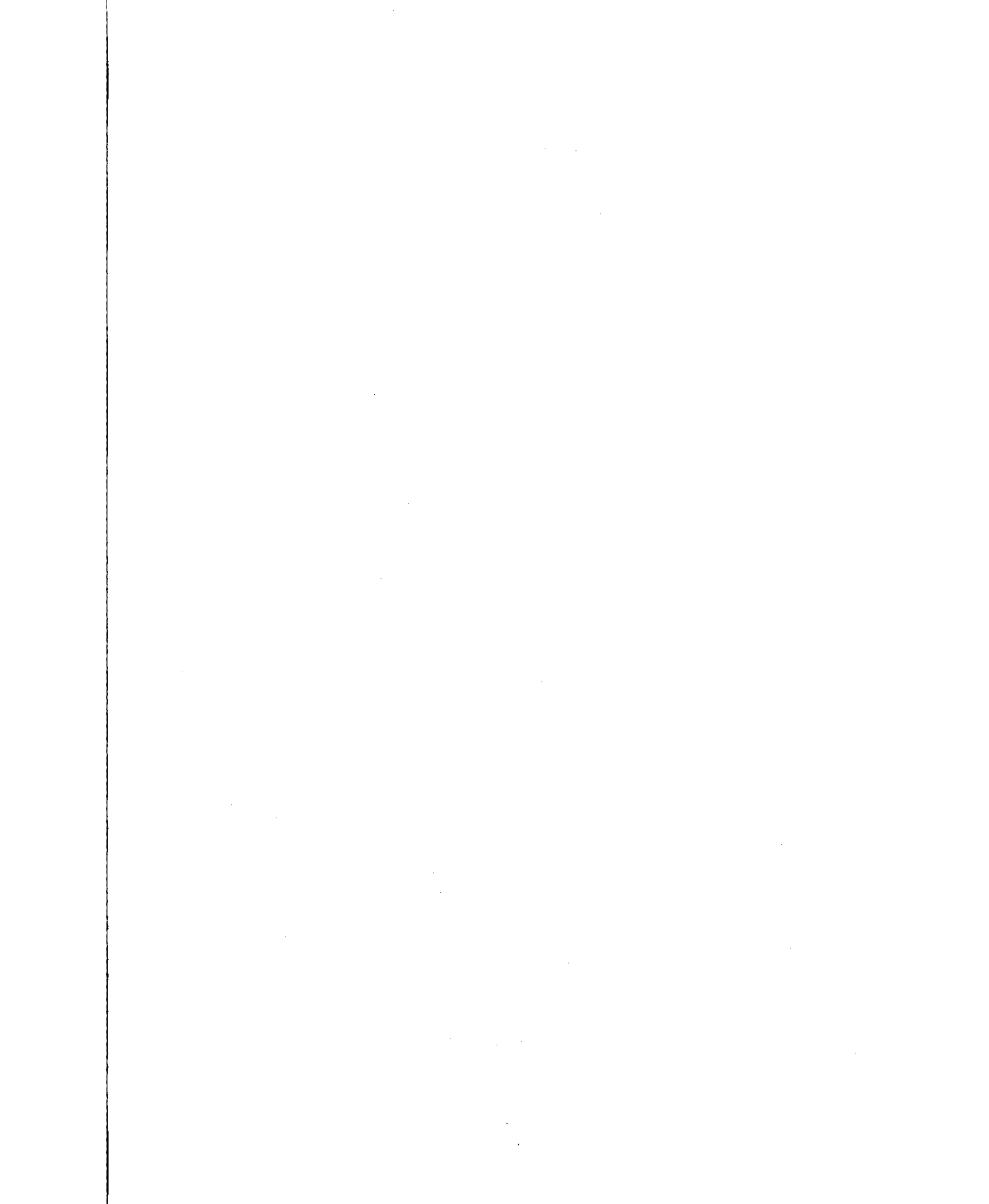
Der Herrenchiemseer Verfassungskonvent, eine Expertenkommission, die im Auftrage der Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen, unverbindlich und synoptisch Vorschläge für das Grundgesetz des zu bildenden Weststaates erarbeiten sollte, schlug eine Regelung der Staatsschuldenfrage vor, die hinter die durch die Weimarer Verfassung erzielte Beschränkung zurückfiel:

Art.126 "Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei ausserordentlichem Bedarf beschafft werden. Alle Kreditbeschaffungen... bedürfen eines Gesetzes." (151)

Auf diesen Vorschlägen aufbauend, beriet der Parlamentarische Rat, eine verfassungsgebende Versammlung aus Parlamentariern der westlichen Landtage, endgültig über das zu erlassende Grundgesetz. Dabei trennte man sich von der, durch den Verfassungskonvent zu Herrenchiemsee vorgeschlagenen, weiten Formulierung. (152) Der Finanzausschuß, der vorschlug, die Formulierung des Art.87 der WRV zu übernehmen (153) stieß auf die Kritik des Redaktionsausschusses, der die Einschränkungen präziser formuliert wissen wollte. Der Formulierungsvorschlag lautete:

"Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur beschafft werden zur Deckung eines aussergewöhnlichen Bedarfs, wenn Verzinsung

-
151. Berichte über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. - 23. August 1948 S.56
 152. Parlamentarischer Rat Sitzung 02. Dezember 1948 S.185
 153. Eine beliebte Methode, um Konsens zu schaffen und um Formulierungsprobleme zu entschärfen



und Tilgung aus den regelmäßigen Einnahmen des Bundes gesichert sind. Die Aufnahme von Krediten...bedarf gesetzlicher Ermächtigung. In dem Gesetz muß die Höhe des Kredits... bestimmt sein." (154)

Dieser Vorschlag wurde wiederum im Hauptausschuß kritisiert. Zum einen habe man schlicht die eine Leerformel durch eine neue ersetzt, zum anderen seien die Staatseinnahmen nicht vorhersehbar, die Vorschrift diesbezüglich also nicht praktikabel. (155) Diese Bedenken schlugen durch, man einigte sich auf den Vorschlag des Finanzausschusses, ergänzt um das Erfordernis eines inhaltlich qualifizierten Gesetzes. Damit war der Art.115 in der Form formuliert, in der er am 23. Mai 1945 Teil des Grundgesetzes wurde:

"Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei ausserordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken und nur aufgrund eines Bundesgesetzes beschafft werden....In dem Gesetz muß die Höhe des Kredits...bestimmt sein."

Damit war eine Vorschrift entstanden, die ihren Zweck, die Staatsschulden durch eine materielle Obergrenzen zu limitieren, dadurch gerecht zu werden suchte, daß die Zulässigkeit der Finanzierung nach dem zu finanzierenden Objekt beurteilt wurde. Dieser konsequente Ansatz wurde durch die weite Interpretation des Begriffes "werbender Zweck" durch die Kommentarliteratur vereitelt. (156) Aber auch die zweite Grenze wurde eingeebnet.

154.Parlamentarischer Rat aaO. S.185

155.Parlamentarischer Rat aaO. S.186

156.Vialon, Kommentar zu den Finanzbestimmungen Art.115 RZ 7 interpretiert das dahingehend, daß damit nur gemeint sei, daß der Aufwand "tunlichst" im weiteren Verlauf aus dem

(Fortsetzung nächste Seite)

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Ausserordentlicher Bedarf wurde als alles das verstanden, was nicht laufender, also ordentlicher Bedarf war. (157)

Damit war die Möglichkeit gegeben, durch einfache Manipulation des ausserordentlichen Haushalts, die Grundgesetzbestimmung zu umgehen. Die Praxis unterlief die Intension der Verfassungsväter dann auch ständig. (158)

1.9. Die Haushaltsreform 1967/69

Diese Spannungen zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit erhielten eine neue Dimension, als durch die erste Phase der Haushaltsreform 1967 die Verfassung dahingehend geändert wurde, daß die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch von der Haushaltswirtschaft zu berücksichtigen seien. (159) Dies konnte der Art.115 mit seiner objektbezogenen Perspektive nicht leisten. Die konjunkturorientierte Vorschrift des Art 109 II GG stand in einem nicht aufzulösenden Spannungsverhältniss mit den Beschränkungen der objektbezogenen Verschuldungsgrenze des Art.115.

Der Regierungsentwurf zur Haushaltsreform setze sich denn auch explizit zum Ziel, die Budgetpolitik von der reinen Bedarfsdeckung zur Ordnungspolitik umzuformen. (160) Dementsprechend

(Fortsetzung von letzter Seite)

Objekt wieder herausgewirtschaftet werden sollte. Dabei sei ein gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsbegriff zu Grunde zu legen, sodaß auch ein Park oder eine Lesehalle mit freiem Eintritt in diesem Sinn als rentabel zu gelten haben.

157.Vialon aaO.

158.Stern Staatsrecht S.1274

159.Artikel 109 II

160.Bundestagsdrucksache V/3040 TZ 3 ff.



sollte im Rahmen des Art. 115 GG der traditionell objektgebundene Deckungsgrundsatz durch eine modernere situationsgebundene Deckungsregel abgelöst werden. (161)

Dementsprechend sah der Regierungsentwurf vor, daß

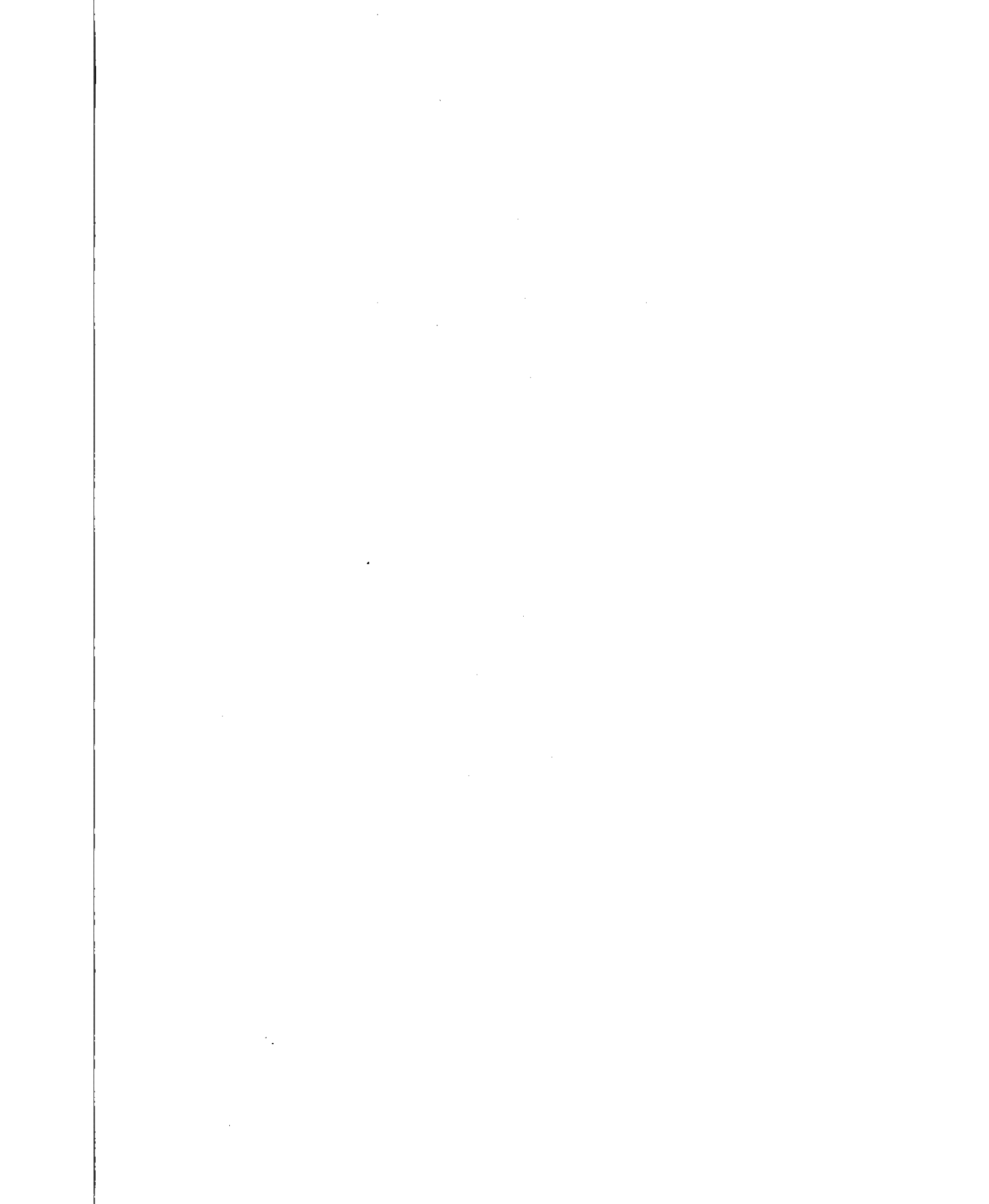
"Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in der Regel nicht überschreiten dürfen." (162)

Im Sinne dieser Formulierung sollten die Worte "in der Regel" die wirtschaftliche Normallage markieren. Bei einer das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit sollte die Kreditaufnahme die Summe der Ausgaben für Investitionen ausnahmsweise überschreiten dürfen. (163)

In diesem Punkt waren sich alle Parteien einig, man verabschiedete dann einen ergänzten Wortlaut, aus dem diese Intention eindeutiger hervorging. Artikel 115 des Grundgesetzes lautet danach in seinem entscheidenden zweiten Satz des ersten Abschnitts folgendermaßen:

"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 ein Bundesgesetz geregelt." (164)

161. Bundestagsdrucksache V/3040 TZ 59 ff. (Regierungsentwurf)
 162. Bundestagsdrucksache V/3040 TZ 2
 163. Bundestagsdrucksache V/3040 TZ 61
 164. seit dem 20. Änderungsgesetz vom 12. Juni 1969 (BGBl. I S. 357)
 geltendes Verfassungsrecht



Somit sind die einschlägigen Normen, die die Staatsfinanzierung durch Kreditaufnahme in der Bundesrepublik regeln, die Folgen:

direkt wirkendes Verfassungsrecht

- Artikel 115 I Satz 2
- Artikel 110 I Satz 2
- Artikel 109 II

indirekt wirkendes Verfassungsrecht

- Artikel 20 I über den Grundsatz der Demokratie

einfachgesetzliche Normen (als Ausführungsgesetze zu oben 1.)

- §§ 13 IV, 15 I Satz 2, 18, 39 Bundeshaushaltsordnung
mit dem als Verwaltungsvorschrift erlassenen Gruppierungsplan
- § 1 Stabilitätsgesetz
- die Reichsschuldenverordnung vom 13. Februar 1924 (165)

165. erlassen als Ausführungsgesetz zu Art. 87 WRV in der geänderten Fassung vom 5. Juli 1934 (RGL. I S. 574), ergänzt durch die Verordnung vom 29. Dezember 1936 (RGL. I S. 1156) durch § 2 des Gesetzes vom 13. Juli 1948 (WiGBl. S. 73) und die Verordnung vom 13. Dezember 1949 (BGBl. 1950 I S. 1) gemäß Art. 123, 124 des Grundgesetzes Bundesrecht geworden



2. Die geltende Rechtslage in der Bundesrepublik

Obwohl die Verfassungsbestimmung des Artikel 115 I GG die Einzige ist, die sich explizit auf die zulässigen Höhe der Kreditaufnahme bezieht, kann sie trotz dieser zentralen Rolle im Komplex der Staatsverschuldung nicht isoliert gesehen werden. Sie steht vielmehr in engem Regelungszusammenhang mit den anderen finanz- und haushaltsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes und ist eingebettet in dessen demokratisch-parlamentarische, rechts- und sozialstaatliche Ordnung. (166)

Substantieller Angelpunkt der Kreditaufnahme ist der jährliche Haushaltsplan, der nach Artikel 110 II Satz 1 GG durch Gesetz festgestellt wird. Auf der einen Seite handelt es sich dabei um einen Wirtschaftsplan, auf der anderen Seite um einen staatsleitenden Hoheitsakt in Gesetzesform. (167) Er stellt ein Regierungsprogramm in Gesetzesform dar und spiegelt die Politik der Regierung in Zahlen wieder. Staatsaufgaben stellen sich somit als Ausgaben dar, die durch Einnahmen zu finanzieren sind; umgekehrt begrenzt die Obergrenze der erzielbaren Einnahmen den Spielraum für die Erfüllung ausgabenwirksamer Staatsausgaben. (168)

Grundlage hierfür ist die Kernbestimmung des Haushaltsrechts in Artikel 110 I GG, nach der alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen sind und dieser in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist.

166.BVerfGE 79, 311 (328)

167.Formulierung aus BVerfGE 45,1 (32); u.a. zur verfassungsgeschichtlichen Entwicklung siehe Mußgnug Der Haushaltsplan als Gesetz

168.BVerfGE 79,311 (329)

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Verschiedentlich ist dieses Ausgleichsgebot materiell, d.h. dahingehend interpretiert worden, daß endgültige Ausgaben nur durch endgültige Einnahmen finanziert werden dürften. (169) Diese Sicht des Artikel 110 I GG impliziert aber ein grundsätzliches Verbot der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben; eine Sicht, die die Existenz des Artikels 115 I GG, welcher eine bedeutende Kreditfinanzierung ganz offensichtlich voraussetzt, schlecht erklären kann. Um diesen Widerspruch aufzulösen, müßte man entweder Artikel 115 I GG zum verfassungswidrigen Verfassungsrecht erklären, oder diese Vorschrift so reduzieren, daß ihr kaum ein Anwendungsbereich mehr verbleibt. Beide Ansätze sind äußerst zweifelhaft. Oberste Auslegungsmaxime des Verfassungsrechts ist die Einheit der Verfassung (170), verbunden mit dem Ziel, alle Verfassungsbestimmungen, die als gleichwertig anzusehen sind (171), schonend untereinander auszugleichen (172) und so auszulegen, daß jede Bestimmung ihre maximale Wirksamkeit entfalten kann. (173) Gemäß der Maxime der praktischen Konkordanz verbietet sich eine Auslegung, die eine Verfassungsbestimmung obsolet werden läßt (174), aus Artikel 110 I GG läßt sich aufgrund der Existenz der Regelung in Art 115 I GG und deren Voraussetzungen ein materielles Ausgleichsgebot mithin nicht entnehmen. (175)

169. Püttner Staatsverschuldung S.10; so weit ersichtlich als Einziger der gleichen Meinung Hanreich Konjunkturpolitik S.82 ff.

170. Hesse Staatsrecht § 1 III 2a; Stern Staatsrecht Bd.I S.102 BVerfGE 30,1 (19)

171. nach h.M. gebührt nur Art.79 III und den durch diese "Ewigkeitsklausel" geschützten Normen ein Vorrang; siehe Stern Staatsrecht aaO.

172. BVerfGE 33,23 (27)

173. BVerfGE 30,173 (193)

174. Hesse Staatsrecht § 2 III 2c bb); BVerfGE 28, 243 (261)

175. h.M. v. Arnim DVBl.1985,1286 (1292); Heun Die Verwaltung 1985,1 (FN 73); Stern Staatsrecht Bd.II S.1248 alle m.w.N.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

Die extreme Gegenansicht hat denn auch das Ausgleichsgebot des Artikel 110 I GG als reine Formalvorschrift interpretiert, der jede materielle Komponente fehle. (176)

Ob sich aber in einem rein formal verstandenen, mithin auf die bloße buchhalterische Technik reduzierten Ausgleichsgebot wirklich der Wille des Verfassungsgebers widerspiegelt, erscheint fraglich. (177) Eine formale Binsenwahrheit hätte nicht unter den Denkmalschutz der Verfassung gestellt werden müssen.

(178) Der Gehalt des Ausgleichsgebots geht vielmehr über das Formale hinaus. Artikel 110 I GG enthält eine psychologische Wirkungskomponente (179), die mit der früheren Unterteilung in ordentlichen und ausserordentlichen Haushalt vergleichbar ist: damals wie heute sollte diese Art der Offenlegung der Deckungslücke den Kreditbedarf herausstreichen und so auf den Haushaltsgesetzgeber alarmierend und bremsend wirken. Der Ausgleichsgrundsatz hat die, über das rein Formale hinausgehende, politische Ordnungsfunktion aufzuzeigen, in welcher Höhe der Haushalt materiell nicht ausgeglichen ist. Durch dieses Paradox soll er bewußtseinsschärfend und kreditlimitierend wirken. (180)

Das Ausgleichsgebot richtet sich an alle Beteiligten, es gilt sowohl für die Aufstellung des Haushalts, wie auch für seinen

176. Henle DÖV 1970, 289 (293); Karenke DÖV 1973, 393 (397), Fischer-Menshausen in v. Münch Grundgesetz RZ 26 zu Artikel 110

177. Stern Staatsrecht Bd. II S. 1279

178. so die bissige Kritik von Henle DÖV 1970, 289 (293), der aber aus dieser zutreffenden Analyse keine Folgerungen für die Auslegung des Art 110 I GG über eine reine Formalvorschrift hinaus zieht

179. Begriff von Wolf Staatsverschuldung S. 37 m.w.N.

180. so Kitterer DÖV 1975, 23 (29); Wolf Staatsverschuldung S. 38 a.A. Fischer-Menshausen in v. Münch Grundgesetz RZ 27 zu Artikel 110

01
02

03
04

05
06

07
08

09
10

11
12

13
14

15
16

17
18

19
20

21
22

23
24

25
26

27
28

29
30

31
32

33
34

35
36

Vollzug. ⁽¹⁸¹⁾ Das Ausgleichsgebot in Artikel 110 I GG berührt aber mangels einer wahren materiellen Komponente die Frage nach der Zulässigkeit der Staatsverschuldung nicht. ⁽¹⁸²⁾

2.2. Die zentralen Vorschriften Art 109 II und Art.115 I GG

Wegen der überragenden gesamtpolitischen Relevanz der Kreditaufnahme des Bundes ⁽¹⁸³⁾, steht Artikel 115 I GG aber in einem engen Sachzusammenhang mit Artikel 109 II GG. ⁽¹⁸⁴⁾ Wie oben dargestellt, haben beide Vorschriften ihre heute geltende Form im Zuge der Finanz- und Steuerreform 1967 und 1969 erhalten.

Durch den 1967 in das Grundgesetz eingefügten Artikel 109 II ist der Bund (und die Länder) verpflichtet worden, bei der Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Der Regelung lag die ökonomische Theorie von J.M. Keynes zugrunde. ⁽¹⁸⁵⁾ Infolge dieser Verfassungsergänzung haben die öffentlichen Haushalte nicht mehr nur Bedarfsdeckungsfunktion, sondern auch ausdrücklich die Aufgabe der Konjunktursteuerung zugewiesen bekommen. Diese zusätzliche Funktion steht neben der Bedarfsdeckungsfunktion und überlagert diese. Die dem Haushalt somit durch Artikel 109 II GG zugewiesenen wirtschaftspolitische Funktion der Globalsteuerung ⁽¹⁸⁶⁾ erforderte insbesondere eine Änderung

181.mit überzeugendem Hinweis auf ansonsten offenstehenden Mißbrauch Wolfgang DVBl 1984,1049 ff.;Henle DÖV 1970,289 (292); v.Arnim Staatsverschuldung S.91 ff. a.A. Wolf Staatsverschuldung S.37; Fischer-Menshausen aaO.

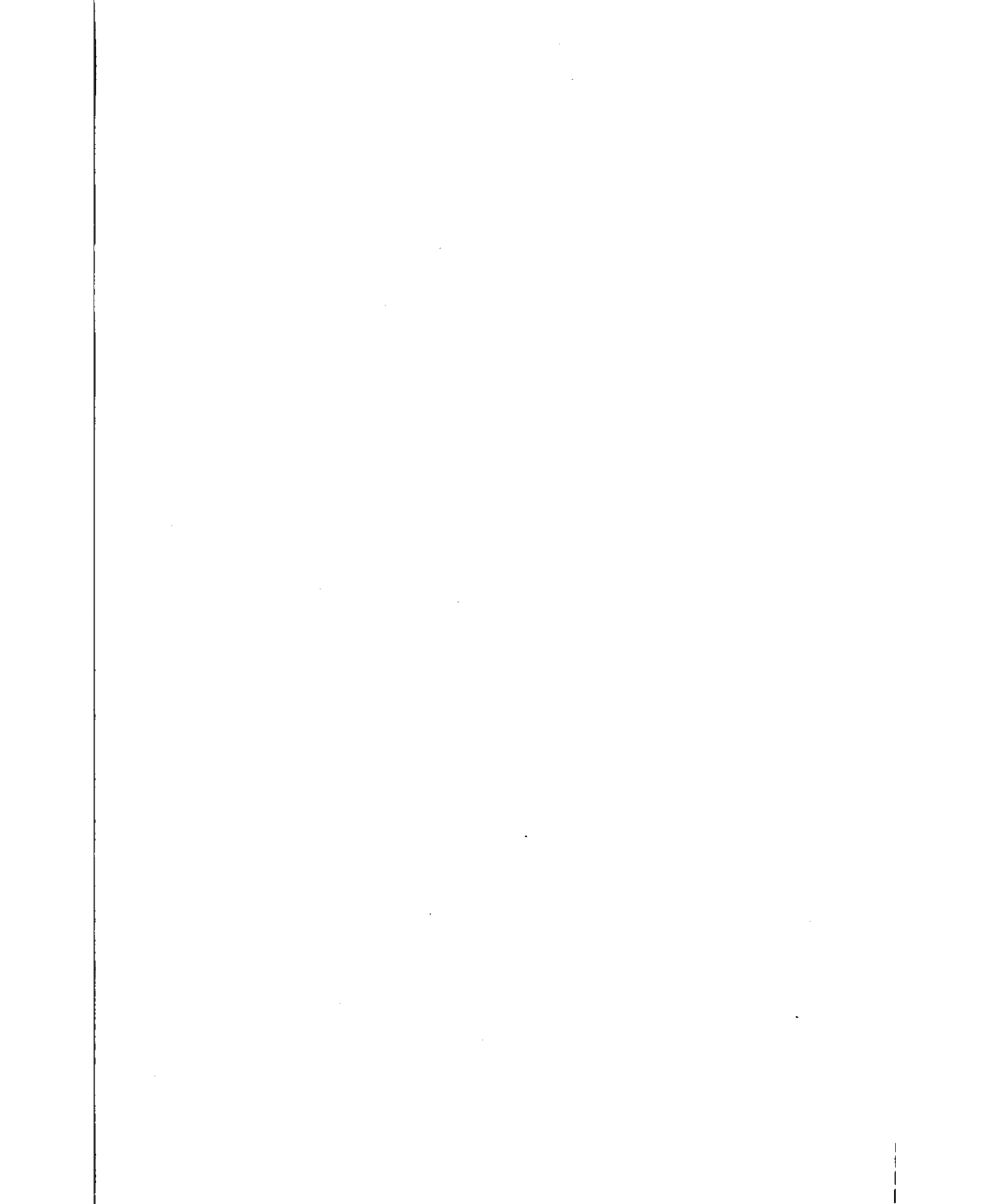
182.so auch das Verständnis der entsprechenden Vorschrift im belgischen Haushaltsrecht vergl. Kapitel Rechtsvergleichung

183.vergl die Daten in den Anhängen I und II

184.BVerfGE 79,311 (331)

185.so ausdrücklich BVerfGE 79.311 (331)

186.zum Begriff v.Arnim Volkswirtschaftspolitik das gleichnamige Kapitel



der Regelung der Staatsverschuldung. Die bis dahin geltende Objektbezogenheit der Kreditaufnahme mußte dem moderneren Gesichtspunkt der situationsbezogenen Verschuldung nach Keynschen Vorstellungen weichen. (187)

Artikel 115 I Satz 2 GG stellt die Kreditaufnahme von der haushaltsrechtlich orientierten Bindung an einen ausserordentlichen Bedarf und werbende Zwecke frei, (188) zugleich wird der Haushaltsgesetzgeber im ersten Halbsatz des zweiten Satzes von Art. 115 I GG daran gebunden, nicht mehr an Krediten aufzunehmen, als für Investitionen ausgegeben wird. Bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts läßt der zweite Halbsatz von Art. 115 I Satz 2 GG eine Ausnahme von diesem Junktin zwischen Verschuldung und Investitionsvolumen zu.

Welches der normative Gehalt dieser Vorschriften ist und in welchem systematischen Verhältnis sie zueinander stehen, ist umstritten. Im Einzelnen werden drei Hauptmeinungen zum Verhältnis zwischen Artikel 109 II und Artikel 115 I GG vertreten.

2.2.1. Die lex specialis Theorie (Püttner)

In einem der ersten juristischen Aufsätze zur Staatsverschuldung wurde die Meinung vertreten, Artikel 115 I GG sei auf Bundesebene lex specialis, somit gäbe es auf Bundesebene keine andere Vorschrift, die die Kreditaufnahme limitierte, auch Artikel 109 II GG bezöge sich nicht derart auf die Staatsverschuldung, als daß diese Vorschrift die Höhe der Staatsver-

187. vergl. die Begründung des Regierungs-Entwurfs BT V3605 S.13
188. zur Geschichte dieser "klassischen Deckungsregeln" siehe oben Kapitel deutsche Finanzverfassungsgeschichte



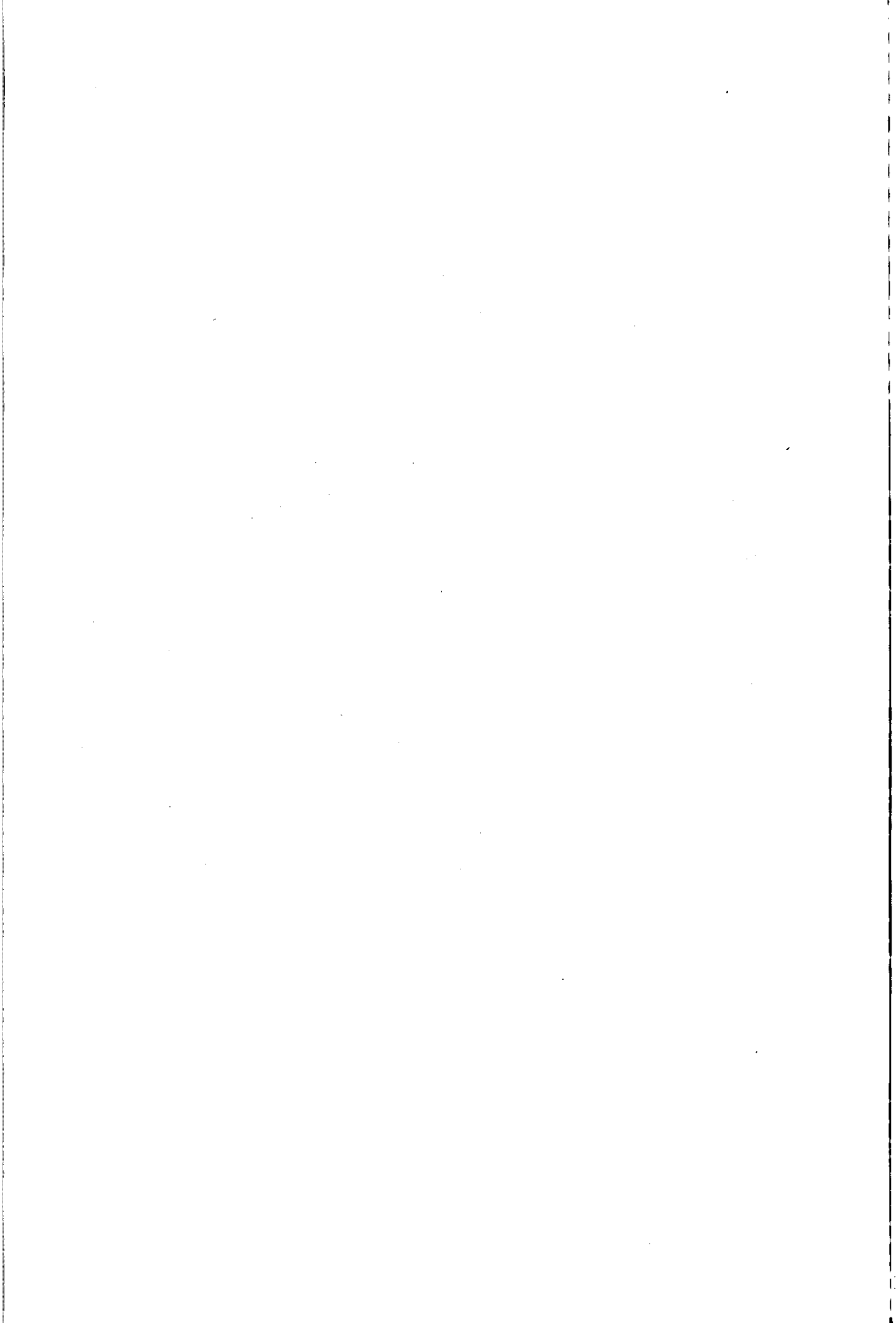
schuldung enger ziehen würde, als Art.115 I GG dies tut.⁽¹⁸⁹⁾ Diese Ansicht scheint den Wortlaut des Art.115 I GG für sich zu haben. Die Vorschrift scheint durch Festlegung einer Normalgrenze der Staatsverschuldung (das Investitionsjunktum) , von der in Situationen des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts abgewichen werden kann, zu suggerieren, im Falle ausgewogener Konjunktur sei eine Verschuldung bis zur Höhe der Investitionsausgaben verfassungsrechtlich unbedenklich. Nach dieser Interpretation würde die allgemeine Vorschrift des Artikel 109 II GG durch die speziell für die Kreditaufnahme geltende Norm des Art.115 I Satz 2 GG verdrängt.

Diese Ansicht beruht auf einem Mißverständnis, daß der Wortlaut allerdings nahelegt.⁽¹⁹⁰⁾ Diese Interpretation würde die Intentionen des Verfassungsgebers der Finanzreform auf den Kopf stellen. Zentrales Ziel der Finanzreform war, und in diesem Lichte muß man den geänderten Artikel 115 GG sehen, der Übergang zur situationsbezogenen Betrachtung und Bewertung der Kreditfinanzierung, die je nach gesamtwirtschaftlicher Situation aktive Konjunkturpolitik sein soll.⁽¹⁹¹⁾ Dies setzt notwendig eine Auslegung von Art. 109 II GG und Art. 115 I GG voraus, die auch unterhalb der Grenze des Investitionsvolumens die Höhe der Kreditaufnahme von der gesamtwirtschaftlichen Lage abhängig macht. In einer Boomphase kann eine Neuverschuldung bis zur Höhe der Investitionsausgaben viel zu hoch sein, es kann sogar eine Nettotilgung zur Sicherung des Gleichgewichts der Gesamtwirtschaft und zur Vermeidung einer Parallelpolitik erforderlich sein. Der Wortlaut, so mißverständlich er auch sein mag, steht einer derartigen Auslegung nicht entgegen. In Übereinstimmung mit der ganz herrschenden Meinung in der Lehre und

189.Püttner Staatsverschuldung S.12

190.Auf die Mehrdeutigkeit hat v.Arnim schon sehr frühzeitig aber erfolglos hingewiesen.Nachweise bei Staatsverschuldung S.118

191.Begründung des Regierungs-Entwurfes BT V/3040 TZ 60 S.39 weitere Nachweise bei Stern Staatsrecht Bd.II S.1281



auch mit der Ansicht des BVerfG (192) ist also Art. 115 I GG nicht als *lex specialis* im Verhältnis zu Art. 109 II GG anzusehen, sondern läßt die auch aus letzterem folgende Beschränkung der Kreditaufnahme unberührt.

2.2.2.Theorie der Dominanz von Art.109 II GG

Eine andere Meinung verfällt ins andere Extrem und will die Höhe der Staatsverschuldung ausschließlich am Maßstab des Artikels 109 II GG messen. Artikel 115 I GG sei überflüssig und entwickle keine Wirkung. (193)

Diese Meinung knüpft an die grundlegende Kritik an, die aus den Reihen der Wirtschaftswissenschaftler an der Neufassung des Artikels 115 I GG geübt wurde. Aus ökonomischer Sicht wurde dieser Regelung vorgehalten, sie sei im besten Falle überflüssig, eher aber unsachgemäß, lebensfremd und damit schädlich. (194) Alleinige Richtschnur für die Beurteilung der Kreditaufnahme sei die Ausrichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dies sei das Credo der Haushaltsreform, die die Erkenntnisse des Keynesianismus umgesetzt habe. Lege man die grundlegende Bestimmung des Haushaltsrechts in Art. 109 II GG nur richtig aus, so könne man dieser Norm allein ein komplettes Regelungsprogramm zur Kreditaufnahme entnehmen. Niemals könne zudem eine andere Norm die Wertung des Art.109 II GG überspielen, sie bliebe immer anwendbar. (195)

192. erfGE 79, 311 (333); Stern Staatsrecht Bd.II S.1282; Kirchhof Staatsfinanzen S.279; Donner ZParl 1987,436 (441); v.Arnim Staatsverschuldung S.120

193. Brenner/Haury/Lipp FA 1980, 236(242); Karenke DÖV 1973,393 (399); Fischer-Menshausen in v.Münch Grundgesetz RZ 14c zu Art.115

194. Kitterer DÖV 1975, 23 (34); zusammenfassen Dreissig, die die ökonomische Argumentation beleuchtet

195. Brenner/Haury/Lipp aaO. S.240 nennen Art.109 II GG folglich die Magna Charta des Haushaltsrechts

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

Artikel 115 I GG wird von dieser Ansicht als Relikt der alten objektbezogenen Deckungsregel verstanden, von der sich der Verfassungsgeber inkonsequenterweise nicht getrennt habe, obwohl er doch ansonsten den Übergang zur situationsbezogenen Betrachtung vollzogen habe. (196) Das "systemfremde" Investitionsjunktum sei darüber hinaus als Bezugsgröße zur Berechnung der sinnvollen Staatsverschuldung ungeeignet, es mache keine Aussagen über die zur Störungsabwehr erforderliche Impulsstärke und gebe auch keine Antwort auf die zentrale Frage nach dem richtigen Zeitpunkt der Staatsintervention. (197) Zudem sei Artikel 115 I GG nicht nur überflüssig, sondern sogar kontraproduktiv, da er in Zeiten des ausgeglichenen Konjunkturverlaufs oder gar des Booms nicht bremsend auf die Kreditaufnahme wirke, sondern im Gegenteil ein Alibi für die Verschuldung bis zur Summe der Investitionen gewähre; eine in dieser Konjunkturlage gefährliche und zudem durch Art.109 II GG verbotene Parallelpolitik. (198)

Die letzte Beobachtung ist zwar sehr treffend - selbst in Boomphasen hat der Haushaltsgesetzgeber den Anstieg der Neuverschuldung nicht gebremst, geschweige denn Teile der Gesamtverschuldung getilgt (199) - das betrübliche Ergebnis dieser Beobachtung rechtfertigt aber nicht den Schluß Artikel 115 I GG sei obsolet. Dem stehen die gleichen grundlegenden Argumente der Verfassungsauslegung entgegen, die schon dagegen sprachen, Artikel 109 II einfach unangewendet zu lassen. (200) Eine Verfassungsauslegung, die eine Norm so auslegt, daß dadurch eine andere Verfassungsnorm überflüssig wird, verletzt

196. Fischer-Menshausen aaO. Rdnr. 14 zu Art.115

197. Brenner/Haury/Lipp aaO. S.243

198. Brenner/Haury/Lipp aaO. S.244

199. vergl. Tabellen im Anhang I und II

200. Maunz in Maunz/Dürig/Scholz Grundgesetz Rdnr.29 zu Art.115



den Grundsatz der Einheit der Verfassung. (201)

Zudem geht diese Interpretation am Willen des Verfassungsgebers vorbei, der ausdrücklich neben der Grenze, die Art.109 II GG der Kreditfinanzierung setzt, mit Art.115 I GG eine weitere Grenze im Grundgesetz verankern wollte. (202)

2.2.3. Theorie des Nebeneinanders von Art.109 II und 115 I GG

Damit steht fest, daß sich die zulässige Höhe der Neuverschuldung sowohl nach Art. 109 II GG als auch nach Art. 115 I GG bemißt. Keine Vorschrift kann zugunsten der anderen ersatzlos entfallen, insbesondere enthält Art.115 I GG einen eigenen Norminhalt. (203)

2.3.Relevanz des Streits

Zur Verdeutlichung der wirtschaftlichen Erheblichkeit dieses Streits um die systematische Einordnung von Art. 115 I und

-
- 201.ständige Rechtsprechung BVerfGE 6,55 (72); 32,54 (71); 28,243 (261); 33,23 (27); ausdrücklich die Argumentation von Brenner/Haury/Lipp mit Hinweis auf dies ablehnend Henseler in AÖR 108, 489 (530)
- 202.mit Hinweis auf die Gesetzesmaterialien (BT-V/3040) Piduch Haushaltsrecht Rdnr. 4 zu Art.115; v.Arnim Staatsverschuldung S.120
203. wie hier Heun Die Verwaltung 1985,1 (20); v.Arnim BayVwBl. 1981,514; Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Grundgesetz Anm.44 zu Art.115; Kirchhof Staatsfinanzen S.32; Henseler AÖR 108, 489 (511); Vogel-Wiebel (Zweitbearbeiter) Bonner Kommentar zu Art.115; Birk DVbl.1984,745 im gleichen Sinne nun abschließend BVerfGE 79,311 (344)

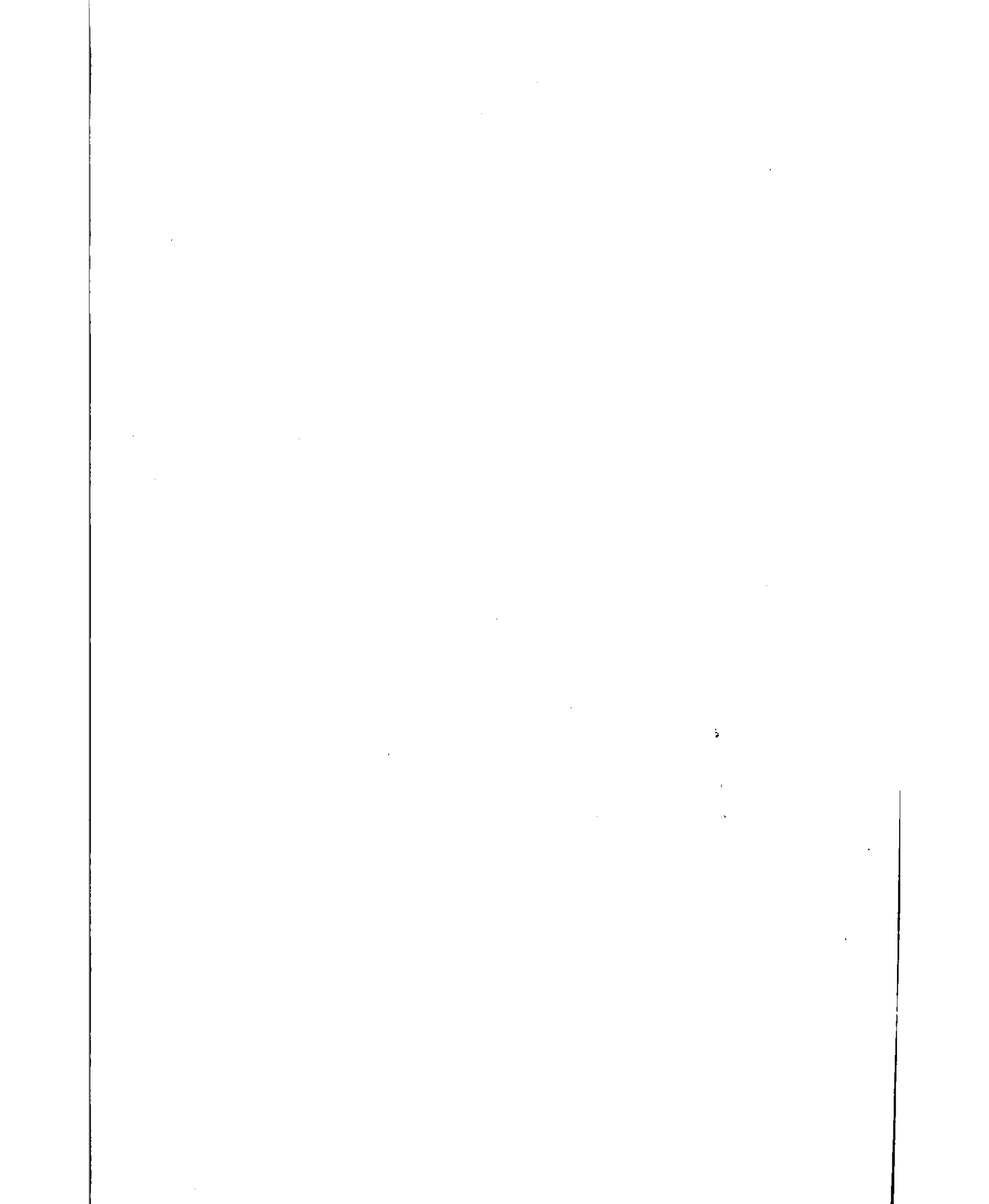
Art.109 II GG, seien im Folgenden kurz die Auswirkungen dargestellt, die das Befolgen der einen oder anderen der beiden wichtigsten Theorien (Püttners Ansatz blieb vereinzelt und bleibt daher hier ausser Betracht) in verschiedenen konjunkturellen Phasen hätte:

a. Konjunkturelles Gleichgewicht

aa) Nach der Meinung derer, die Art. 115 I GG und insbesondere dem zweiten Halbsatz des zweiten Satzes, eine eigenständige Bedeutung zumessen, läßt Art. 115 I GG in Gleichgewichtslagen Raum für die klassische Deckungsfunktion des Haushaltes, die dieser auch durch die Finanzreform nicht eingebüßt hat. Art. 109 II GG greift deshalb nicht, weil das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht gestört sei. Damit sei eine Kreditfinanzierung der Staatsaufgaben bis zum Investitionsjunktum des Art. 115 I GG zulässig und nicht an bestimmte wirtschaftspolitische Zwecke gebunden.

bb) Die hauptsächlich von Brenner/Haury/Lipp und Karenke vertretene Theorie, die Art.109 II GG für die alles beherrschende Grundnorm hält, kommt bei ausgeglichenem Konjunkturverlauf zu einem anderen Ergebnis. Die Finanzpolitik habe auch in dieser Situation, das gerade bestehende Gleichgewicht zu bewahren und abzusichern. Die Kreditobergrenze des Art. 115 I GG werde von den Erfordernissen des Art. 109 II GG vollständig überlagert, was bedeute, daß der durch die Summe der Investitionsausgaben eröffnete Spielraum für Kreditfinanzierung nur insoweit ausgeschöpft werden dürfe, als es die Bewahrung des bestehenden Gleichgewichts erfordere. Art. 109 II GG entwickelt nach dieser Ansicht eine gewisse Bremswirkung schon unterhalb der durch Art. 115 I GG definierten Grenze der Investitionsausgaben.

b. Rezession



aa) In einer Rezession hält die Theorie, die Art. 109 II GG für die regierende Norm hält, es für zentral zwei grundlegend verschiedene Situationen zu unterscheiden.

Sei die Rezession nachfragebedingt, so geböte Art. 109 II GG die Ausweitung der Verschuldung über die Grenze des ersten Halbsatzes von Art. 115 I Satz 2 GG (sog. Investitionsjunktim) hinaus. Dies sei eine Pflicht und nicht lediglich eine Ermächtigung zur Kreditfinanzierung.

Beruhe die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hingegen auf strukturellen Gründen, sei als von der Angebotsseite determiniert, so verbiete Art. 109 II GG das Ausschöpfen der durch Art. 115 I GG nahegelegten Obergrenze für Kredite.

bb) Für die Meinung, die Art. 115 I GG gemäß dem Willen des Verfassungsgebers einen eigenen Normbereich zugestehen will, erhält vor allem in der Nachfragekrise die Ausnahmeregel des zweiten Halbsatzes des zweiten Satzes ihre spezifische Bedeutung. Nun darf die durch die Summe der Investitionen gezogene Regelgrenze überschritten werden.

Probleme bereitet dieser Ansicht, die Bewältigung von angebotsdeterminierten Rezessionen. In dieser Konstellation müßte Kreditausweitung zu Inflationssteigerung und Rückgang privater Investitionen führen, die Krise würde also verschärft. Daher ist in diesem Fall, der zur Zeit der Finanzreform noch nicht so sehr im Blickpunkt des ökonomischen Interesses stand, der Wortlaut des zweiten Halbsatzes teleologisch zu reduzieren. Es verbleibt dann bei der Grundregel des ersten Halbsatzes.

c. Boomphase

In der Situation der Übernachfrage kommen beide Ansichten zum gleichen Ergebnis: Art. 109 II GG bremst hier die Kreditaufnahme des Staates, der die Grenze des Art. 115 I

0
6
6
04
01
250
0
4
07
10
213

0
10
10
1
1
1
10
10
10
10
10
10
10
10
10

Satz 2 Hs 1 GG nicht ausschöpfen darf. Aus Art. 109 II Gg kann sich im Gegenteil sogar die Verpflichtung ergeben, die Neuverschuldung nicht nur zurückzuführen, sondern sogar Nettotilgungen vorzunehmen.

Nach dem Zwischenergebnis, daß Art 115 I GG einen eigenen Normbereich hat, ein Ergebnis, das spätestens nach dem Urteil des BVerfG als gesichert gelten darf, stellt sich aber die Frage nach dem genauen Verhältnis zwischen Art. 109 II GG, der (auch) die Kreditaufnahme an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bindet und Art. 115 I GG, der die Kreditaufnahme durch die Ausgaben für Investitionen begrenzt. Zentrale Bedeutung kommt dabei der Auslegung und systematischen Einordnung des zweiten Halbsatzes von Art. 115 I Satz 2 GG zu, der dann eine Ausnahme vom Regel-Junktiv zuläßt, wenn dies zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nötig ist. (204)

Zu dieser Frage werden unterschiedliche Standpunkte vertreten.

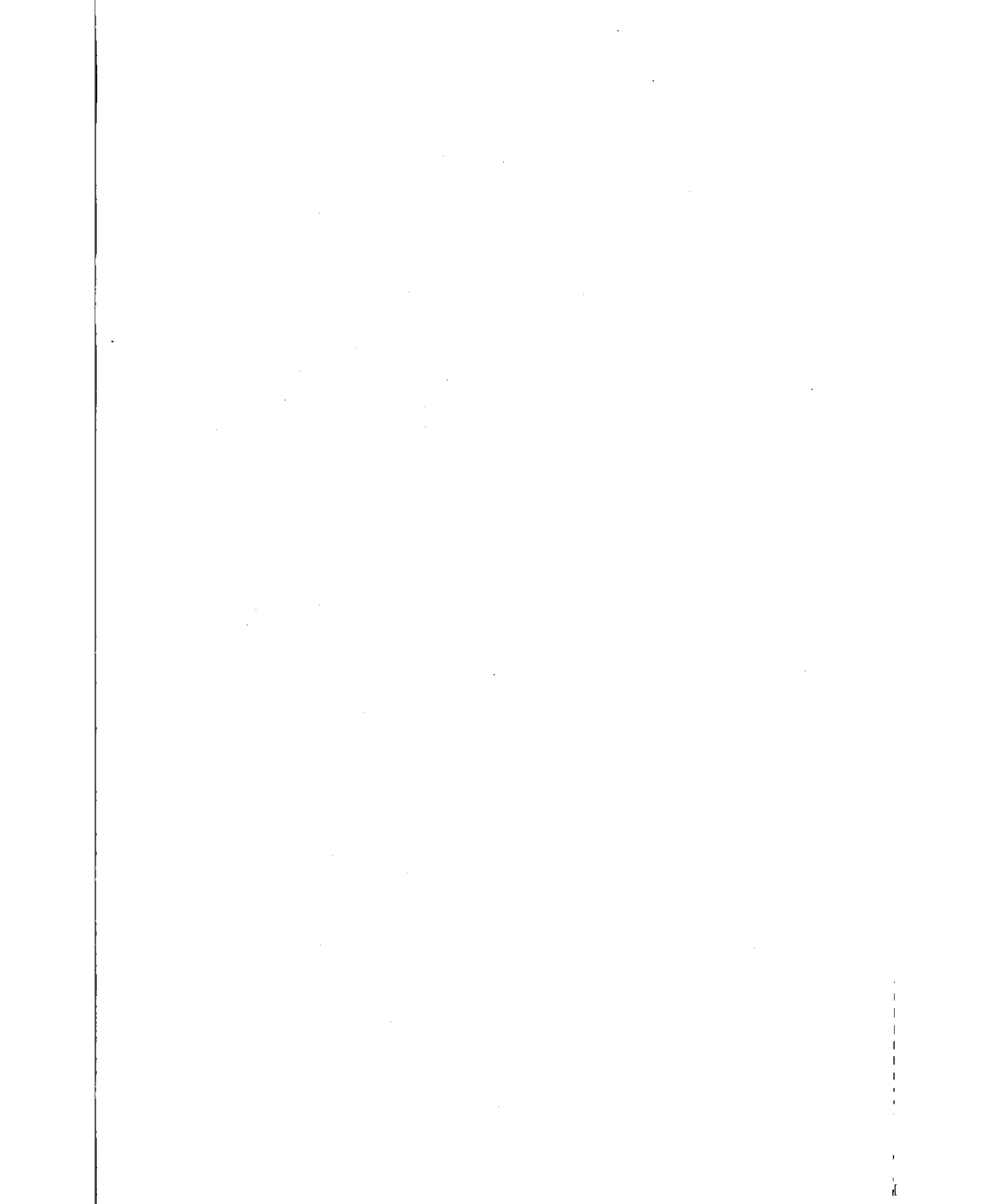
2.4. Bedeutung des 2. Halbsatzes von Art. 115 I GG

2.4.1. Die Minimalisierungsthese

Maunz vertritt eine eher rigorose Position. Er ist der Ansicht, daß der zweite Halbsatz von Art. 115 I Satz 2 GG als reine Ausnahmenvorschrift eng interpretiert werden muß und lediglich für den Fall einer konjunkturellen Krisensituation die Kreditfinanzierung konsumtiver Staatsausgaben ermöglichen soll. (205)

204. das BVerfGE 79,311 spricht von der "Scharnierfunktion" des zweiten Halbsatzes, eine Formulierung die zwar bildhaft aber inhaltsleer ist

205. Maunz aaO. Rdnr. 45 zu Art. 115



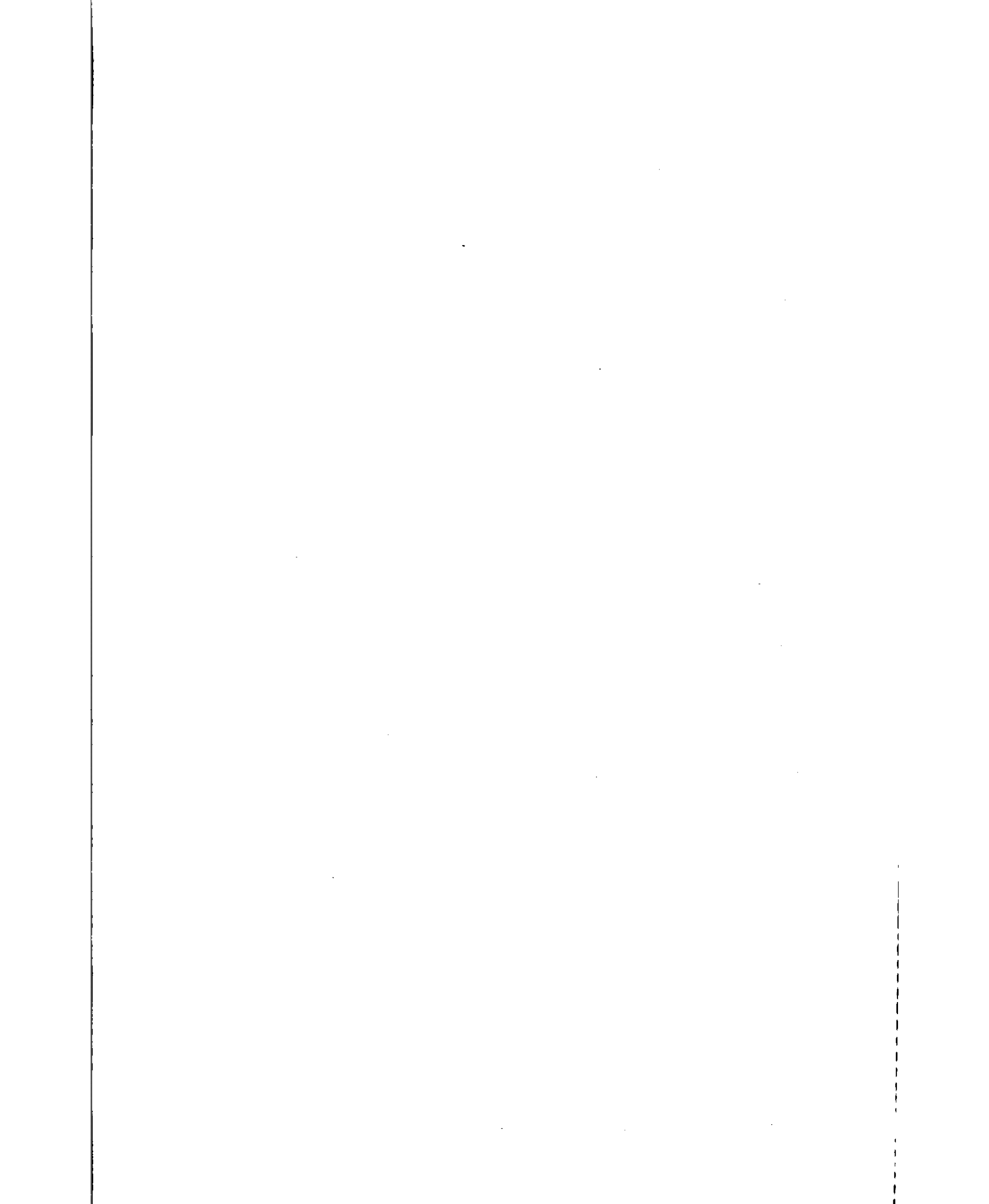
Ob es sich dabei um angebots- oder nachfragebedingte Störungen handelt sei unerheblich; wichtig sei, daß es immer nur darum gehen könnte, eine eingetretene oder drohende Stagnation oder Rezession wieder in eine gesunde Aufschwungphase überzuleiten.

Mithin sei die Ausnahmeregel von Art. 115 I Satz 2 Halbsatz 2 GG auch enger auszulegen, als Art. 109 II GG, der auch unabhängig von einer konjunkturellen Krisenlage Maßnahmen - auch struktureller Art - zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts fordern kann. (206) Bei der durch Art. 115 I Satz 2 HS 2 GG gestatteten Kreditaufnahme könne es immer nur um die Finanzierung verhältnismäßig kurzfristiger und gerade nicht um die längerfristiger Maßnahmen gehen, welche über die konjunkturelle Krisensituation hinaus wirkten. (207)

Maunz hält also eine Überschreitung der Grenze des Investitionsjunktims nur dann für zulässig, wenn die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf einer unzureichenden Auslastung des vorhandenen Produktionspotentials beruht, nicht jedoch, wenn sie auf mangelnde Entwicklung, auf mangelndes Wachstum des Produktionspotentials zurückzuführen ist.

Der Grundgedanke Überschreitungen des Investitionsjunktims müßten die Ausnahme bleiben, ist überzeugend. Soweit Maunz die höhere Kreditaufnahme dadurch ausschließen will, daß er die Kreditfinanzierung zur Bekämpfung von Wachstumsmängeln ausschließt, soweit errichtet er aber eine Scheinbarriere ohne praktische Bremsfunktion. Zum einen werden solche Wachstumsstörungen nach herkömmlicher Ansicht ohnehin besser durch Eindämmung denn durch Ausweitung der Staatsverschuldung

206.Maunz aaO. Rdnr. 36 zu Art.109
207.Maunz aaO. Rdnr. 47 zu Art.115



bekämpft (208), zum anderen ist die Eignung des Begriffes "kurzfristige Wirkungen" als taugliches Abgrenzungskriterium zweifelhaft. Da das Ende einer Rezession nie sicher vorherzusehen ist, können Maßnahmen auch nicht praktikabel danach differenziert werden, ob sie über das Ende der Rezessionsphase hinaus Wirkungen entfalten werden oder nicht.

2.4.2. Theorie der restriktiven Auslegung

Kirchhof geht mit seiner Eingrenzung der Zulässigkeit der Kreditfinanzierung durch eine restriktive Auslegung des Artikels 115 I Satz 2 GG sogar noch einen Schritt weiter als Maunz. Er minimalisiert den Ausnahmevorbehalt des zweiten Halbsatzes. (209) Ihm zufolge ist eine Überschreitung der Investitionsgrenze nur dann zulässig, wenn die zusätzliche Kreditaufnahme zur Wiedergewinnung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht nur geeignet, sondern darüber hinaus erforderlich ist. (210)

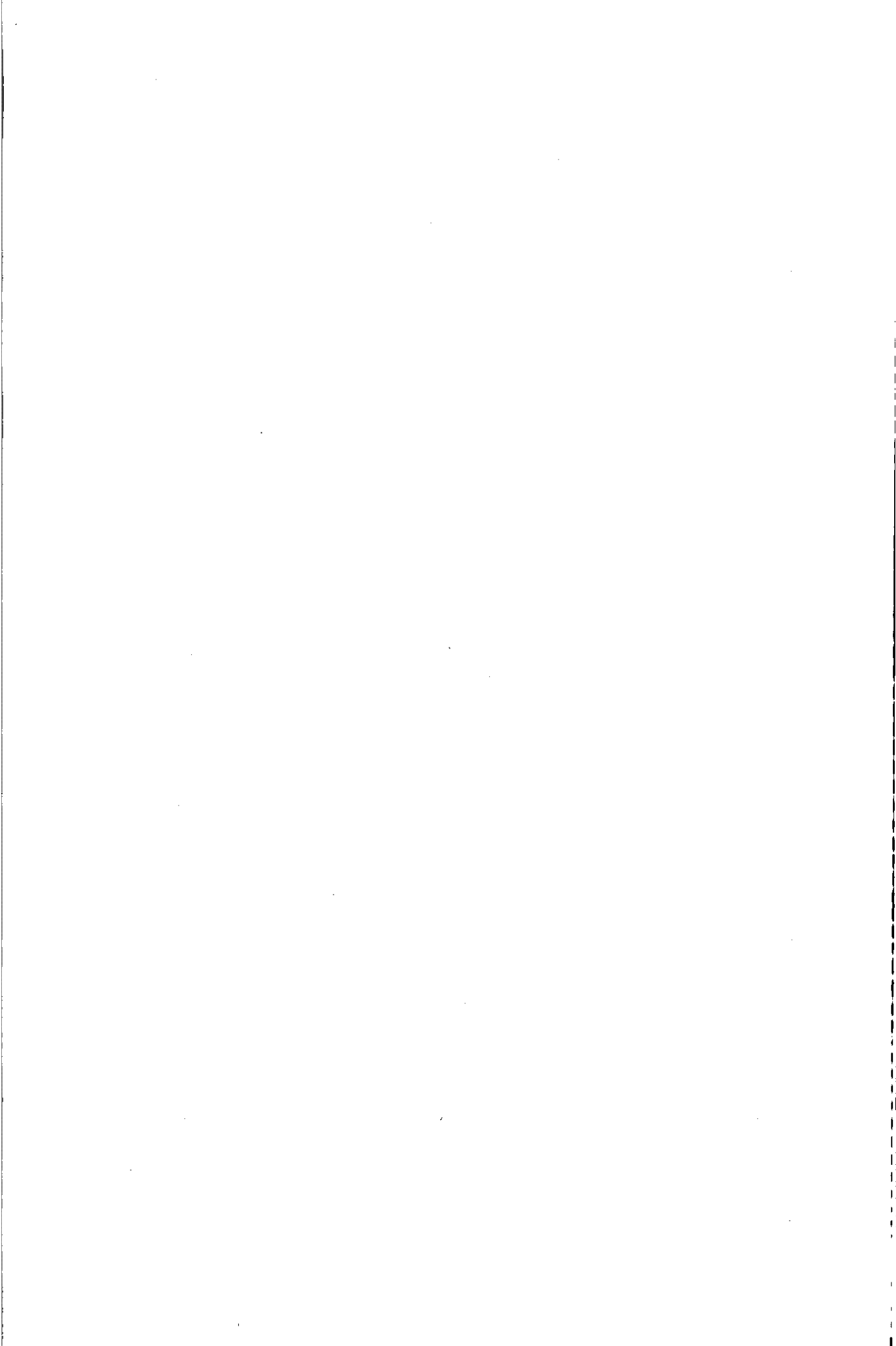
Dieses Merkmal der Erforderlichkeit wird aber praktisch nie gegeben sein, da der Gesetzgeber fast immer die Möglichkeit haben wird, durch Anhebung des Investitionsvolumens die Grenze des ersten Halbsatzes von Art. 115 I Satz 2 GG zu erhöhen. Thema der Ausnahmeregel im zweiten Halbsatz ist denn auch nach Kirchhof nicht die Deckung konjunkturbedingter Haushaltslücken,

208. Konsequenz der als "crowding out effect" beschriebenen Wirkungen hoher Staatsverschuldung auf das Wachstum. Je stärker der zinsunempfindliche Staat durch starke Nachfrage auf dem Kreditmarkt die dortigen Konditionen für Nachfrager verschlechtert, desto mehr verdrängt er private Nachfrager, die kreditfinanziert investieren wollen. Ohne private Investitionen leidet das Wachstum Not.

v. Arnim Staatsverschuldung S. 71 m.w.N.

209. Begriff durch v. Arnim Staatsverschuldung S. 124 geprägt

210. Kirchhof in Staatsverschuldung S. 271 ff (279) siehe auch ders. Grenzen der öffentlichen Verschuldung 1 ff. (76)



sondern vielmehr die Methode, wie die gesamtwirtschaftliche Störung abzuwehren sei. (211) Damit beschränkt sich der Anwendungsbereich der Ausnahmeregel des Art. 115 I Satz 2 HS 2 auf folgende seltenen drei Fallgruppen: (212)

aa) wenn die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerade die konsumtive statt der investiven Staatsausgabe erfordert, die Investitionsausgabe zur Rückgewinnung des konjunkturellen Gleichgewichts offensichtlich weniger geeignet ist.

bb) wenn eine staatliche Investition so kurzfristig wirksam werden muß, daß die vorherige Veranschlagung im Haushaltsplan nicht abgewartet werden kann. Dieser Fall ist im Stabilitätsgesetz (StWG) in § 6 vorgezeichnet.

cc) wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch eine Übernachfrage gestört ist und die staatliche Kreditaufnahme nicht zur Ausgabenfinanzierung genutzt wird, sondern als Stabilitätsanleihe Kaufkraft abschöpfen und bei der öffentlichen Hand stilllegen soll.

Zusammenfassen kann man die Ansicht Kirchhofs dahingehend, daß ein konjunkturbedingtes Defizit kein Grund sei, der nach Art. 115 I Satz 2 HS 2 GG die Überschreitung des der Investitionsgrenze rechtfertige. Eine derartige Kreditaufnahme sei zwar durch das gesamtwirtschaftliche Ungleichgewicht veranlaßt, nicht jedoch selbst erforderliches Mittel zur Abwehr der Störung.

Diese Argumentation, die implizit auf die verbleibenden Mittel zur Defizitkontrolle, nämlich Ausgabenkürzung und Steuererhöhungen verweist, ist insoweit problematisch, als sie dadurch

211. Kirchhof Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmesystem S. 33 ff. (58)

212. zitiert nach Kirchhof Staatsverschuldung S. 271 ff (280)

eine staatliche Parallelpolitik fordert. (213) Eine solche Auslegung der Verfassung, obwohl unzweifelhaft vom Wortlaut des Art. 115 GG gedeckt, erklärt aber die staatliche Schuldenaufnahme in der einzigen konjunkturellen Konstellation, in der alle Ökonomen die Kreditaufnahme befürworten, für verfassungswidrig. Wenn es die Rechtswissenschaft unternimmt, ökonomische Sachverhalte zu regeln und wirtschaftliche Ziele rechtlich zu positivieren, so verändern die Begriffe und Ziele zwar ihren ökonomischen Charakter und werden Rechtsbegriffe, bei ihrer Auslegung ist aber immer die Herkunft der Topoi zu berücksichtigen. Das bedeutet, daß sich das nach juristischen Auslegungstechniken gefundene Ergebnis immer auch am Maßstab des wirtschaftlich Sinnvollen messen lassen muß. (214) In diesem Sinne wird die Auslegung Kirchhofs den an ihr Ergebnis zu stellenden wirtschaftlichen Maßstäben, nicht ganz gerecht. Er schießt bei dem begrüßenswerten Ansatz, die Kreditaufnahme radikal zu beschneiden, über das Ziel hinaus.

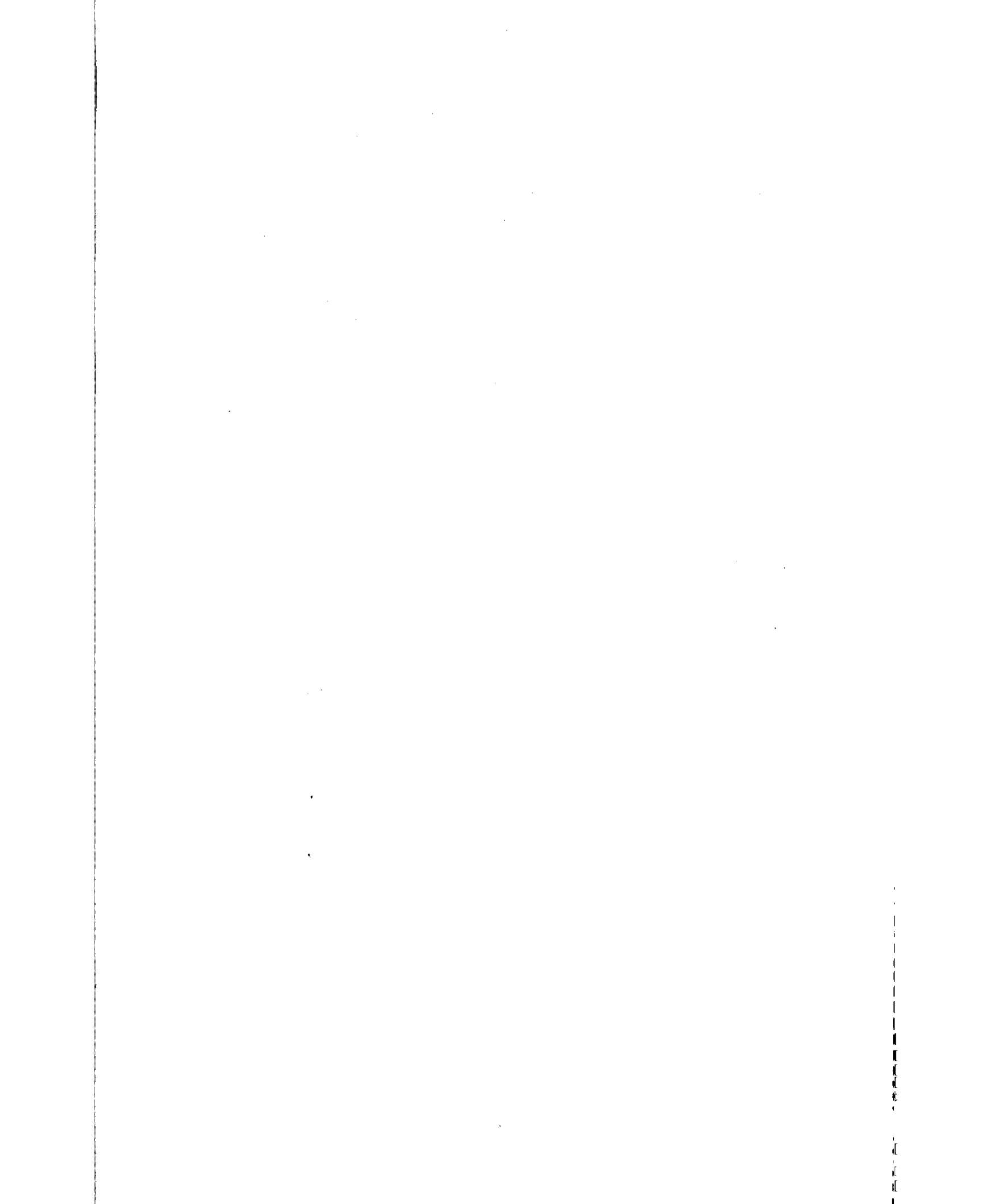
2.4.3. Anknüpfung an die Störungslage

Wiebel geht bei seinen Überlegungen von zwei Feststellungen aus. Zum einen betont er, daß der erste Halbsatz des zweiten Satzes von Art.115 I GG in einem ganz klaren Regel/Ausnahmeverhältnis zu dessen zweiten Halbsatz stehe. Zum zweiten sei die Feststellung, wann eine ausgeglichene Konjunkturlage noch vorliege und wann die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beginne, von großen Unsicherheiten begleitet. Vor allem im Übergangsbereich sei eine derartige Beurteilung sehr schwer und oft streitig mit der Folge, daß dann der Umfang der zulässigen Kreditaufnahme unklar bleibe. (215) Die Regel-

213.entsprechende Kritik v.Arnim Staatsverschuldung S.126

214.Hollmann Rechtsstaatliche Kontrolle der Globalsteuerung S.117

215.Wiebel aaO. Rz.115 zu Art.115



grenze des Investitionsjunktims dürfe aber nur dann überschritten werden, wenn eine Störungslage eindeutig festgestellt sei. Wenn hingegen nicht entschieden werden kann, ob noch von der Normallage oder schon von einer Störung ausgegangen werden muß, so dürfe im Zweifel die Grenze der Summe der Investitionen nicht überschritten werden. In diesem Falle biete der erste Halbsatz von Art. 115 I Satz 2 GG nicht nur einen Bezugspunkt, sondern eine unmittelbar anwendbare Begrenzung. Erst wenn danach eine Störungslage unstreitig festgestellt wurde, dürfe der Höchstbetrag überschritten werden. (216)

2.4.4. Die Vermutung der Verfassungswidrigkeit

Auch von Arnim nimmt zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen die Tatsache, daß der Gesetzgeber mit Art. 115 I Satz 2 erster und zweiter Halbsatz ein System der Regel und Ausnahme geschaffen habe. Der dadurch zum Ausdruck kommende Wille des Verfassers ginge dahin, neben der Grenze des Art. 109 II GG eine weitere Grenze für die Staatsverschuldung im Grundgesetz zu etablieren. (217) Daraus folgert v. Arnim, daß die Anforderungen, die an die Voraussetzungen von Art. 115 I Satz 2 HS 2 GG zu stellen sind, wesentlich strenger zu sein haben, als diejenigen, die bei Art. 109 II GG zu erfüllen seien. Im Zweifel dürfe daher die Grenze des Investitionsjunktims nicht überschritten werden. (218) Die Überschreitung dieser Grenze begründe vielmehr die Vermutung der Verfassungswidrigkeit der derart hohen Kreditaufnahme. Der parlamentarische Haushaltsgesetzgeber habe diese Vermutung durch den Nachweis auszuräumen, daß eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliege und daß die Überschreitung der

216. Wiebel aaO.

217. v. Arnim Staatsverschuldung S. 130

218. Hier deckt sich v. Arnims Ansicht mit der von Wiebel

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

Regelgrenze geeignet und erforderlich sei, diese Störung abzuwehren. Zu weitgehend sei es, mit Wiebel eine unstreitige Feststellung dieser Tatsachen und Prognosen zu fordern, es genüge vielmehr die Vertretbarkeit der Prognose.

2.4.5.Theorie des Übermaßverbots

Die modernste Auffassung, wohl am pointiertesten von Wolfgang und Birk vertreten (219), will in der Regelgrenze des Art. 115 I Satz 2 eine Konkretisierung des finanzwirtschaftlichen Übermaßverbotes sehen, das als Ausfluß des Verhältnismäßigkeitsgebotes das Haushaltsgebaren des Bundes ohnehin regelt. (220)

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit sei ein allgemeines und umfassendes Prinzip, das nicht nur die abgestufte Güterabwägung zwischen Allgemeininteressen und damit kollidierenden Individualinteressen regelt (221), sondern immer dann von Bedeutung sei, wenn verfassungsmäßig geschützte Rechtsgüter einander so zugeordnet sind, daß trotz der Konkurrenz jedes für sich Wirksamkeit entfalten müsse. (222) Das Gebot der Verhältnismäßigkeit, oder das Verbot des Übermaßes, seien als Ausfluß des Rechtsstaatsgedankens allem staatlichen Handeln zugrunde zu legen, (223) so werde alles staatliche Handeln in einen verfassungsmäßig vorgeprägten Ordnungszusammenhang gestellt. (224)

Dies gelte auch für das finanzwirtschaftliche Handeln des Staates, der hierbei Lasten und Nutzen in ein angemessenes Verhältniss bringen müsse. Bei der Frage nach der Kreditfinanzierung gehe es um die Relation zweier Variablen, nämlich zum

219.Wolfgang DVBl. 1984,1049 ff.; Birk DVBl. 1984, 745 ff.;

Birk/Wolfgang Gutachten zu Art. 83 Satz 2 LV NRW

220.Birk DVBl. 1984,745 (748)

221.wohl am deutlichsten zu dieser Fallgruppe die sog. "Drei Stufen Theorie" zu Art 12 GG in BVerfGE 7, 377 (407 ff.)

222.Birk aaO. unter Berufung auf Hesse Verfassungsrecht § 2 Rdnr. 72 und § 10 Rdnr. 317

223.ständige Rspr. BVerfGE 23, 127 (133); 35, 382 (406); 38, 348 (368); 39,1 (47) alle m.w.N.

224.Birk aaO. mit Hinweis auf Hesse Verfassungsrecht § 10 Rdnr.317



ersten um die Belastung der zukünftigen Finanzwirtschaft (225) durch die Lasten der Kreditfinanzierung, zum zweiten um die positiven Folgen im Hinblick auf die Erreichung des Zieles gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht in der Gegenwart. Ganz konkret: das finanzwirtschaftliche Übermaßverbot verbietet die Last zukünftiger Beeinträchtigungen dann, wenn dadurch gewichtigere öffentliche Interessen verletzt, als verwirklicht werden. (226)

In diesem System schafft Art.109 II GG eine qualitative Begrenzung der öffentlichen Verschuldung, indem er den Haushaltsgesetzgeber verpflichtet, die Auswirkungen der Kreditaufnahme mit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzustimmen. Aber auch ohne die besondere Vorschrift des Art. 109 II GG, wäre der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung über die Höhe der Kreditaufnahme an das Übermaßverbot gebunden.

Artikel 115 I Satz 2 ergänzt dieses Zusammenspiel um eine zusätzliche quantitative Begrenzung. Diese Begrenzung hat aber keine eigene materielle Bedeutung, sondern soll nur das finanzwirtschaftliche Übermaßverbot konturieren und es damit anwendbar und überprüfbar machen. Durch die Regelgrenze des Investitionsjunktims wird ein Betrag genannt, bei dessen Erreichen die Neuverschuldung spätestens das Übermaßverbot verletzt, es sei denn, es läge der im zweiten Halbsatz beschriebene Ausnahmefall vor. (227)

Art. 115 I Satz 2 GG erleichtert damit die Anwendung (des ohnehin geltenden) Übermaßverbotes, indem er die folgende verfassungsrechtliche Vermutung aufstellt:

225. die Belastung zukünftiger Generationen sieht Birk im Gegensatz zu anderen z.B. Hoffmann nicht
 226. Birk aaO.
 227. Wolffgang aaO.

Ein Haushaltsgesetz, das die Regelgrenze des Investitionsjunktims beachtet, trägt die Vermutung in sich, daß die Kreditfinanzierung dem finanzwirtschaftlichen Übermaßverbot entspricht; umgekehrt wird von einem Haushaltsgesetz, das die Summe der Kreditaufnahme über den Ausgaben für Investitionen ansetzt, von Verfassungen wegen vermutet, daß es das Übermaßverbot verletzt und daher verfassungswidrig ist. (228)

Die Regelgrenze des Art. 115 I Satz 2 GG macht daher das Übermaßverbot erst operabel und vermindert die Schwierigkeiten bei der Evaluation des konkreten Haushaltsgesetzes.

Unterhalb der Grenze des Investitionsjunktims hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum, um das Mittel der Kreditaufnahme mit dem Zweck der Bewahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ins rechte Verhältnis zu setzen. Je mehr er sich jedoch der Investitionssumme nähert, umso enger wird dieser politisch nutzbare Spielraum. Bis er mit dem Überschreiten der Investitionssumme schließlich unter eine besondere verfassungsrechtliche Darlegungspflicht gestellt wird: In diesen Ausnahmefällen müssen Gründe dargelegt werden, daß gerade das Mittel der überhöhten Kreditaufnahme geeignet, erforderlich und angemessen ist, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. (229) Das ergibt sich aus dem Erfordernis, das finanzwirtschaftliche Übermaßverbot zu respektieren zusammen mit der klarstellenden Funktion des Art. 115 I Satz 2 GG.

Diese Theorie verbindet in bestechender Weise mehrere Vorteile: sie geht von anerkannten Verfassungsgrundsätzen aus, verbindet die Finanzverfassung und die restlichen Regelungen, sie erklärt die Systematik der Artikel 109 und 115 GG abschließend und widerspruchsfrei, bleibt trotzdem flexibel und praktikabel im Ergebnis. Dabei kann sie an weitreichende Vorarbeiten anknüpfen und schreibt eine Tradition in der finanzrechtlichen Literatur

228. Birk aaO.
229. Birk aaO.



fort: schon Maunz (230), Karenke (231), Fricke (232), Piduch (233) und Henseler (234) haben die Regelung des Art.115 GG als "finanzwirtschaftliches Übermaßverbot" bezeichnet und damit die Parallele zum allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgebot nahe gelegt. Sie alle waren aber damit stehen geblieben, lediglich die erste Komponente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, "die Geeignetheit des Mittels", für die Kreditaufnahme nutzbar zu machen. Lediglich wenige Autoren, wollten auch die zweite Komponente, die "Erforderlichkeit zum Erreichen des Zieles" (235) auf die Kreditfinanzierung anwenden. Das ganze Übermaßverbot auf die Finanzverfassung anzuwenden, stellt sich somit als konsequente Fortführung dieser Ansätze dar.

Auch das BVerfG hat sich in seiner einzigen Entscheidung zum Komplex der Staatsverschuldung (236) mit der Auffassung Birks auseinandergesetzt. Ausgehend von der Erkenntnis, die Finanzverfassung müsse stets im Lichte der Gesamtverfassung gesehen und interpretiert werden (237), ist es aber doch vor der Konsequenz zurückgeschreckt, die Gültigkeit des Übermaßverbotes auch auf die Frage der zulässigen Kreditaufnahme anzuwenden.

Kernpunkt der Argumentation gegen die Anwendbarkeit des Prinzips der Verhältnismäßigkeit war die These, dieses Prinzip sei für gänzlich andere Konstellationen entwickelt worden. Nämlich dann, wenn staatliche Eingriffe, auch des Gesetzgebers, die individuelle Freiheitssphäre des Einzelnen, am deutlichsten durch die Grundrechte markiert, verletzen würden. Bleibe der gesetzgeberische Eingriff aber ausserhalb dieser Freiheits- und

230.aaO. Rdnr. 33 zu Art.115 GG
 231.DÖV 1973, 393 (399)
 232.DVB1. 1977,26 (27)
 233. aaO. Rdnr. 26 zu Art.115
 234.AÖR 108, 489 (536)
 235.Kirchhof aaO.; v.Arnim aaO
 236.BVerfGE 79, 311
 237.BVerfGE 79,311 (328)

Rechtssphäre, so sei der Gesetzgeber frei, so habe er einen politisch nutzbaren Gestaltungsspielraum. (238)

Die inhaltliche Auseinandersetzung mit Birk schließt das BVerfG mit der polemischen Bemerkung ab, die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in dieser Konstellation würde die Befugnisse des Gesetzgebers auf die einer Verwaltungsbehörde reduzieren. (239)

Kann man über den Erkenntniswert dieser Bemerkung noch geteilter Meinung sein, so werden die folgenden Ausführungen des Gerichts vollends unverständlich. Kaum zwei Seiten nach der Abrechnung mit Birk, erfindet das BVerfG die von diesem so konsequent aus dem Übermaßverbot abgeleitete Darlegungspflicht des Gesetzgebers neu. Da die klassische Begründung verworfen wurde, geraten die Richter in Begründungsnot:

"Dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum entspricht für den Haushaltsgesetzgeber in formeller Hinsicht die Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren, daß, aus welchen Gründen und in welcher Weise, er von der Befugnis des Art. 115 I Satz 2 Halbsatz 2 GG Gebrauch macht. Diese Obliegenheit hat im Hinblick auf den Ausnahmecharakter dieser Befugnis eine normative Grundlage in der Publizitätspflicht für den Haushalt, die verfassungsmäßig gewährleistet ist und die Kontroll- und Legitimationsfunktion von Haushaltsberatung und -verabschiedung erst erfüllbar macht. " (240)

Als einziger Beleg für diese kühne These wird die Entscheidung BVerfGE 70, 324 (358) angeführt, die tatsächlich der Budgetöffentlichkeit Verfassungsrang beimißt. Daß diesem Prinzip aber

238.ausdrücklich BVerfGE 79, 311(342) mit Verweis auf BVerfGE 72,330 (388 ff.)

239.BVerfGE 79, 311 (342)

240.BVerfGE 79, 311 (344)



schon dann Genüge getan ist, wenn sämtliche Stadien der Haushaltsführung sich dergestalt im Lichte der Öffentlichkeit abspielen, daß jedermann prinzipiell in der Lage ist, sich ein zutreffendes Bild vom Finanzgebaren zu machen (241), ändert auch diese Entscheidung nicht. Da auch nicht zu erkennen ist, daß das BVerfG die Formerfordernisse (traditionell genügt die Haushaltsdebatte) verschärfen will, ist nicht zu erkennen, wie das BVerfG aus dem demokratischen Mindestgebot der Budgetöffentlichkeit eine Darlegungslast zum Zwecke der richterlichen Überprüfung ableiten will. Die Darlegungspflicht des Gesetzgebers hängt begründungslos in der Luft, wenn man ihr die dogmatische Herleitung aus dem Übermaßverbot entzieht. Konsequenter fragt Maunz denn auch in seiner Kritik des Urteils, woraus sich die Befugnis des BVerfG ableite, anderen obersten Bundesorganen Pflichten aufzuerlegen, die weder aus der Verfassung, noch aus Bundesgesetzen zu entnehmen sind.

Fast ist man geneigt, dem BVerfG nun dessen eigene Polemik zurückzugeben: den Gesetzgeber mit einer in der Verfassung nicht fundierten Darlegungslast zu drangsalieren, stellt ihn nun wirklich auf die Stufe mit einer untergeordneten Behörde.

Die Tatsache, daß das BVerfG den dogmatischen Ansatz von Birk zwar verwerfend, doch nicht um dessen Konsequenzen herumkommt, macht es erforderlich, sich nochmals kritisch mit den Argumenten, mit denen das Gericht die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf das Finanzgebaren des Staates ablehnt, auseinanderzusetzen. Es bleibt zu hinterfragen, ob in jener Konstellation wirklich kein Platz für das Übermaßverbot ist.

Zuzugeben ist dem BVerfG, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Herkunft, Inhalt und Ausformung auf eine Konfliktlage zugeschnitten ist, in der sich Gemeinwohlbelange und gegen-

241.einhellige Meinung vergl. Patzig Haushaltsrecht S.129 m.w.N

läufige Individualinteressen entgegenstehen. (242)
 Demgegenüber regelt Art. 11 I Satz 2 GG nicht die Kollision von
 Gemeinwohl- mit Individualinteressen, sondern den Konflikt von
 Gemeinwohlinteressen untereinander. Trotzdem besteht eine
 Parallele zu der klassischen Konstellation. Auch im Falle des
 Finanzgebarens handelt es sich um ein bipolares Spannungsver-
 hältnis verfassungsrechtlich geschützter Interessen.⁽²⁴³⁾ Diese
 bestehen im vorliegenden Fall zwischen den Staatszwecken, denen
 eine verstärkte Verschuldung nützt und dem im ersten Halbsatz
 verankerten Gedanken, der Zukunft keine Lasten ohne entspre-
 chendes Nutzenäquivalent aufzubürden. Diese Konstellation
 erfordert es, beide durch die Verfassung gleichermaßen ge-
 schützten Prinzipien schonend auszugleichen. Beide sollen ihre
 Wirksamkeit entfalten, kein Prinzip soll zulasten des anderen
 aufgegeben werden. Dieser abgestufte Ausgleich wird über das
 System des Übermaßverbotes erreicht. Und natürlich ist in den
 Regelungen des Art. 115 I GG dieser Gedanke bereits angelegt.
 Eine Ausnahme von dem in der Rezession als Regel geltenden
 ersten Halbsatz kann nur dann in Betracht kommen, die Über-
 schreitung der Verschuldensgrenze zur Wiedererlangung des ge-
 samtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet und erforderlich
 ist. Denn zum einen wäre eine Regel, die auch ohne Not durch-
 brochen werden könnte, ohne Sinn.⁽²⁴⁴⁾ Zum anderen
 gewährleistet allein der Maßstab der Erforderlichkeit die
 verfassungsrechtlich allein schon durch das Investitionsjunktum
 festgeschriebene Rücksichtnahme auf Langzeitinteressen der
 Allgemeinheit. (245)

Dem kann man entgegenhalten, daß das Gebot der Verhältnismäßig-
 keit gerade durch seine Flexibilität gekennzeichnet wird. Eine
 Flexibilität, die sich gerade aus der Unterschiedlichkeit der

242.zur Spezialfrage der Anwendung auf die Gesetzgebung, siehe
 Hans Schneider in BVerfG Festgabe Bd. II S.390 ff.

243.Henseler AÖR 108 ,489 (535); Birk aaO.

244.Henseler aaO S.536

245.Birk aaO.; Henseler aaO.



jeweils betroffenen Interessen von Allgemeinheit und Einzelnen ergibt. Das Prinzip des Übermaßverbotes ordnet diese Interessen auf einer Wertigkeitsskala an und gewichtet sie in einer flexiblen, nach beiden Seiten hin offenen Güterbewertung und Abwägung.⁽²⁴⁶⁾ Im Unterschied dazu stellt sich die Konfliktlage in Artikel 115 I GG nicht als flexibel, sondern als vorgegeben dar: die potentiell konkurrierenden Gemeinwohlbelange sind abschließend genannt und sie sind auch schon gewichtet, indem durch den ersten Halbsatz der Schutz der Zukunft verabsolutiert oder durch den zweiten Halbsatz allenfalls in ein Regel-Ausnahmeverhältnis gestellt wird. Das scheint die Anwendung des flexiblen Systems der Verhältnismäßigkeit auszuschließen.

Wenn auch dieser Analyse insoweit Recht zu geben ist, als die auszugleichenden Rechtsgüter nicht fließend auf einer Skala anzuordnen sind, etwa je nachdem, wie schlimm die wirtschaftliche Rezession bewertet wird, so ist damit doch nicht abschließend über die Anwendung des flexiblen Systems des Übermaßverbotes entschieden worden. Wie Birk dalegt,⁽²⁴⁷⁾ ist im System des finanzwirtschaftlichen Übermaßverbotes, bei durch die Verfassung vorgegebenen Wertigkeiten, die Begründungspflicht oder besser die erforderliche Begründungsdichte,⁽²⁴⁸⁾ das flexible Element. Insoweit ist die angeblich fehlende Flexibilität kein Argument, daß der Anwendung des Übermaßverbotes im finanzwirtschaftlichen Kontext entgegenstünde.

246. Charakteristisch das fließende System der Drei Stufen Theorie in BVerfGE 7, 377

247. Birk DVBl. 1984, 745 ff.

248. Begriff von mir in Anlehnung an den korrespondierenden Begriff der Kontrolldichte der Gerichte geprägt. Im vorliegenden Fall wird die Parallelität ganz deutlich: mit wachsenden Anforderungen an die Dichte der Begründungspflicht des Gesetzgebers, wächst auch die Nachprüfungsmöglichkeit der Gerichte, deren Kontrolldichte.

Zum Begriff der Kontrolldichte vergl. Weber-Grellet Beweis und Argumentationslast im Verfassungsrecht S. 50 ff.



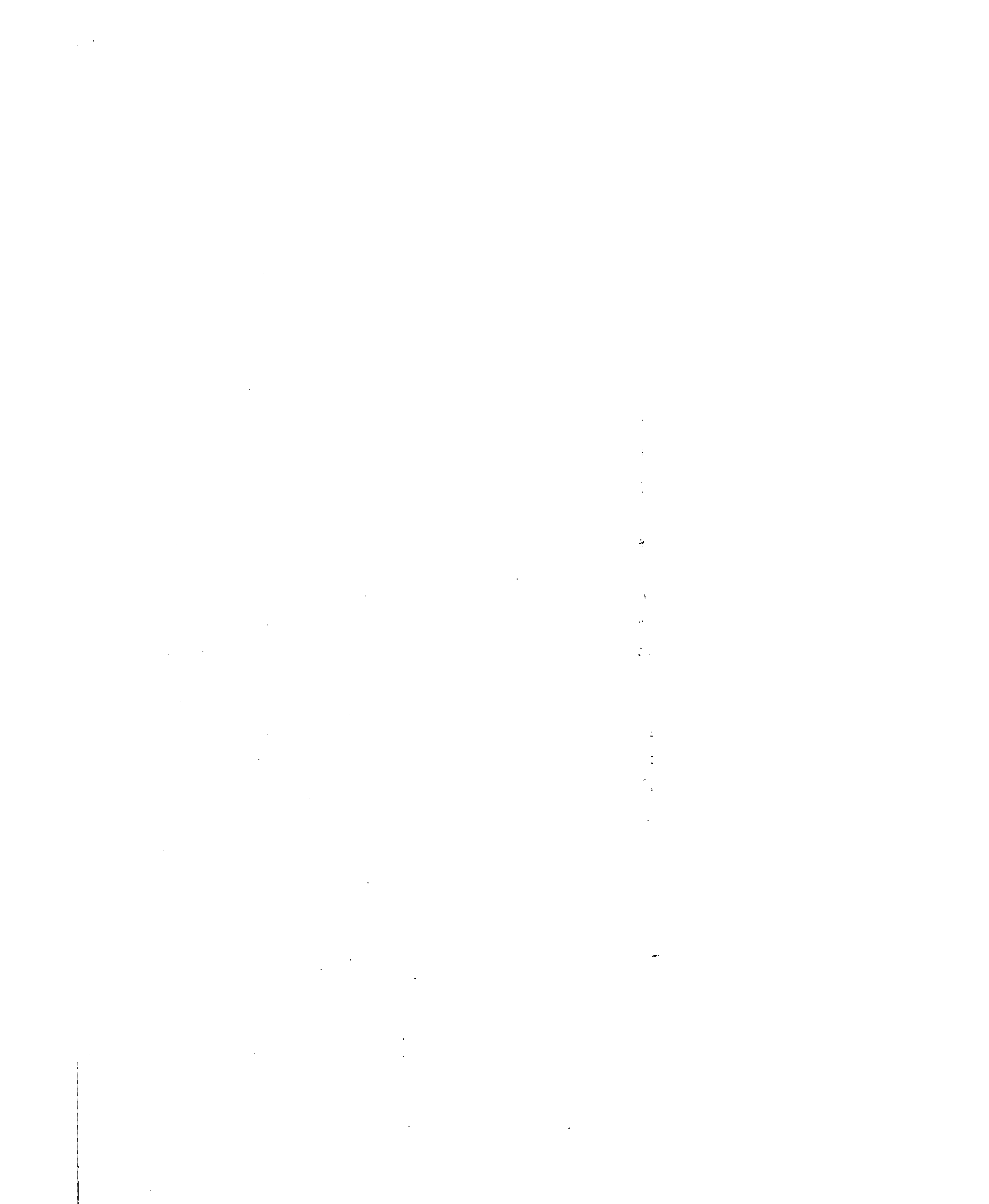
Auch das Argument, daß dem Gesetzgeber ausserhalb des grundrechtlich geschützten Bereiches ein breiter Beurteilungsspielraum zustünde,⁽²⁴⁹⁾ kann dem gefundenen Ergebnis nicht mit Erfolg entgegengehalten werden. Zum einen ist gar nicht sicher, daß die Staatsverschuldung nicht doch in Grundrechte Einzelner eingreift⁽²⁵⁰⁾, zum anderen übersieht das BVerfG bei dieser Argumentation, daß man in einer Situation, in der die Verfassung die grundlegenden Wertentscheidung und Abwägungskriterien durch das Investitionsjunktum in Art. 115 I GG schon vorgegeben hat, nicht mehr von einem völlig freien Handlungsspielraum des Gesetzgebers sprechen kann. Politische Entscheidungsfreiheit endet da, wo die Verfassung Grenzen vorgibt. Mit dem Investitionsjunktum entscheidet sich die Verfassung im Zweifel gegen die Staatsverschuldung und für den Schutz der Zukunft.⁽²⁵¹⁾

Dieser Erkenntnis konnte sich das BVerfG auch nicht verschließen, gerade auf dieser Argumentation gründet es ja die neu erfundene Begründungspflicht des Gesetzgebers. Mit der halbherzigen Verneinung der Anwendbarkeit des Übermaßverbotes setzt sich das Gericht aber zwischen alle Stühle. Das richtige Ergebnis erscheint Mangels plausibler Erklärung unakzeptabel. Wenn man die Anwendbarkeit des Übermaßverbotes verneint, dann ist auch für eine Begründungspflicht keinerlei Raum. Erkennt man diese Pflicht jedoch an, dann führt kein dogmatisch sauberer Weg am finanzwirtschaftlichen Übermaßverbot vorbei.

249. so das zentrale Argument in BVerfGE 79, 311

250. zur Diskussion um ein aus Art. 14 GG abgeleitetes Grundrecht etwa auf Geldwertstabilität, oder zur ganz grundsätzlichen Frage, inwieweit durch die Staatsverschuldung Grundrechte zukünftiger Generationen etwa tangiert sein könnten, siehe unten Kapitel....

251. Henseler aaO S. 538; Birk aaO; Wiebel aaO; v. Arnim aaO; Kirchhof aaO; Maunz aaO.



3. Auslegung der Tatbestandselemente des Art 115 I Satz 2 GG

3.1. Einnahmen aus Krediten

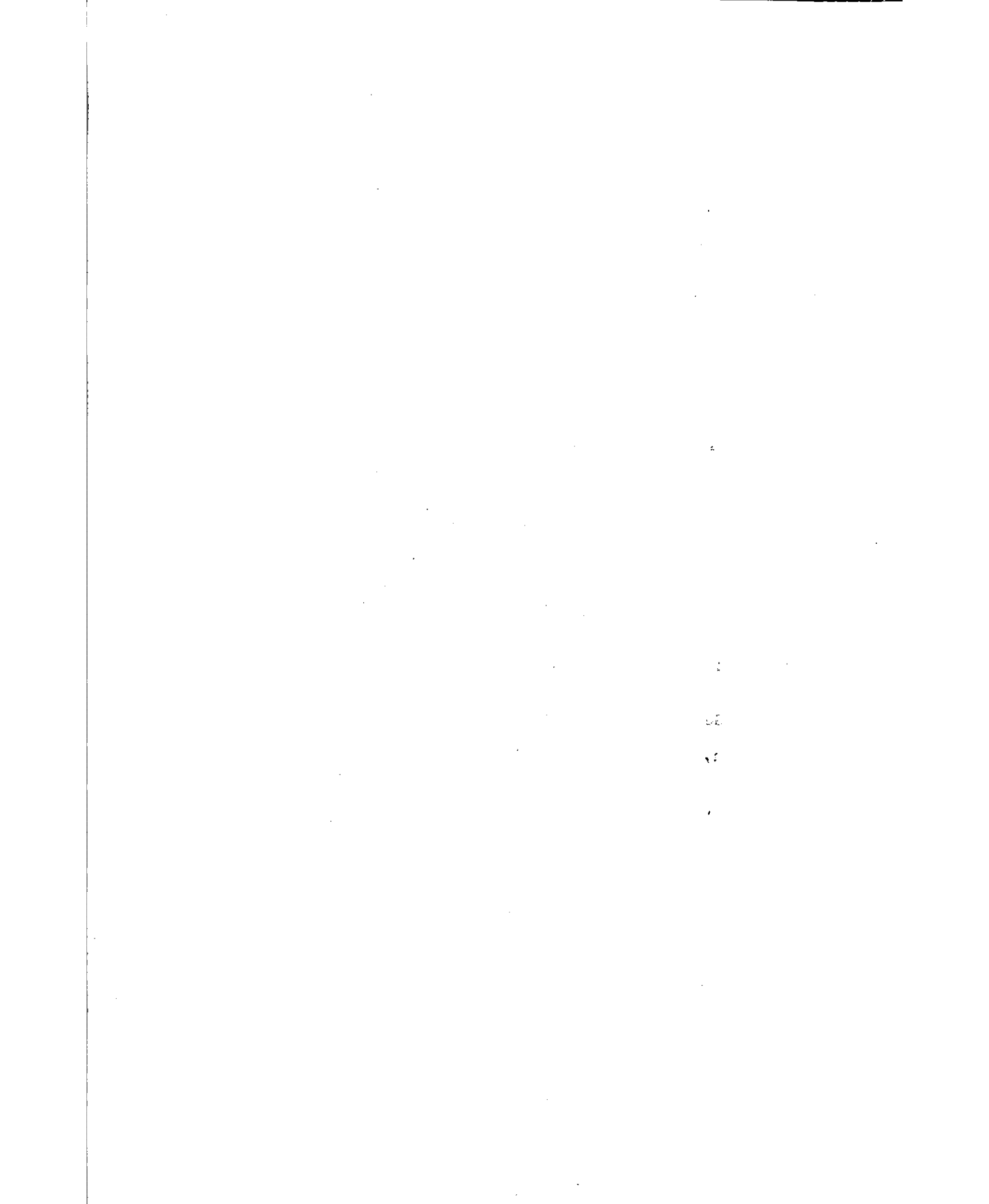
3.1.1. Allgemeines

Vom lat. credere = glauben, vertrauen abstammend, wurde früher unter Staatskredit vor allem die "Kreditwürdigkeit", die Vertrauenswürdigkeit des Staates verstanden. Unter die allgemeine Bedeutung des Wortes Kredit fallen zudem alle Tauschgeschäfte von Gegenwartsgütern gegen Zukunftsgüter, wobei das Wort sowohl das Gewähren als auch das Erhalten der Gegenwartsgüter umfasst. Die Auslegung des in Art.115 I Satz 2 GG verwendeten Begriffes "Einnahmen aus Krediten" muß sich daher zuerst am Zweck und an der systematischen Stellung dieser Vorschrift im Gefüge der Finanzverfassung orientieren. Dabei ist der im zweiten Satz des Art.115 I GG gebrauchte Begriff streng von dem im ersten Satz gebrauchten, der "Aufnahme von Krediten" zu trennen. (252)

3.1.2. Gemeinsamkeiten der Kreditbegriffe des 1. und 2. Satzes

Zunächst gemeinsam ist den beiden Begriffen, daß sie sich nur auf Geld- und nicht auf Warenkredite beziehen (253) und nur die

252.h.M. z.b. v.Arnim Staatsverschuldung S.110 m.w.N. a.A.
 Wolf Staatsverschuldung S.56
 253.Maunz in M/D/H/S Grundgesetz Rdnr.13 zu Art.115



Finanz- nicht aber die Verwaltungsschulden umfassen. (254)

Dabei versteht man unter Verwaltungsschulden diejenigen Verbindlichkeiten des Staates, die im Rahmen der Geschäfts- oder Verwaltungstätigkeit entstehen. Also beispielsweise Kaufpreis- oder Werklohnschulden der Verwaltung oder Erstattungsansprüche gegen den Staat aus Verbindlichkeiten wie Amtshaftung. Diesen Verbindlichkeiten steht eine synallagmatische Gegenforderung gegenüber, sie dienen nicht der Einnahmeerzielung, die durch den Art. 115 GG geregelt werden soll.

Demgegenüber handelt es sich bei den Finanzschulden um diejenigen Verbindlichkeiten, die der Staat eingeht - zum Teil gegen Hingabe von Schuldtiteln - um auf Dauer Einnahmen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben zu erzielen. Nur diese Art der Schulden ist von Art. 115 I GG gemeint. (255)

Irrelevant ist dabei, welcher Art die zivilrechtliche Operation ist, mit der sich der Staat das Geld verschafft. (§ 607 BGB Realvertrag oder § 610 BGB Kreditversprechen) (256)

3.1.3. Kreditbegriff des zweiten Satzes Art 115 I GG

Wichtiges Differenzierungskriterium zwischen den beiden verschiedenen Kreditbegriffen ist aber, daß anders als bei der "Aufnahme von Krediten" (Satz 1) unter "Einnahme aus Krediten" (Satz 2) nur diejenigen Mittel verstanden werden können, die dem Haushalt auch endgültig zur Finanzierung von Ausgaben verbleiben. (257)

254. Wiebel in Bonner Kommentar Rdnr. 42 zu Art 115; Maunz aaO.

255. h.M. Fischer-Menshausen aaO. Rdnr. 2 zu Art 115;

256. Karenke DÖV 1973, 393 (397)

257. Begründung des Reg. Entwurfes Bt-V/3040 TZ 33 S. 46

3.1.3.1. Nettokreditaufnahme

Nach dem oben Gesagten fallen aus dem Kreditbegriff des Art.115 I Satz 2 GG all diejenigen Kredite heraus, die sogleich und vollständig zur Tilgung alter Verbindlichkeiten verwendet werden. Eine derartige Kreditaufnahme ist nichts anderes, als eine Laufzeitverlängerung der Altkredite. (258) Die absolute Höhe der Staatsverschuldung erhöht sich durch diese Umschuldungsoperation aber nicht. Daher bezieht sich der zweite Satz des Art.115 I GG (im Gegensatz zum ersten Satz) nicht auf die Brutto- sondern nur auf die Nettokreditaufnahme. (259)

3.1.3.2. Kassenverstärkungskredite

Eine gewisse Sonderstellung nehmen diejenigen Staatsschulden ein, die der Staat eingeht, um kurzfristige Kassenengpässe zu überbrücken, die dadurch entstehen, das während eines Rechnungsjahres Einnahmeneingänge und Ausgaben asynchron verlaufen. Nach § 18 II Satz 2 BHO sind diese Kassenverstärkungskredite spätestens 6 Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres zurückzahlen, nach § 20 I BBankG dürfen sie eine Obergrenze nicht überschreiten.

Während Maunz (260) diese Kassenverstärkungskredite weder unter Satz 1 noch unter Satz 2 des Art. 115 I GG subsumieren möchte,

258.Birk DVBl. 1984, 745 (747); v.Arnim Staatsverschuldung S.122

259.Daher auch der landesrechtlich begründete Hamburger Verfassungsstreit zutreffend im Sinne der Nettoveranschlagung entschieden. siehe Hamb VerFG in DÖV 1985, 456

260.aaO. Rdnr. 6 zu Art. 115 GG

weil diesen Krediten das Charakteristikum der Belastung zukünftiger Haushalte fehle, herrscht sonst die Meinung vor, diese Kredite zur Kassenverstärkung seien zumindest unter Satz 1 zu subsumieren, sodaß sie dem Parlamentsvorbehalt unterfallen. (261)

Begründet wird das mit dem Unterschied zu den Gewährleistungen, die im laufenden Rechnungsjahr ausdrücklich aus dem Bereich des Parlamentsvorbehalts ausgenommen seien. (262)

Die wenigen Autoren, die den Unterschied zwischen dem Satz 1 und Satz 2 des Art. 115 I GG verkennen, folgern aus der richtigen Feststellung, daß die Kassenverstärkungskredite dem Parlamentsvorbehalt gemäß Satz 1 unterliegen ("Aufnahme von Krediten") fälschlicherweise, daß es sich damit auch um "Einnahmen aus Krediten" im Sinne des Satzes 2 handeln müsse. (263) Da diese kurzfristigen Kredite aber die absolute Belastung über das Haushaltsjahr hinweg genausowenig erhöhen, wie die reinen Umschuldungskredite, ist dem unterschiedlichen Wortlaut der beiden Sätze Rechnung zu tragen; Satz zwei ist nicht auf die reinen Kassenverstärkungskredite anzuwenden. (264)

3.1.3.3. Hypotheken, Grundschulden und Rentenschulden

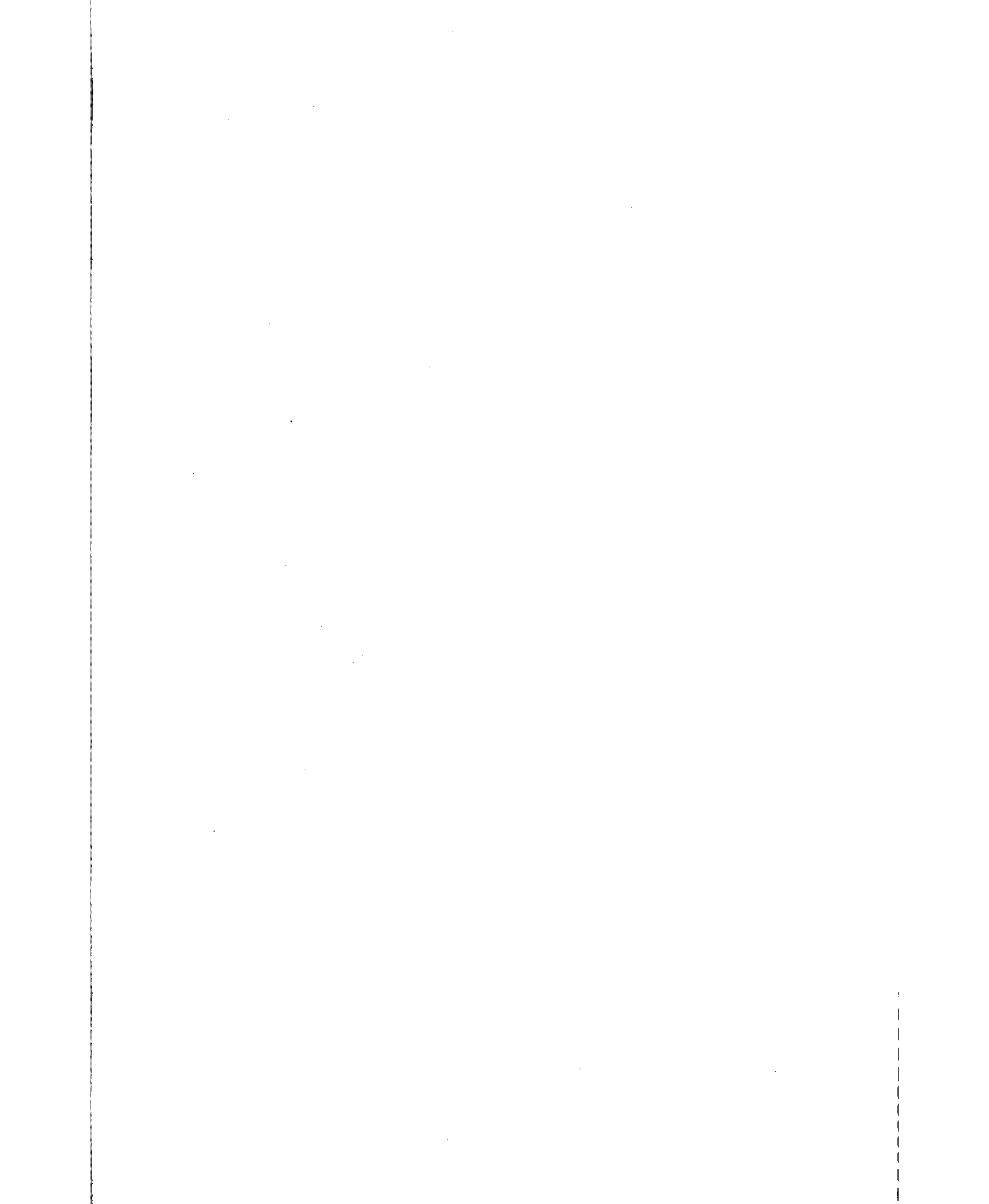
Ebenfalls nicht unter den Kreditbegriff des Art. 115 I Satz 2 GG fallen vom Staat begründete Verbindlichkeiten aus allen Arten von Grundpfandrechten und dinglichen Rentenschulden.

261. Wiebel im Bonner Kommentar Rdnr. 40 zu Art. 115 GG; Fischer-Menshausen in v. Münch Grundgesetz aaO; v. Arnim Staatsverschuldung S. 122

262. Nachweise siehe letzte Fußnote

263. z. B. Wolf aaO. S. 59 m. w. N.

264. so die wohl überwiegende Meinung siehe v. Arnim aaO; Fischer-Menshausen aaO; Birk aaO; Karenke aaO; Henseler aaO; Heun aaO; a. A. Wolf aaO; Wiebel aaO.



Dabei handelt es sich lediglich um die Verwertung oder Belastung vorhandenen Vermögens, in etwa mit dem Verkauf eines Grundstücks vergleichbar. (265)

3.1.3.4. Geldbeschaffungskosten

Diese Kosten wie etwa Vermittlungsgebühren oder Disagios können nicht von der Kredithöhe etwa mit dem Argument abgezogen werden, sie kämen dem Haushalt real nicht zugute. Entscheidend ist, in welcher Höhe die Gesamtverschuldung erhöht wurde, nicht welcher Betrag dem Haushalt real zur Verfügung stand. (266)

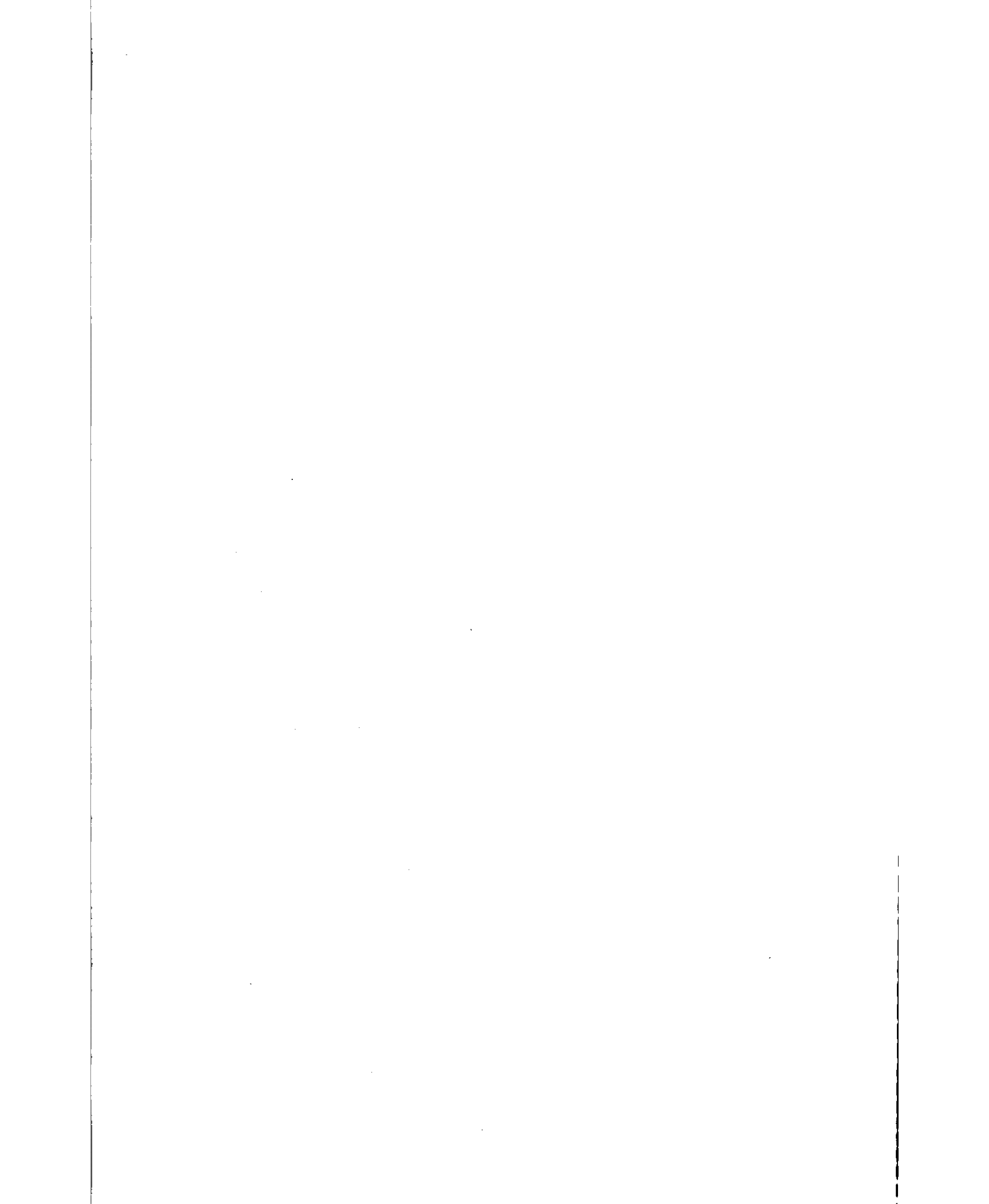
3.1.3.5. Finanzierung über Dritte

Eine Ende der sechziger Jahren entwickelte und heute noch vereinzelt geübte Praxis (267) geht dahin, daß der Bund nicht selbst Kredite im eigenen Namen aufnimmt, sondern damit eine Gesellschaft privaten Rechts beauftragt, die sich zu 100% im Bundesbesitz befindet. Er übernimmt dann gegenüber dieser Gesellschaft den Schuldendienst und den Gläubigern gegenüber eine Bürgschaft. Aus dieser kunstvollen Dreiecksbeziehung ergeben sich für den Bund keine Einnahmen und nur Ausgaben im Verhältnis zur Gesellschaft. Obwohl es sich zweifellos bei wirtschaftlicher Betrachtung um eine Kreditaufnahme des Bundes handelt, hat doch der Bundesrechnungshof diese Umwegfinanzierung nicht als Kreditaufnahme des Bundes im verfassungsrechtli-

265.Wolf Staatsverschuldung S.60; Wiebel aaO. Rdnr.43 zu Art.115 GG

266.Wiebel aaO. Rdnr. 92 zu Art. 115 GG

267.hauptsächlich zur Finanzierung von Wasserstraßen



chen Sinne gedeutet. (268) Die Schulden des Bundes gegenüber der Finanzierungsgesellschaft seien gerade keine Finanzierungsschulden aus Kreditaufnahme, sondern Verwaltungsschulden aufgrund sonstiger privatrechtlicher Verpflichtung. Insoweit können diese Art von Schulden nicht unter Art. 115 GG subsumiert werden. (269)

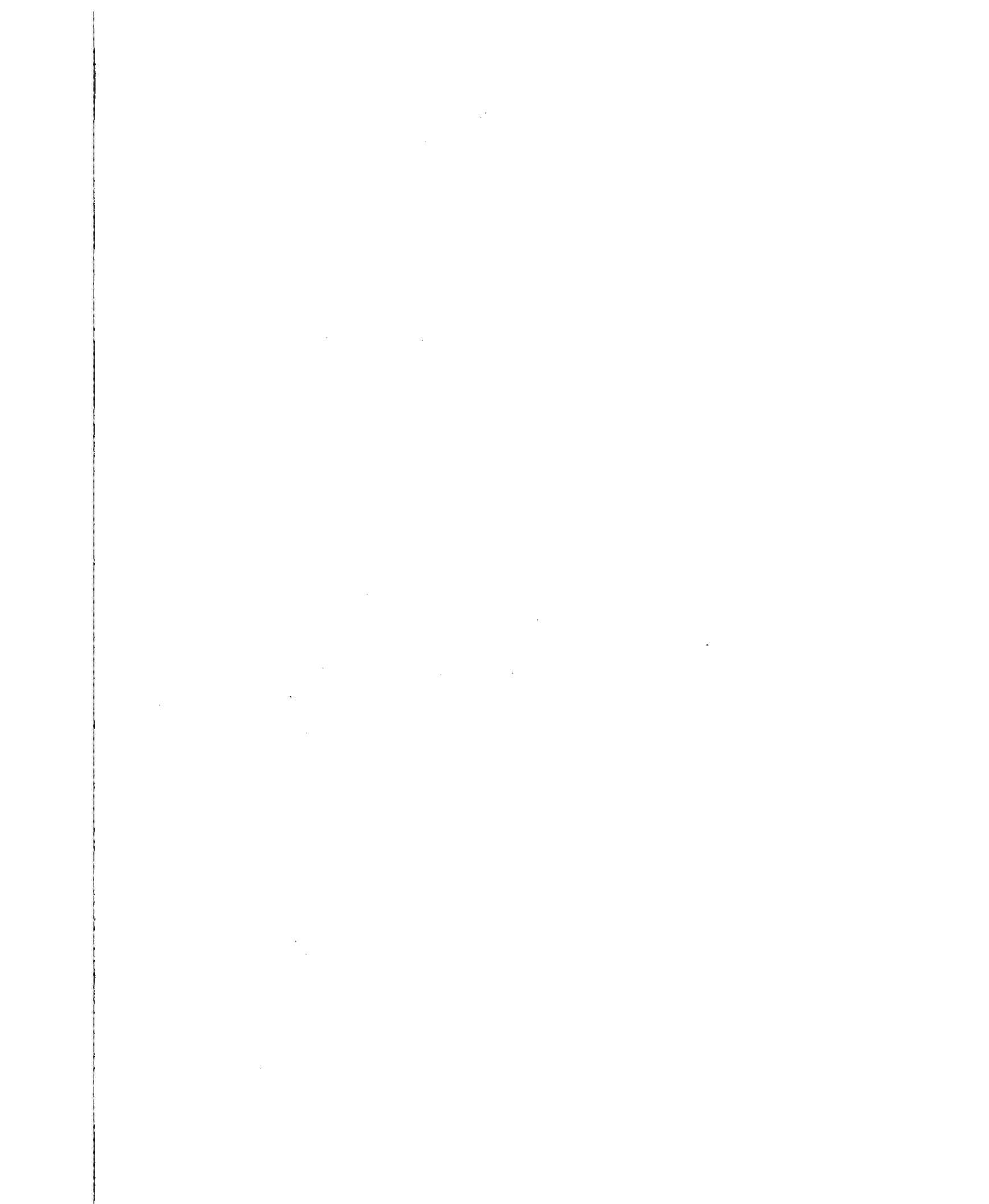
3.1.3.6. Geltung für Haushaltsansatz oder auch für dessen Vollzug

Sehr schwierig ist die Frage, ob das Investitionsjunktum des Art. 115 I Satz 2 GG nur für den reinen Haushaltsansatz oder darüber hinaus auch für den Haushaltsvollzug gelten soll. Eine verbreitete Meinung, die sich auf die Systematik und vor allem auf die gemeinsame Entstehungsgeschichte mit dem Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen stützen kann - die letzte Vorschrift spricht explizit von "veranschlagten" Krediten - ist der Meinung, daß sich den Erfordernissen des Art. 115 I Satz 2 GG schon dann Genüge getan sei, wenn ihm im Haushaltsansatz entsprochen worden sei. (270) Dem wird in letzter Zeit immer häufiger mit Hinweis auf die dadurch eröffneten Mißbrauchsmöglichkeiten widersprochen. Vor allem die Erfahrun-

268. BT V/4066 Rz 24 ff. : Der Bundesrechnungshof qualifiziert das Verhältnis zwischen dem Bund und der Gesellschaft als entgeltliche Geschäftsbesorgung gemäß §§ 675, 666 BGB

269. Dieses unbefriedigende Ergebnis kritisiert vor allem Wolf aaO. ohne allerdings über de lege ferenda vorzunehmende Vorschläge hinauszugehen

270. Maunz aaO. RdNr. 33, 42, 43 zu Art. 115; Piduch Anm. 30 zu Art. 115 GG



gen in den USA (271) geben diesen Bedenken inzwischen erhebliches Gewicht. Mit dem aus den Materialien ableitbaren Zweck des Art.115 I GG, einer wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung, ist dann auch nur eine Auslegung vereinbar, die sich zusätzlich auf den Haushaltsvollzug bezieht. Ob diese mit dem Wortlaut zu vereinbarende Auslegung sich direkt aus der Vorschrift ergibt (272), oder erst mit Hilfe einer ergänzenden Auslegung gefunden werden muß (273), kann dahingestellt bleiben, wichtig ist, daß die strenge Auslegung mit ihrer Beschränkung auf den reinen Haushaltsansatz der Begrenzungsfunktion des Art.115 I GG nicht gerecht werden kann.

3.2. Ausgaben für Investitionen

3.2.1. Der wirtschaftswissenschaftliche Begriff

Dreh- und Angelpunkt der Regelungen zur Limitierung der Staatsverschuldung im deutschen Staatsrecht ist die Verbindung zwischen der Nettokreditaufnahme und den jährlichen Ausgaben für Investitionen. (weiter oben mit "Investitionsjunktim" bezeichnet) Damit kommt dem Inhalt des Begriffs der "Investitionen"

271.zum GRH Act allgemein siehe Kapitel USA
z.b. Haushaltsansatz 1989 vorschriftsgemäß 98 Milliarden \$ Verschuldung, tatsächlich erwartetes Defizit jedoch höher als 200 Milliarden \$.

Desgleichen der den Vorgaben des GRH Act entsprechende Ansatz für 1990, der 64 Milliarden \$ Defizit ausweist, obwohl das Defizit nach allen seriösen Schätzungen wieder bei 200 Milliarden \$ liegen wird.

272.so ausdrücklich Wolfgang DVBl.1984,1049 ff. und wohl auch Heuer HdbFK Rdnr.13 zu Art.115

273.so v.Arnim Staatsverschuldung S.111

172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200

eine zentrale Bedeutung zu, er ist der Schlüsselbegriff des gesamten Regelwerkes. (274)

Nach wirtschaftswissenschaftlichem Sprachgebrauch sind Investitionen zunächst langfristig berechnete Aufwendungen für dauerhafte Werte. Bei privatwirtschaftlicher Betrachtung ist zudem die Rentabilität der geschaffenen Werte ein weiteres Charakteristikum, mit dem sich Investitionen von ihrem Gegenbegriff des Konsums absichten lassen. (275)

Je nachdem, welche Geld- oder Güterbewegungen analysiert werden sollen, kennen die Wirtschaftswissenschaften verschiedene Investitionsbegriffe. So werden u.a. Brutto-, Netto-, Ersatzautonome und induzierte Investitionen unterschieden. (276)

Diese für die Privatwirtschaft entwickelten Begriffe der Wirtschaftswissenschaften können für die juristische Auslegung des auf die staatliche Haushaltswirtschaft anzuwendenden Investitionsbegriffs nicht mehr als ein erster Anhaltspunkt sein. (277) Zwar verleitet das Vertrauen in die Effizienz marktwirtschaftlicher Entscheidungskriterien, verbunden mit dem Fehlen entsprechend überzeugender Richtlinien für Entscheidungen im öffentlichen Sektor Theorie und Praxis häufig dazu, privatwirtschaftliche Grundsätze auf die öffentliche Haushaltspolitik zu übertragen, die meisten Versuche scheitern aber an den nicht zu vergleichenden Strukturen. (278) So entziehen sich die meisten öffentlichen Investitionsausgaben dem Kriterium der marktwirtschaftlichen Rentabilität schon allein deshalb, weil ihre Erträge nicht über den Markt realisiert werden.

274.so BVerfGE 79, 311 (347)

275.Wiebel aaO Rdnr. 107 zu Art. 115 GG

276.Birk DVBl. 1984, 744 (747)

277.um allgemeinen Problem der juristischen Auslegung wirtschaftlicher Begriffe Wiebel aaO. Rdnr. 113 zu Art. 104a und Rdnr. 140 zu Art. 109; umfassend dagegen Hollmann aaO.

278.Kitterer DÖV 1975 ,23 (26)

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Von dieser grundlegenden Erkenntnis ausgehend, ist die Finanzreform 1967/1969 auch von einer objektbezogenen Betrachtungsweise (279) auf eine situationsbezogene Betrachtungsweise eingeschwenkt.

3.2.2. Der spezielle Investitionsbegriff der Verfassung

Daraus folgt, daß die privatwirtschaftliche Rentabilität anders als beim wirtschaftswissenschaftlich gebrauchten Investitionsbegriff, beim juristisch zu ermittelnden Begriff, wie ihn die Verfassung verwendet, keine Rolle spielen kann. (280) Folglich wird in den Begründungen zum Regierungsentwurf der Verfassungsänderung von 1969 auch der Begriff der Investitionen autonom definiert: (281)

"...(darunter) sind öffentliche Ausgaben für Maßnahmen zu verstehen, die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vermehren oder verbessern. Hierzu zählen beispielsweise Baumaßnahmen, Erwerb von unbeweglichen oder wertmäßig erheblichen beweglichen Sachen, Erwerb von Beteiligungen, Darlehen und Investitionshilfen. Die Ausgaben für Investitionen werden nach dem Gruppierungsplan durch eine besondere Titelnummer ausgewiesen. "

Diese in der Begründung gebrauchte Definition ist von der

279. vor allem am Kriterium des "werbenden Zwecks" festzumachen zu dessen Geschichte vergl. oben Kapitel deutsche Finanzverfassungsgeschichte

280. Kitterer aaO; Karenke DÖV 1973, 393 (401); Heun die Verwaltung 1985, 1 (19); Donner ZParl 1987, 436 (442); Birk DVBl. 1984, 745 (748); Wiebel aaO. Rdnr. 108 zu Art. 115

281. BT-V/3040 TZ 134 (Seite 47)

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Rechtswissenschaft einhellig übernommen worden. (282) Mit der damit wiederum verbundenen Übernahme wirtschaftswissenschaftlicher Begriffe wurden aber die oben geschilderten spezifischen Auslegungsprobleme nicht gelöst, sondern lediglich verlagert.

Vom Zweck des sehr weit definierten Begriffes, nämlich die Staatsverschuldung zu begrenzen, ist keine weitere Hilfe als diejenige zu erlangen, ihn möglichst restriktiv auszulegen. (283)

Auch die Überlegung, daß mit der Koppelung von Investitionen und Kreditaufnahme ein Equilibrium zwischen zukunftsbegünstigenden und zukunftsbelastenden Faktoren geschaffen werden sollte, trägt nicht entscheidend zur weiteren Konturierung des Begriffes bei.

3.2.3. Ermächtigung zur gesetzlichen Definition des Investitionsbegriffes in Art.115 I Satz 3 GG

Damit kommt dem dritten Satz des Art. 115 I GG entscheidende Bedeutung zu, der es dem parlamentarischen Gesetzgeber aufgibt, das Nähere zu den vorstehenden Gesetzen zu regeln. Nach Auffassung des BVerfG handelt es sich bei dieser Norm nicht nur um eine schlichte Konkretisierungsermächtigung, sondern um einen bindenden Auftrag, um eine Verpflichtung des Gesetzgebers, nicht zuletzt den Begriff der Investitionen durch ein förmliches Parlamentsgesetz zu definieren. (284)

282. Stern Staatsrecht S.1279 (m.w.N.) weist auf die höchstens marginalen Unterschiede in der Wortwahl hin: "gesamtwirtschaftlich" statt "makroökonomisch", "Produktivitätsmittel" statt "Produktionsmittel"

283. Birk aaO.; Heuer HdbFk Rdnr. 12 zu 115

284. BVerfGE 79,311 (337,354,356)

Der Gesetzgeber hat diese Ermächtigung benutzt, um die Regelungen der §§ 13 IV, 15 I, 18 und 39 I der BHO zu erlassen. Er hat es aber bewußt vermieden, den Begriff der Investitionen in diesem Rahmen zu definieren. (285)

3.2.4. Definition durch den Gruppierungsplan

Der Gesetzgeber und die Bundesregierung haben sich vielmehr auf den Standpunkt gestellt, durch den Gruppierungsplan, einer Verwaltungsvorschrift nach § 13 II Satz 3 BHO, sei der Investitionsbegriff ausreichend definiert worden. Alle und nur die in die Hauptgruppen 7 und 8 eingestellten Ausgaben seien als Investitionen im Sinne des Art. 115 I GG anzusehen. (286)

3.2.4.1. Die Entstehungsgeschichte des Gruppierungsplanes

Der Gruppierungsplan, zum ersten Mal im Haushaltsjahr 1969 angewendet, hat eine wechselhafte Tradition:

285. so ausdrücklich in den Beratungen zum § 18 BHO In BT-V/4378, 4379 RZ 11 : " der Ausschuß hat den Begriff der Investitionen bewußt offen gelassen. Er ist sich jedoch einig, daß der Begriff eng auszulegen ist."

Bei anderen Gelegenheiten hat der Investitionsbegriff hingegen eine gesetzliche Normierung erfahren: so z.B. in §2 Nr.2 Krankenhausfinanzierungsgesetz und auch in § 6 in Verbindung mit §§ 3,4 Wohnungsmodernisierungsgesetz. Diese expliziten Definitionen beziehen sich aber auf so spezialisierte Materien (sic!), daß sich durch eine Verallgemeinerung nichts gewinnen läßt.

286. zustimmend Fricke DVbl.1977, 26(27); Karenke aaO; Heun aaO; Donner aao; vergl. auch Vorbringen der Bundesregierung vor dem BVerfG dort E 79,311

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

a) Ursprünglich gab es einen sog. "Eingliederungsplan" als Anlage 2 zu § 54 VII der Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden, erlassen am 11. Februar 1929. Er wurde im Reichsministerialblatt S.49 veröffentlicht mit dem Hinweis "als Anhalt für die Berechnungen von Haushaltseinnahmen und -Ausgaben, die im Einzelplan eines Verwaltungszweiges ausgebracht sind, dient Anlage 2 "

b) Durch Erlasse des Bundesministers der Finanzen (BMF) vom

- 18/08/1951 - II A/1 - A 1010 - 3/52 und vom
- 28/06/1952 - II A/1 - A 1300 - 1/52 und vom
- 19/02/1953 - II A/1 - A 1300 - 70/53

wurde dieser "Eingliederungsplan als Anlage 2 zu § 54 VII RWB durch einen sog. "vorläufigen Eingliederungsplan" ersetzt.

c) Dieser sog. "vorläufige Eingliederungsplan" wurde durch diverse Rundschreiben und Runderlasse des BMF mehrfach geändert, bis er 1963 als berechtigter Nachdruck erneut veröffentlicht wurde. Ihm waren ökonomische Kategorien und insbesondere der Begriff der "Investitionen" unbekannt. Im Wesentlichen unterschied er nur nach persönlichen/sächlichen/allgemeinen Haushaltsausgaben und differenzierte weiter zwischen laufenden und einmaligen Ausgaben. (287)

d) Im Rahmen der Vorarbeiten zur Haushaltsreform 1967/1969 wurde dann ein neuer Gruppierungsplan erarbeitet, der sich zum Zwecke der Vergleichbarkeit nationaler Haushaltsstatistiken an die Standards der OECD anlehnte und der erstmals für das Haushaltsjahr 1969 Anwendung fand. Veröffentlicht wurde der Plan nicht vor dem 26/10/1973, als er im gemeinsamen Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen und



des Bundesministers der Wirtschaft 1973 auf Seite 618 ff. abgedruckt wurde. Er stellt sich als Mixtur aus ökonomischen, finanzwirtschaftlichen, statistischen und haushaltspraktischen Elementen dar. (288)

3.2.4.2. Definition direkt durch die Verwaltungsvorschrift

Der Gruppierungsplan ist der Rechtsnatur nach lediglich eine Verwaltungsvorschrift, erlassen aufgrund der Ermächtigung in § 13 II Satz 3 BHO, der seinerseits aufgrund Art. 115 I Satz 3 GG ergehen konnte. Damit ist aber der Gruppierungsplan nicht die Art von Regelung, die das Grundgesetz vorschreibt. Es handelt sich um eine Regelung "aufgrund" eines Gesetzes, nicht aber "durch" Gesetz. Das Grundgesetz schreibt aber die Regelung unmittelbar durch ein formelles, ein Parlamentsgesetz vor. Eine Regelung durch die Exekutive wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Sie vermag in diesem Fall die Verfassung nicht authentisch zu interpretieren. (289)

Da sich die Regierung aber bei der Frage nach der Definition der Investitionen immer auf den Gruppierungsplan zurückgezogen hat, fehlt es in der staatsrechtlichen Literatur nicht an Stimmen, die diesen verfassungswidrigen Zustand (290) über andere Konstruktionen rechtfertigen wollen.

3.2.4.3. Der Gruppierungsplan als gewachsene und vorgefundene Systematik

288.sehr treffend Donner ZParl. 1987, 436 (442)

289.Stern im Steuerberater- Jahrbuch S. 55; Henseler AÖR 108, 489 (525); verfehlt Klein in v.Mangold/Klein Grundgesetz Rdnr.7 zu Art.115 GG.

290.so im Ergebnis wohl das BVerfGE 79,311 (356)

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Klein (291) spricht in diesem Zusammenhang von der Definition der Investitionen durch die Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans als einer gewachsenen und vom Verfassungsgeber vorgefundenen Systematik, die sich der Verfassungsgeber, wie aus den Materialien hervorgehe, zu eigen machen wollte. (292)

Die oben aufgezeigte Geschichte des Gruppierungsplanes macht deutlich, daß man angesichts der zahlreichen Brüche in der Entwicklung dieses Instituts und angesichts der nicht zu vergleichenden Struktur der vorangegangenen Institute, wohl schwerlich von einer gewachsenen Tradition und überkommenen Systematik sprechen kann. Im Gegenteil, die Systematik des Gruppierungsplan stellte sich als radikale Neuerung dar, die notwendig wurde, weil die Finanzreform völlig neue Anforderungen an das Budget stellte, als dies in den Jahrzehnten zuvor der Fall gewesen war. (293) Zudem scheint den Vertretern dieser Auffassung entgangen zu sein, daß die für die Formulierung des Art. 115 GG entscheidenden Ausschußberatungen (294) schon im Dezember 1968 abgeschlossen waren, während der Gruppierungsplan erstmal im Haushaltsjahr 1969 Anwendung fand. (295)

Den einzigen Beleg für einen Zusammenhang zwischen Investitionsbegriff und Gruppierungsplan bietet dann auch der gern zitierte Satz des Haushaltsausschusses "die Ausgaben für Investitionen werden nach dem Gruppierungsplan durch eine besondere Titelnnummer ausgewiesen." (296) Auch die im gleichen Dokument Rz.30 vorkommende Erörterung des Gruppierungsplanes

291.aaO.

292.so wohl auch Karenke aaO.; Wiebel aaO; Heun aaO

293.Zum Übergang von der reinen Bedarfsdeckungsfunktion des Haushalts zum Instrument aktiver staatlicher Konjunkturpolitik vergl. oben Kapitel Finanzreform

294.BT-V/3605

295.überevorsichtig formuliert Stern aaO denn auch, ob der Verfassungsgeber den Gruppierungsplan überhaupt gekannt habe, läge im Dunkeln

296.Bt-V/3040 TZ.134 (Seite 47)

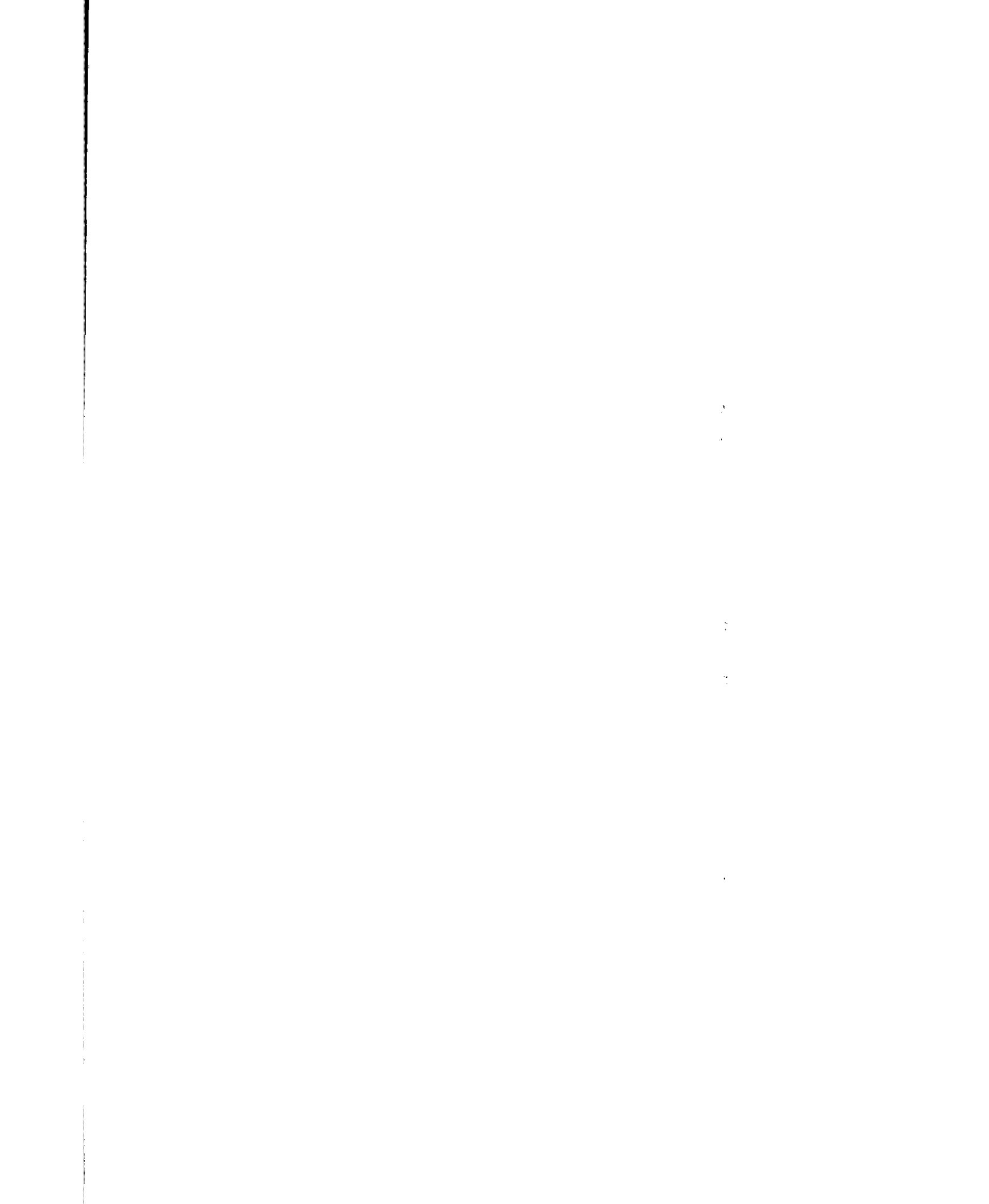


birgt nichts mehr als die bloße Erwähnung, daß es künftig ein derartiges Instrument geben solle. Aus diesen beiden Referenzstellen die Ermächtigung abzuleiten, der Begriff der Investitionen dürfe durch die Exekutive im Rahmen des Gruppierungsplanes definiert werden, wird von diesen kärglichen Belegen nicht gedeckt. Bedenkt man die Tatsache, daß der Gruppierungsplan nicht einmal, wie in diesen Dokumenten gefordert, alle Investitionen zu einer Titelnummer zusammenfaßt, sondern daß lediglich die Positionen unter zwei Hauptgruppen von der Staatspraxis als Investitionen aufgefaßt werden, so wird deutlich, daß von einer gewollten Übernahme eines im Gruppierungsplan angelegten Investitionsbegriffes keine Rede sein kann.

3.2.4.4. Der Gruppierungsplan als Rechtsinstitut mit förmlich verwaltungstechnischen Charakter

Selbst Vertreter der Ansicht, daß es der Gruppierungsplan sei, der im Endeffekt den Investitionsbegriff der Verfassung authentisch interpretiere, sind von dieser unhaltbaren Begründung abgerückt. Anders als beim in der Finanzverfassung vorausgesetzten Steuerbegriff, der sich durch lange Übung ausserhalb der Verfassung gebildet und verfestigt hat, bestehe beim Gruppierungsplan eine solche Praxis nicht. (297) Man versucht aber die vom BVerfG kritisierte Staatspraxis durch andere Konstruktionen zu rechtfertigen: Die langjährige zwischen den Regierungen von Bund und Ländern abgestimmte Praxis, den Investitionsbegriff entsprechend den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplanes verstehen zu wollen, erhalte damit nicht nur einen "förmlichen verwaltungstechnischen Charakter", sondern gewönne auch "bundesstaatlich verfassungsrechtliches Gewicht" zumal dem Verfassungsgeber die Anbindung

297. Maunz Rdnr. 34 zu Art. 115 GG



des Investitionsbegriffes an den Gruppierungsplan bei der Formulierung des Art. 115 n.F. GG durchaus "vor Augen stand".
(298)

Was von dem Argument zu halten ist, der Verfassungsgeber habe sich auf den Gruppierungsplan bezogen, ist durch den obigen Nachweis, daß der Verfassungsgeber den Plan kaum gekannt haben dürfte, mehr als deutlich geworden. Die Vertreter dieser Ansicht formulieren ihre Meinung daher auch zunehmend wolkiger. Auch die genaue Bedeutung des nicht minder unscharfen Begriffes des "zunehmend förmlichen verwaltungstechnischen Charakters", ist nicht klar ersichtlich. Soweit damit jedoch auf die Figur der Selbstbindung der Verwaltung und der daraus folgenden Pflicht zur Fortführung einer verfestigten Übung angespielt werden soll, ist der Hinweis verfehlt. Dieses Rechtsinstitut ist Ausfluß des Grundrechts auf Gleichbehandlung aus Art. 3 I GG und aufgrund dieser Rechtsnatur zwischen Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht anwendbar.

Worin das "föderalistisch bedeutsame Gewicht" der beanstandeten Verfahrensweise liegen soll, ist genauso unklar, wie der Topos selbst.

3.2.4.5. Irrelevanz des Gruppierungsplanes

Man kann daher dem BVerfG und der gleichlautenden Kritik in der rechtswissenschaftlichen Literatur (299) nur zustimmen, wenn eine gesetzliche Konkretisierung des Investitionsbegriffes als dringlich angemahnt wird (300) und der parlamentarische Gesetz-

298.Heuer HdbFK Rdnr. 12 zu Art.115 GG; Maunz aaO Rdnr.37 zu Art. 115 GG

299.Henseler aaO; Stern aaO

300.BVerfGE 79,311 (354)

10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200

201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300

geber zurechtgewiesen wird, er könne sich dieser Regelungsaufgabe nicht dadurch entziehen, daß er sich auf eine im Verwaltungswege getroffene Absprache zwischen den Regierungen der Länder und des Bundes zurückziehe. (301) Dies befreie ihn nicht von seiner Verantwortung gemäß Art. 115 I Satz 3 GG. Anstrengungen repräsentativen Handelns dürfe gerade der parlamentarische Gesetzgeber im Interesse der demokratischen Ordnung des politischen Gemeinwesens nicht ausweichen. (302)

Die Auffassung, der Gruppierungsplan definiere in irgendeiner Weise den verfassungsrechtlichen Begriff der Investitionen, ist demzufolge nicht mehr haltbar.

3.2.5. Inhalt eines durch Parlamentsgesetz neu zu bestimmenden materiellen Investitionsbegriffs

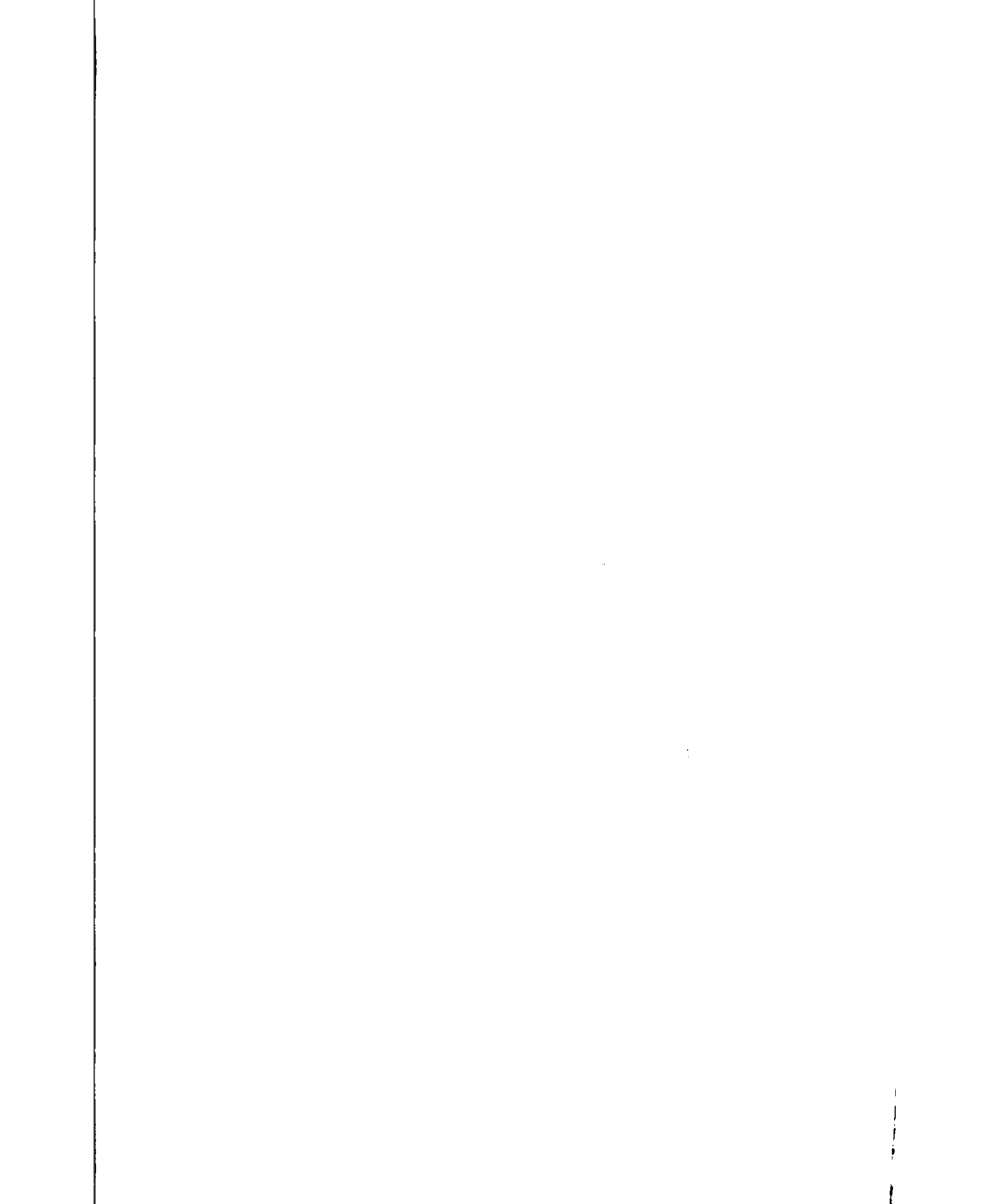
Möglicherweise kann sich aber der Inhalt, der durch förmliches Gesetz zu schaffenden Definition des Investitionsbegriffes an den bisher verwendeten und durch den Gruppierungsplan ausgedrückten Inhalt anlehnen. (303)

Es ist daher zu untersuchen, was bisher gemäß den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplanes genau unter Investitionen verstanden wurde und ob diese Einordnung mit einem richtig verstandenen Investitionsbegriff in Einklang zu bringen ist.

301.BVerfG aaO. S.355

302.BVerfG aaO. S.357

303.Janson ZRP 1983,139 (141) spricht von "Richtschnur"; Heun aaO. von "Konkretisierung"; Karenke aaO. von "ausfüllen"



3.2.5.1. Bisheriger Inhalt des Gruppierungsplanes

Bisher legte der Gruppierungsplan fest, daß

"...Investitionen Käufe und Selbsterstellungen dauerhafter unbeweglicher Sachen (sind) , die grundsätzlich in der Vermögensrechnung - soweit angeordnet - erfaßt (oder bei deren Fehlen in Bestands- oder Güterverzeichnissen aktiviert) sind mit dem Ziel, die Produktion von Leistungen und Gütern und damit der Verbrauchsmöglichkeiten in einem späteren Zeitpunkt zu steigern. Die Zuordnung von beweglichen Sachen zu Investitionsgütern ist unter anderem abhängig von der Nutzungsdauer der Sache und einer Wertgrenze für den Beschaffungsfall. Die Nutzungsdauer der Sache soll mehr als ein Jahr betragen, die Wertgrenze ist für die einzelnen Arten von Sachen besonders festgelegt. Nur bei Überschreitung dieser Wertgrenze, gilt der Beschaffungsfall als Investition."

Ergänzend zu dieser abstrakten Definition waren all die Posten als Investitionen im Sinne des Grundgesetzes angesehen worden, die in die Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplanes eingestellt worden waren.

Die Hauptgruppe 7 enthält "Baumaßnahmen",

die Hauptgruppe 8 enthält "Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen"

und gliedert sich in die Untergruppen

- 81 Erwerb von beweglichen Sachen
- 82 Erwerb von unbeweglichen Sachen
- 83 Erwerb von Beteiligungen und dergleichen
- 85 Darlehen an den öffentlichen Bereich
- 86 Darlehen an sonstige Bereiche

- 87 Inanspruchnahme aus Gewährleistungen
- 88 Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich
- 89 Zuweisungen für Investitionen an sonstige Bereiche

Mögen diese Einteilungen auf den ersten Blick sinnvoll erscheinen, so werden doch bei näherer Betrachtung logische Unrichtigkeiten, Lücken und Fehler sichtbar.

3.2.5.2. Inhaltliche Fehler der bisherigen Abgrenzung

3.2.5.2.1. Ausgaben für militärische Beschaffung

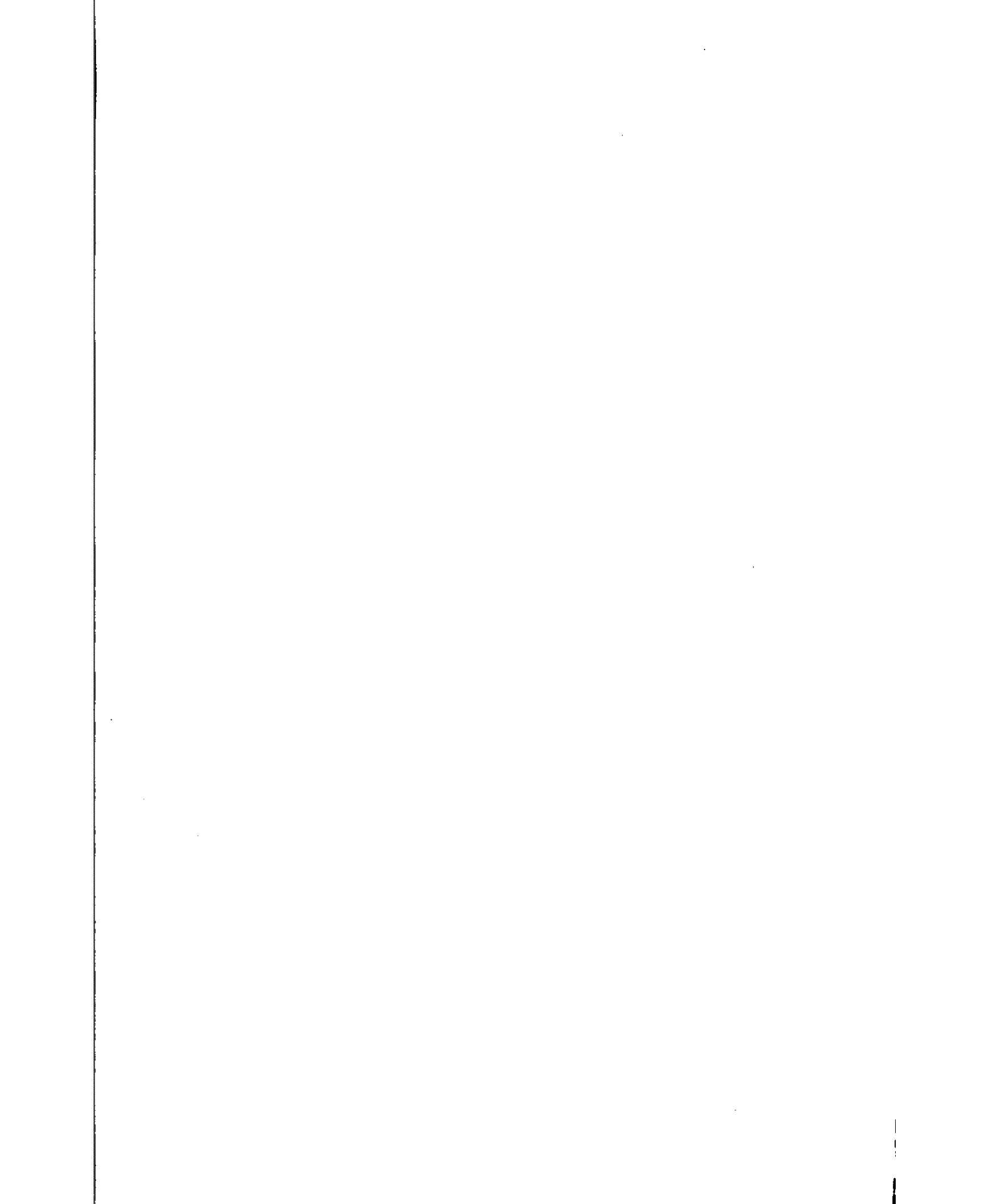
Die militärischen Beschaffungen und Anlagen werden abweichend von der sonstigen Systematik nicht in den oben genannten Hauptgruppen 7 und 8 aufgeführt, sondern in einer eigenen Obergruppe 55 erfaßt. Sie sind aber nach Qualität und gesamtwirtschaftlicher Relevanz zweifellos Investitionen. (304) Die Begründung für die systemwidrige Verbuchung ist hauptsächlich eine historische: zur Zeit der Verfassungsänderung war es international unüblich, Militärausgaben als Investitionen zu qualifizieren.

(305) Ausserdem wird darauf hingewiesen, eine zu große Ausweitung des Investitionsbegriffes mache diesen nicht mehr operabel und laufe seiner Funktion, die Kreditfinanzierung zu begrenzen, zuwider. (306) Mit diesem pauschalen Argument lassen sich allerdings alle Ungereimtheiten des noch herrschenden Investitionsbegriffes rechtfertigen. Das Argument ist aber unzulässig, weil es nicht angehen kann, einen falsch definierten Begriff

304.so auch schon Fricke DVBl. 1977 ,26 (27)

305.BVerfGE 79,311 (342); Wiebel aaO. Rdnr.109 zu Art.115 GG; Maunz aaO. Rdnr.37 zu Art.115 GG; Heun aaO.

306.Nachweise wie vorherige Fußnote



damit vor der Neuformulierung zu retten, daß man so tut, als gewähre nur die kritisierte Auslegung die Erreichung des Normzieles.

Soll es denn für die Qualifizierung als Investition wirklich entscheidend sein, ob in eine neu errichtete Kaserne Soldaten der Bundeswehr oder Polizisten des Bundesgrenzschutzes einziehen? Wird ein Panzerspähwagen dann zur Investition, wenn sein Kommandant statt des schwarzen Barrets der Panzertruppe, das blaue der GSG 9 auf dem Kopf hat? Kann man den Ausgaben für die Verteidigung wirklich noch die Investitionswirkung absprechen, angesichts der enormen Bedeutung, die die Rüstungsindustrie in Deutschland für den Export gewonnen hat? (307)

3.2.5.2.2. Ausgaben für "Human-Kapital"

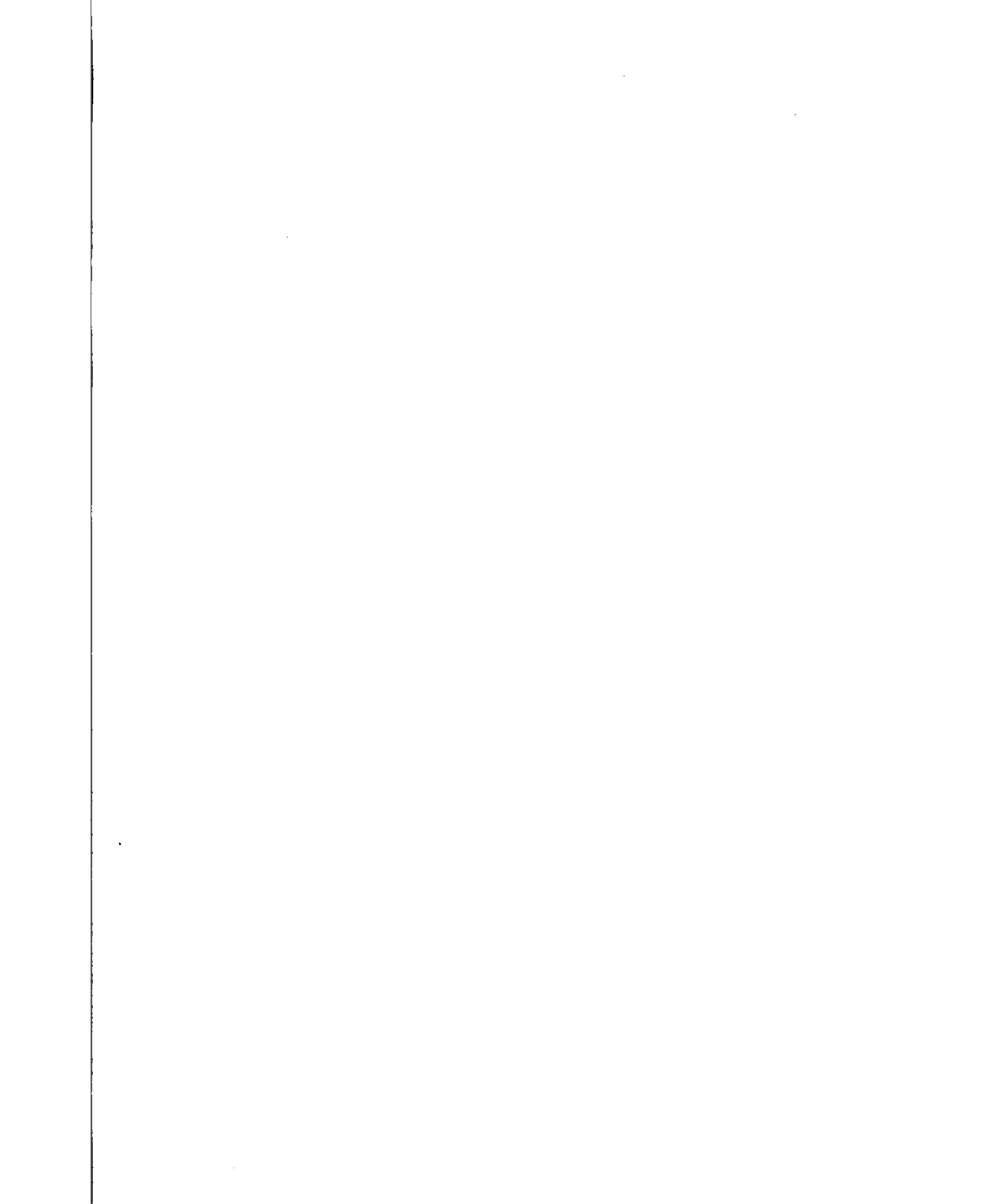
Die von oben bekannte vordergründige Argumentation mit der Entstehungsgeschichte und der ansonsten gefährdeten Begrenzungsfunktion, wird auch angezogen, wenn erklärt werden soll, warum Ausgaben im Bildungsbereich, Investitionen in Human-Kapital nicht auch Investitionen im Sinne des Grundgesetzes sind. (308)

Diese willkürliche Abgrenzung widerspricht sogar der selbstgewählten Definition, denn es ist wohl unbestritten, daß gut ausgebildete Menschen zu den wichtigsten Produktionsfaktoren einer Volkswirtschaft und insbesondere einer industriell orientierten, gehören. (309) Der ganze Widersinn dieser Abgrenzung wurde deutlich, als durch die Umstellung der Studentenförderung nach dem Bundes Ausbildungsförderungs Gesetz (BAFÖG) von einem als verlorenen Zuschuß gezahlten Betrag (keine Investition), auf Darlehen (immer Investition gemäß

307.so auch Osterloh NJW 1990,145(149) m.w.N.

308.BVerfG aaO. Maunz aaO.

309.genauso Osterloh NJW 1990,145 (148)



Gruppe 86) die im Haushalt auszuweisenden Investitionen sprunghaft anstiegen und plötzlich doch Ausgaben für Human-Kapital zu Investitionen (um)definiert worden waren. (310)

3.2.5.2.3. Doppelveranschlagungen

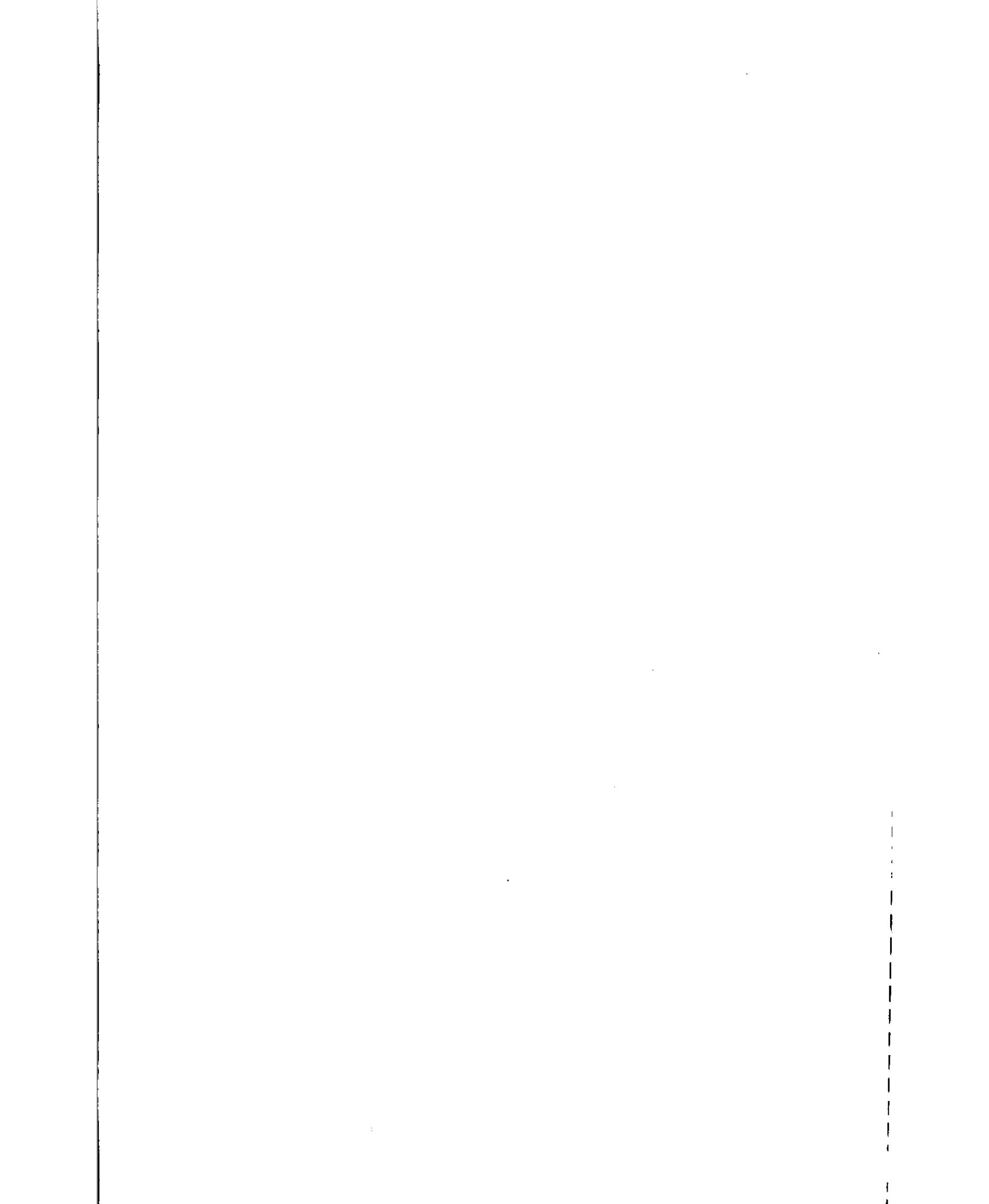
Ein weiterer besonders wichtiger Punkt der Kritik an der Praxis der Investitionsdefinition des Gruppierungsplanes bezieht sich auf die Veranschlagung von Finanzhilfen des Bundes, die dieser den Ländern oder den Gemeinden zur Finanzierung von Investitionen gibt. Diese Gelder werden doppelt abgerechnet; zum ersten Mal werden sie gemäß Titel 88 als Zuwendungen des Bundes für Investitionen im öffentlichen Bereich als Investitionen gezählt, ein zweites Mal beim Land, unter dem Titel aufgeführt, der der endgültigen Investitionsart entspricht. So ist die nur einmal zukunftsbegünstigend als Investition angelegte Summe doppelt gezählt worden und muß durch die derart künstlich erhöhte Investitionssumme als Rechtfertigung für eine doppelt so hohe wie gerechtfertigte zukunftsbelastende Kreditaufnahme erhalten. Ein Widerspruch in sich und ein klarer Verstoß gegen das Junktim zwischen Kreditaufnahme und Summe der Investitionsausgaben. (311)

3.2.5.2.4. Schuldenhilfen zur Investitionsförderung

Aus allen staatlichen Haushalten werden im Rahmen der gängigen Subventionspraxis in großem Umfang Schuldenhilfen gewährt, die bei den Empfängern produktivitätserhaltende oder -steigernde Investitionen ermöglichen. Sie werden aber im Haushaltsplan

310.v.Arnim Staatsverschuldung S.112

311.Maunz aaO. Rdnr. 39 zu Art.115; Birk DVBl.1984,745 (748);
Wiebel aaO. Rdnr.112 zu Art.115



unter einem Titel der Hauptgruppe 6 veranschlagt, obwohl sie sich in nichts von direkten Investitionshilfen unterscheiden. (312)

3.2.5.2.5. Mittel für Straßenbau

Straßenbaumittel werden unter bestimmten Umständen ebenfalls der oben erwähnten Gruppe 6 zugeschlagen, obwohl sie klassische Investitionen sind. Schon die finanzwirtschaftlichen Klassiker hatten Ausgaben für Brücken und Wege als typische Beispiele von Ausgaben genannt, die legitimerweise auch von den sie nutzenden zukünftigen Generationen mit bezahlt werden sollten. (313)

3.2.5.2.6. Darlehen für Konsumzwecke

Der Gruppierungsplan rechnet alle Darlehen pauschal unter die Titel 86 oder 85, ohne deren Verwendungszweck zu berücksichtigen. Der Sinn des Art. 115 I GG läßt aber eine Einbeziehung der Darlehen nicht zu, die zu Konsumzwecke gegeben werden. (314) Unter Investitionen können richtigerweise nur solche Ausgaben verstanden werden, die direkt oder indirekt der Finanzierung von Investitionen dienen.

312.Fricke aaO. S.27

313.Fricke aaO. S.27

314.v.Arnim Staatsverschuldung S. 114 will zudem noch die an das Ausland gegebenen Darlehen aus dem Investitionsbegriff ausschließen. Dasselbe meint wohl Wiebel aaO. Rdnr. 112 zu Art. 115, wenn er die zu Entwicklungshilfzwecken gegebenen Darlehen auf ihre Investitionseigenschaft hin untersucht.



3.2.5.2.7. Darlehensrückflüsse, Erlöse aus Veräußerungen

Obwohl der Gruppierungsplan Darlehensgewährungen, Erwerb von Sachen erheblichen Wertes und von Beteiligungen als Investitionen pauschal anerkennt - und dies ist angesichts des zu vermutenden zukunftsbeginstigenden Wertes korrekt - so verbucht er doch die inverse Transaktion, die Veräußerung von Sachen, Beteiligungen und den Rückfluß von Darlehen nicht in den entsprechenden Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplanes, sondern in der speziellen Kategorie "sonstige Verwaltungseinnahmen" der Gruppe 1. Das ist nicht korrekt, diese Transaktionen sind genauso zukunftsbelastend wie ihre Widerparte zukunftsbeginstigend sind; der entsprechende Betrag muß von der Summe der Investitionen abgezogen werden. (315)

3.2.5.2.8. Netto- statt Bruttoveranschlagung der Investitionen

Zur Zeit werden im Haushaltsplan alle Investitionen Brutto, das heißt ohne Abschreibung des Wertverlustes veranschlagt. Diese Bruttoveranschlagung hat den Wortlaut der Begründung des Regierungsentwurfes der Finanzreform (316) für sich, der ausdrücklich auch alle diejenigen Ausgaben zu Investitionen erklärt, die Produktionsmittel der Volkswirtschaft (nur) "erhalten".

Der unbestrittene Zweck des Art. 115 I GG (317), nämlich einen Ausgleich zwischen Zukunftsbelastung und Zukunftsbeginstigung zu schaffen, verlangt aber eine andere Auslegung. Wenn es demnach Sinn des Art. 115 I GG ist, staatlich geschaffene Güter die der Zukunft nützen, auch von dieser mitfinanzieren zu

315.v.Arnim aaO. S.115 m.w.N.

316.BT-V/3040 Tz 134

317.statt vieler: v.Arnim Staatsverschuldung S. 113; BVerfGE 79,311 (334)

lassen, dann müssen die zukunftsbegünstigenden Investitionen Netto veranschlagt werden, denn in der Höhe des laufenden Wertverzehr's wird die Zukunft gerade nicht begünstigt. Vielmehr wird damit nur der Nutzungsverzehr der Vergangenheit und der Gegenwart ersetzt. (318)

In diesem Zusammenhang sehr interessant ist der Hinweis in der Entscheidung des BVerfG (319), der herrschende Investitionsbegriff, der sich am Gruppierungsplan orientiert sei nicht zuletzt deswegen kritik- und verbesserungswürdig, weil

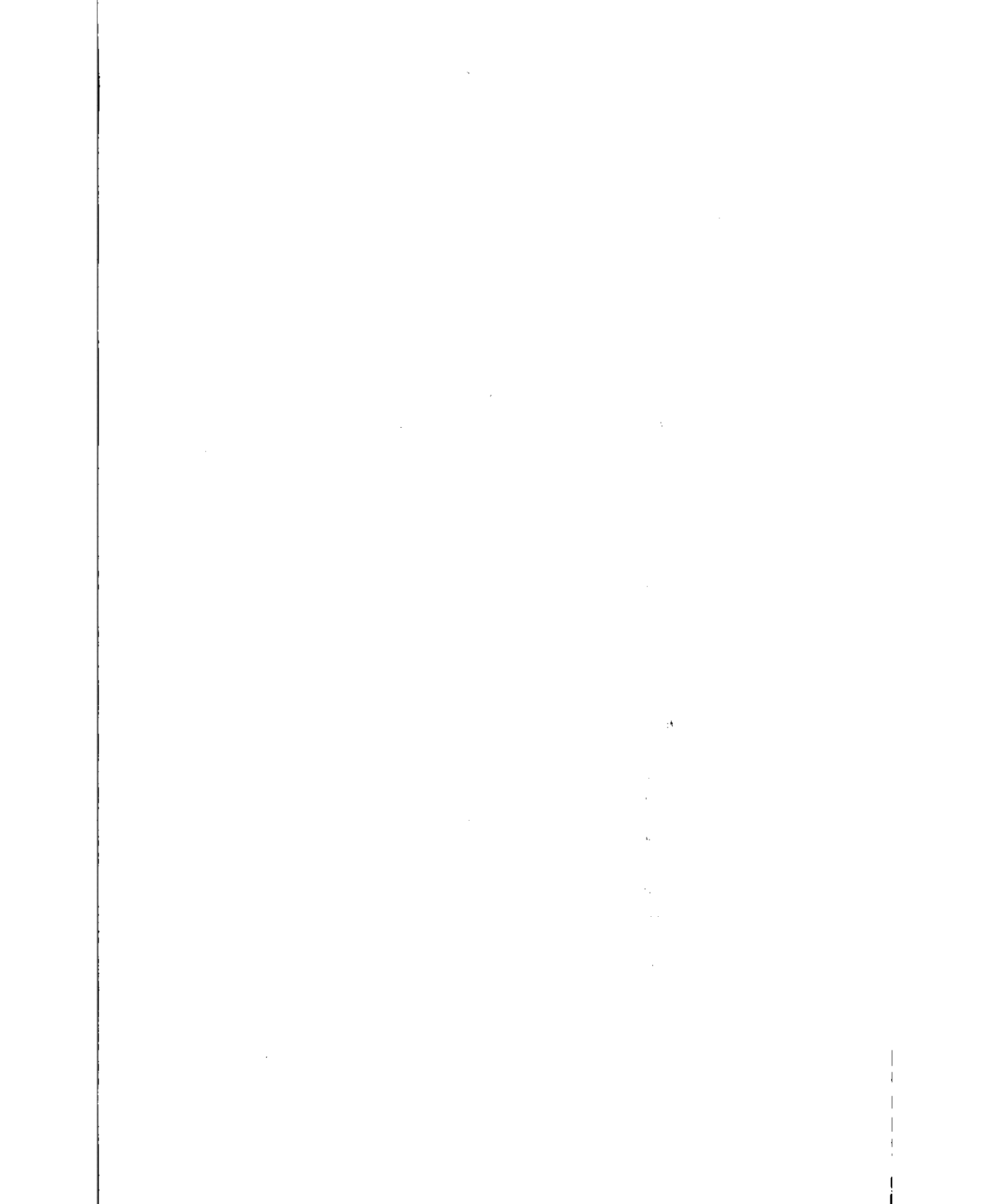
"...(in ihm) nicht mehr der die alte Staatsverschuldungsdiskussion beherrschende Gedanke enthalten ist, daß jede Generation die Ausgaben für laufende Investitionen selbst zu tragen hat, weil ihr ein breiter Fundus nutzbarer Güter von der vorherigen Generation überkommen sei, den sie für ihre Bedürfnisse verwende."

Dies deutet ganz klar in die Richtung, daß bei der Verteilung der Lasten zwischen Zukunft und Gegenwart die Rolle der Vergangenheit nicht übersehen werden darf. Genau diese Perspektive ist aber nur über die Nettoveranschlagung der Investitionen zu erreichen. Die hiergegen vorgebrachten Bedenken haushaltpraktischer Art (320) können nicht durchschlagen.

318.genauso Maunz aaO. Rdnr. 39 zu Art.115; v.Arnim aaO. S.113 m.w.N.; a.A. Fischer-Menshausen aaO. Rdnr. 13 zu Art.115 ebenfalls m.w.N.

319.E 79,311 (354)

320.Es gebe keine erprobten Berechnungsverfahren, Parteivorbringen im Verfahren BVerfGE 79, 311 (319)



3.3. (Störung) des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

3.3.1. Einheitlichkeit des Begriffs im Grundgesetz

Sowohl bei Art. 109 II GG als auch bei Art 115 I GG steht der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Mittelpunkt der Norm. Das Grundgesetz verwendet diesen Schlüsselbegriff noch an anderen Stellen in der Finanzverfassung: in Art.109 IV GG und in Art.104a IV GG.

Bei dem hier besonders interessierenden Art. 115 I GG wird das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht darüber hinaus zweidimensional gebraucht; es ist einerseits objektives Tatbestandsmerkmal und damit Voraussetzung der Zulässigkeit einer erhöhten Staatsverschuldung, andererseits wird mit dem gleichen Begriff auch das Ziel umschrieben, dem die erhöhte Kreditaufnahme die Rechtfertigung verdankt, und das es mit diesem Mittel zu erreichen gilt.

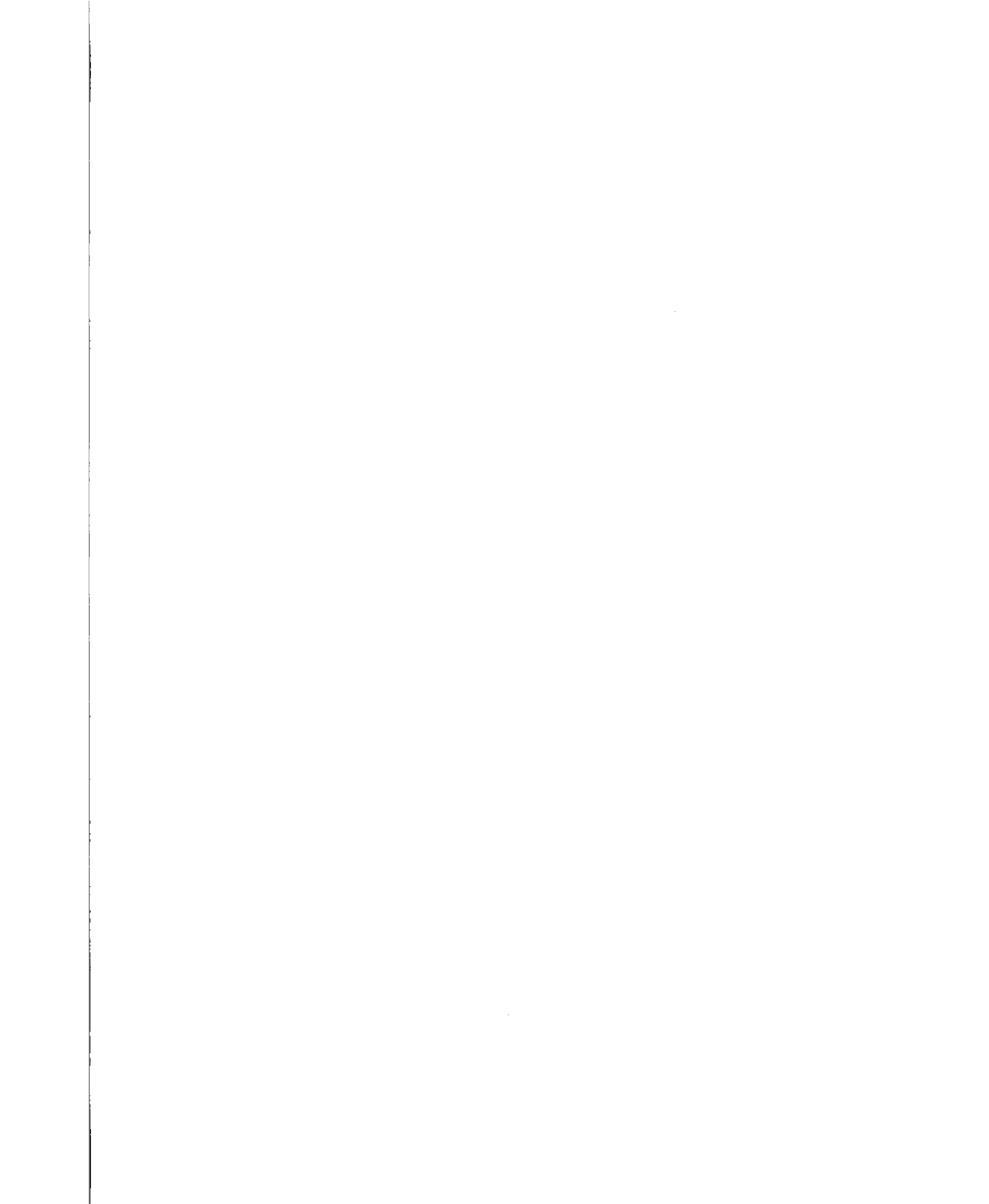
Mangels anderweitiger Anhaltspunkte ist davon auszugehen, daß die Verfassung den einheitlichen Begriff an den verschiedenen Stellen einheitlich verstanden wissen will.⁽³²¹⁾ Eine Definition für diesen wichtigen Topos findet sich in der Verfassung selbst jedoch nicht.

3.3.2. Definition im Stabilitätsgesetz

Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 109 II GG ⁽³²²⁾ kann aber entnommen werden, daß der verfassungsändernde Gesetzgeber

321.so die h.M z.b. Wiebel aaO. Rdnr. 98 zu Art.115; Vogel/Kirchhof Bonner Kommentar Rdnr.120 zu Art.104a;ebenso das BVerfGE 79,311 (338); a.A. v.Arnim aaO. der wie oben erwähnt, den Begriff bei Art.115 GG besonders restritiv auslegen will.

322.BT-V/1686 S.3; sowie Stenographisches Protokoll der 17. Sitzung des Bundestages (22.09.1966) S. 37 ff.



in der gleichzeitig mit der Verfassungsänderung entstandenen Vorschrift des § 1 Stabilitätsgesetz (StWG) eine zutreffende Umschreibung des Begriffes des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sah. (323)

Zwar ist es grundsätzlich problematisch, die in der Normenhierarchie höherstehende Verfassung durch einfaches Gesetzesrecht authentisch auch dann interpretieren zu lassen, wenn dies die Verfassung nicht ausdrücklich zuläßt (324), trotz dieser Bedenken ist davon auszugehen, daß der unbestimmte und so auch nicht ohne weiteres operable Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einer näheren gesetzlichen Umschreibung bedarf, die er in § 1 StWG gefunden hat. Begnügt man sich mit Wolf mit der Auslegung des reinen Verfassungstextes, so kommt man über die Erkenntnis nicht hinaus, daß es sich bei Gleichgewicht um einen Zustand handelt, bei dem sich mehrere Kräfte in einer Balance befinden und das man gesamtwirtschaftlich im Sinne von makroökonomisch, aber auf die Bundesrepublik beschränkt, verstehen muß. (325)

Der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wird aber nur dadurch operabel, indem man ihn in meßbare und überprüfbare Teilziele aufgliedert. (326) Dies ist in § 1 StWG mit der Auflistung von vier Subzielen geschehen, (327) wobei es sich nicht um eine abschließende Aufzählung handelt. Es handelt sich vielmehr um einen Katalog, der dem damaligen Erkenntnisstand der Wirtschaftswissenschaften als der einschlägigen Fachdisziplin entsprach. Diesen Erkenntnisstand wollte der Verfassungsgesetzgeber zwar in das Grundgesetz übernehmen, er wollte aber

323.so jetzt ausdrücklich auch BVerfGE 79,311 (338)

324.aus diesem Grund ablehnend Wolf aaO. S.71; spätestens seit der Entscheidung des BVerfG aaO. wohl unhaltbar

325.so Wolf aaO. s.71

326.Maunz aaO. Rdnr.46 zu Art. 115 und Rdnr. 25 zu Art 109; Fischer-Menshausen aaO. Rdnr. 10 zu Art.109

327.Stern aaO. S.1079; Wiebel aaO. Rdnr. 84 zu Art. 109

nicht den Wissensstand verfassungsrechtlich zementieren; der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts soll im Gegenteil offen sein für wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisfortschritte, er sollte nicht eine einzige Theorie verewigen. (328)

So wird z.B. heute darüber nachgedacht, inwieweit die ökonomischen Teilziele um die Komponenten gerechte Vermögensverteilung oder gesunde Umwelt ergänzt werden müßten, um aus dem bestehenden Viereck ein Polyglon zu machen, daß dem Stand der Wissenschaft entspricht. (329)

Im Einzelnen enthält § 1 StWG folgende Teilziele:

- aussenwirtschaftliches Gleichgewicht
- Preisniveaustabilität
- hoher Beschäftigungsstand
- angemessenes und stetiges Wachstum

Mit Ausnahme der Preisniveaustabilität sind diese Subziele aber auch nicht direkt quantifizierbar und operabel. Angesichts der Anforderung, eine "planvolle" Wirtschaftspolitik brauche zum sinnvollen Einsatz ihrer Ressourcen quantitative Vorgaben, ist daher behauptet worden, § 1 StWG bedeute gegenüber der unoperablen Generalklausel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts keine nennenswerte Konkretisierung. (330) Diese Perspektive ist deshalb schief, weil nach Erarbeitung von Meßvorschriften (331) die Bundesregierung diesem Mangel des Gesetzes dadurch abgeholfen hat, daß sie in ihren Jahreswirtschaftsberichten stets Zielangaben quantitativer Art machte. (332)

328. ausdrücklich in diesem Sinne BVerfGE 79,311 (339)

329. Maunz aaO. Rdnr. 28 zu Art. 109; Wolf aaO.

330. Janson ZRP 1983,144

331. durch den Sachverständigenrat siehe Jahresgutachten 1967/68 dort Tz 247 ff.

332. v. Arnim Volkswirtschaftspolitik S. 153 ff.



Im Einzelnen ist unter den Einzelzielen des § 1 StWG folgendes zu verstehen:

3.3.2.1. Preisniveaustabilität

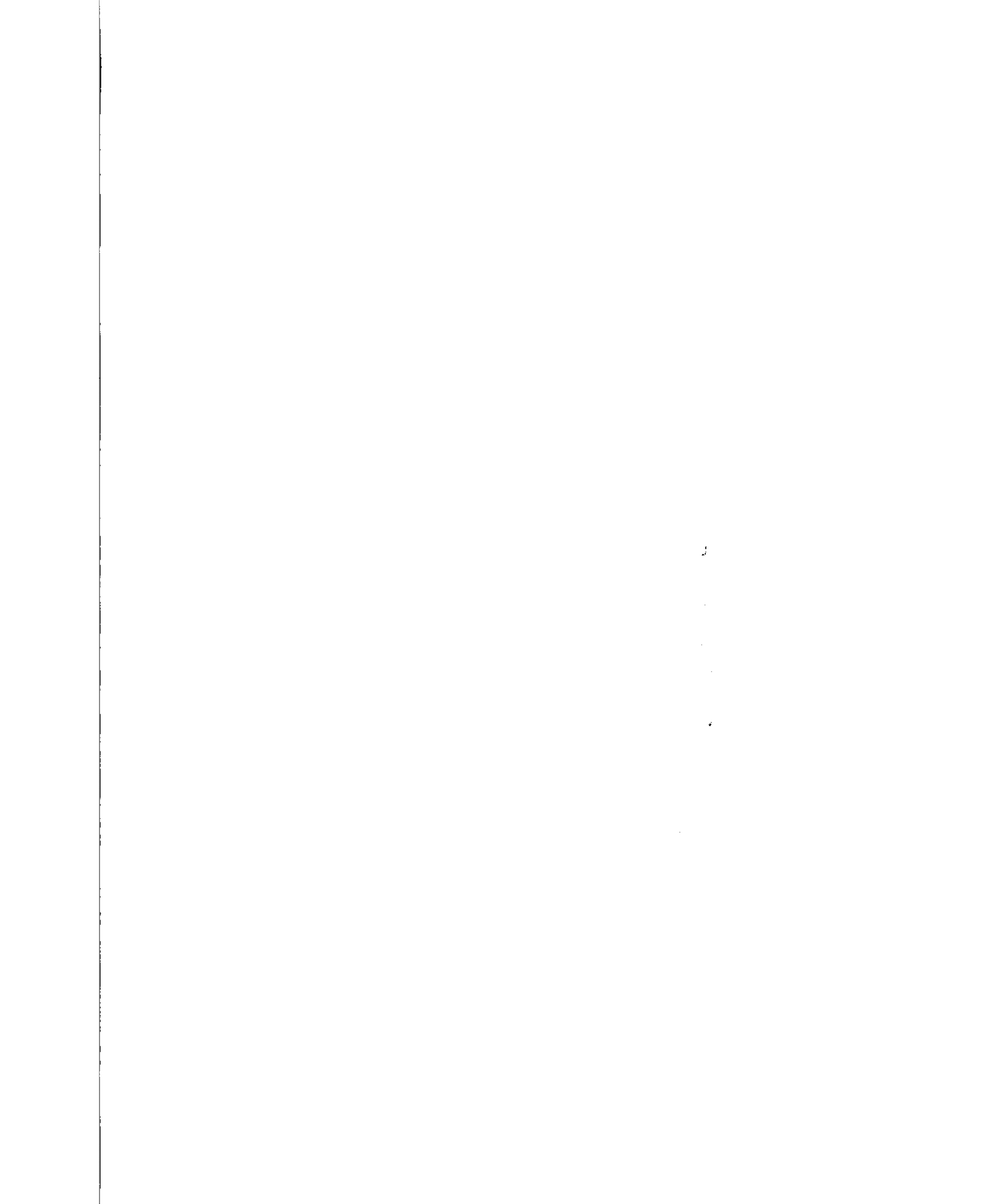
Volkswirtschaftlich drückt das Preisniveau das Verhältnis von monetärer Nachfrage zum gesamten potentiellen Angebot an Waren und Dienstleistungen aus. Dabei bedeutet Stabilität der Preise nicht die Stabilität aller Einzelpreise, sondern des Preisniveaus allgemein, sodaß steigende Preise in einem Sektor durch fallende in einem anderen ausgeglichen werden können. (333)

Zur Operationalisierung des so verstandenen Teilzieles Preisniveaustabilität benutzt man diverse statistische Indices, die aus dem Wert verschiedener Warenkörbe errechnet werden.

Von einem stabilen Preisniveau spricht man in diesem Sinne, wenn der Preisindex für das Bruttosozialprodukt um nicht mehr als 1 % im Jahr steigt. (334)

Die Gefährdung des Ziels der Preisniveaustabilität ist vor allem im Hinblick auf die zentralen Auswirkungen auf Einkommens- und Vermögensverteilung und für die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung überhaupt zu beurteilen. (335)

333.v.Arnim Volkswirtschaftspolitik
334.Sachverständigenrat aaO. S.133
335.Hollmann aaO. S.63



3.3.2.2 Hoher Beschäftigungsgrad

Maßstab für den Beschäftigungsstand ist die Zahl der Arbeitssuchenden und Kurzarbeiter und die ihr gegenüberstehende Zahl der offenen Stellen. (336)

Von Vollbeschäftigung geht man aus, wenn der Anteil der Arbeitslosen im Jahresmittel bei ca. 1% aller abhängigen Erwerbspersonen liegt. (337)

Dabei bleibt allerdings zu beachten, daß das StWG nicht diese Vollbeschäftigung, sondern einen hohen Beschäftigungsstand als Ziel hat. (338) Würde man die Vollbeschäftigung absolut setzen und ohne Rücksicht auf die anderen Teilziele anstreben, so wäre vor allem das Teilziel der Preisniveaustabilität auf Dauer unerreichbar. (339)

3.3.2.3. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Das aussenwirtschaftliche Gleichgewicht liegt dann vor, wenn die Gesamterlöse aus der Ausfuhr von Dienstleistungen, Kapitalien und Gütern genauso groß sind, wie der Wert der aus dem Ausland importierten Güter, Kapitalien und Dienstleistungen. Angesichts der Gefahren einer importierten Inflation ist es unabdingbar, eine Art internationalen Gleichschritts der Konjunkturzyklen herzustellen. Die deutsche Wirtschaft ist als eine mit dem Ausland auf das Engste verwobene Volkswirtschaft davon zentral betroffen. Dennoch muß man angesichts des auf die

336.v.Arnim Sachverständigenrat aaO. TZ 247 ff.

337.Finanzbericht der BReg. 1969 S.16 ff.

338.Daher ist es verfehlt, wenn in der aktuellen rechtspolitischen Debatte anlässlich der Wiedervereinigung behauptet wird, auch in der Bundesrepublik gebe es mit dem StWG ein Recht auf Arbeit

339.so auch Hollmann aaO. S.64



starke Exportorientierung zurückzuführenden, fast schon chronisch zu nennenden Handelsbilanzüberschusses, wohl das Gleichgewicht mehr im Sinne eines der Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik angepaßten, gesunden und für die Handelspartner noch akzeptablen Überschusses modifizieren. (340)

3.3.2.4. Angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum

Gemessen wird die Größe des Wirtschaftswachstum als der jährliche Zuwachs des realen Brutto-Inlands-Produkts. (341)

Der Begriff der Angemessenheit kann selbst von Wirtschaftswissenschaftlern nicht definiert werden, stellt sich also als Leerformel dar. (342)

Stetigkeit des Wachstums bedeutet hingegen, daß ungeachtet aller konjunkturellen Schwankungen, durch aktive Konjunkturpolitik ein langfristig berechenbarer Wachstumstrend erkennbar sein muß. (343)

3.3.2.5. Zielkonflikte und Prioritäten

Aus der Formulierung des § 1 StWG, nach der alle Teilziele "gleichzeitig" erreicht werden sollen, wird ganz allgemein auf die Gleichrangigkeit der Teilziele geschlossen. Eine Sonderstellung des Wachstums, etwa weil es alleine die Grundlage für alle anderen Ziele sei, ist weder aus dem juristischen Text, noch aus der Wirtschaftswissenschaft hinreichend belegt worden.

340.genauso Möller StabG Rdnr.11 zu § 1
 341.v.Arnim Volkswirtschaftspolitik S.160
 342.so auch Hollmann aaO. S.65
 343.v.Arnim Volkswirtschaftspolitik S.160

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist dann erreicht, wenn alle Teilziele endgültig erreicht sind. Die Einbeziehung des Wachstums als Flußgröße bedeutet dabei, daß es sich um ein dynamisches, nicht um ein statisches Gleichgewicht handelt.

Dabei ist zu beachten, daß es bei den § 1 StWG festgeschriebenen vier Teilzielen um Ziele handelt, die untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen, deren gleichzeitige Realisierung sich mitunter denotwendig ausschließt. (344) Der durch das magische Viereck bezweckte Ausgleich der Interessen aller am Wirtschaftsgeschehen Beteiligten (345) erfordert also den Versuch alle Ziele möglichst weitgehend zu verwirklichen, ohne bei einem zu große Abstriche machen zu müssen, wobei keines der Ziele ganz ohne Abstriche bei einem anderen angestrebt werden kann.

Allen Teilzielen ist der Charakter eines wirtschaftspolitischen Ideals gemein, eines Ideals, daß ständigen konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt ist. Ein angestrebtes oder erreichtes Gleichgewicht kann daher immer nur labil, nur prekär sein. Diese systemimmanente Labilität ist streng von der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu trennen. Allein angestrebt werden kann ein dynamisches Gleichgewicht der Art, daß eine Kette von Gleichgewichtszuständen quasi einen Gleichgewichtspfad markieren. Das schließt partielle Ungleichgewichte nicht aus. (346)

Nur grobe Ausschläge bei einem oder mehreren Teilzielen rechtfertigen die Annahme einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (347), nicht schon die Tatsache, daß die Entwicklung einer Komponente hinter den wirtschaftspolitischen Erwar-

344.daher sog. "magisches" Viereck vergl. BVerfGE 79, 311 (339)

345.Wolf aaO.

346.Hollmann aaO. S.61

347.Karenke DÖV 1973, 405

v

i

o

u

e

v

e

j

i

o

o

c

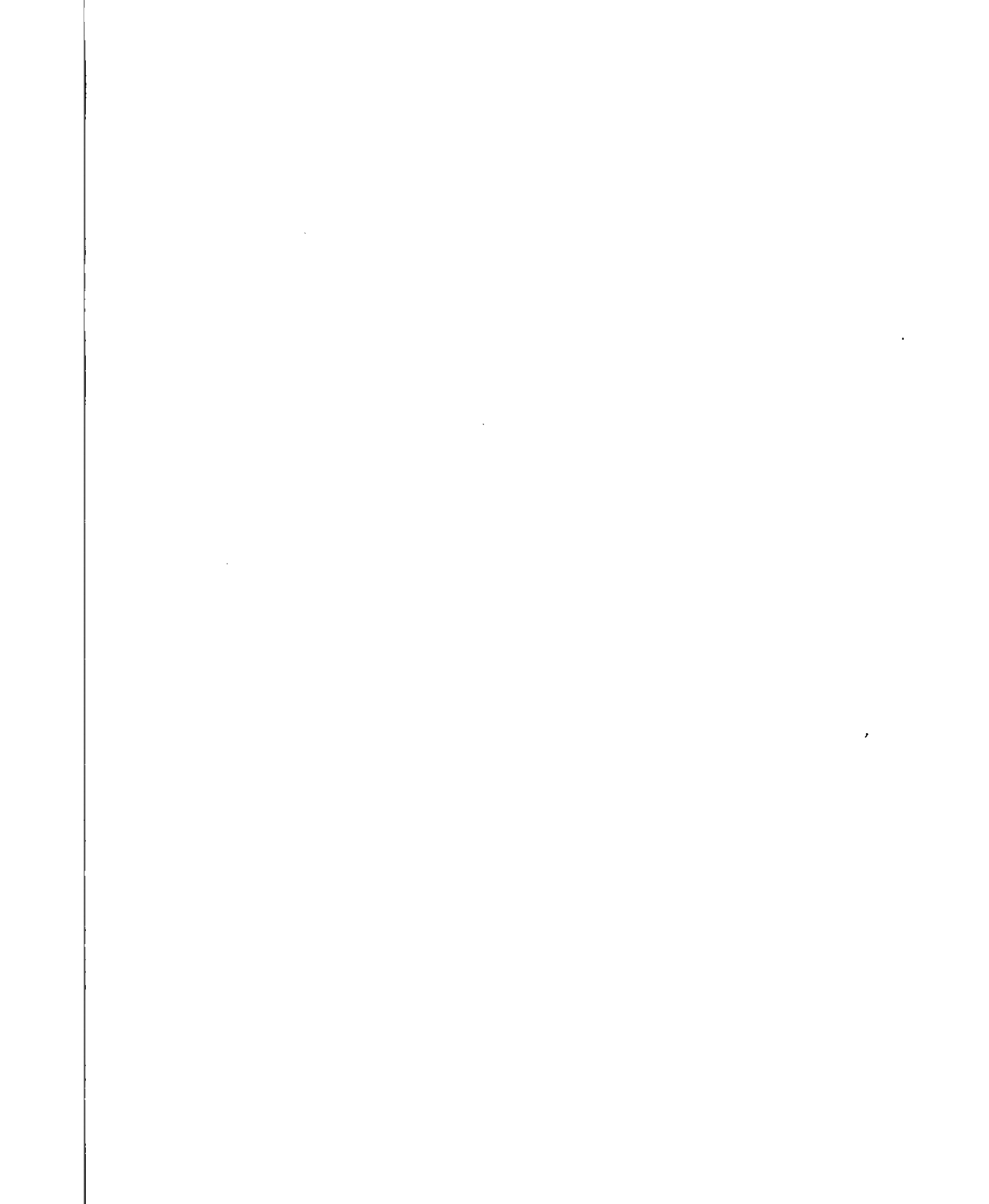
i

b

tungen zurückbleibt. (348)

Dabei kommt es weniger auf die absoluten Größen der einzelnen Teilziele, als vielmehr auf die daraus ablesbare Entwicklungstendenz an. (349) Bei gleichzeitiger Gefährdung mehrerer Teilziele, hat das am meisten vom Soll abweichende Teilziel Priorität. (350)

348.Klein aaO. Rdnr. 8 zu Art. 115 GG
349.BVerfGE 79, 311 (339)
350.BVerfGE 79, 311 (340)



4. Das Demokratieprinzip des Art. 20 I GG als Kreditgrenze

Wie auch das BVerfG ⁽³⁵¹⁾ in seinem Urteil betont, kann man die Finanzverfassung mit ihren defizitbeschränkenden Normen nicht isoliert sehen, sondern muß die Einbindung in die rechtsstaatlich demokratische Ordnung beachten. Damit tritt die Überlegung in den Vordergrund, ob aus dem allgemeinen Demokratieprinzip nicht zusätzliche Grenzen für die Staatsverschuldung zu gewinnen seien.

Im Anschluß an die Überlegungen von Niklas Luhmann zum zeitlichen Duktus politisch-administrativer Prozesse ⁽³⁵²⁾ wurden dessen Folgerungen auch in der juristischen Demokratiediskussion entsprechend verarbeitet. Luhmann hatte Zeitperioden im Verfassungsgefüge nicht als natürliche Elemente, sondern als sozialtechnische Werkzeuge ausgemacht. Noch weitergehend, er beschrieb deren Funktion als dazu dienlich, sachliche und soziale Probleme zulasten der Zeitdimension zu neutralisieren. ⁽³⁵³⁾

Vor allem Häberle ⁽³⁵⁴⁾ hat das dahingehend aufgenommen, daß die Funktion der Demokratie darin zu verstehen sei, Optionen zu eröffnen und auch zukünftig offenzuhalten, aber auf keinen Fall Optionen für die Zukunft gänzlich zu zerstören. ⁽³⁵⁵⁾ Demokratie sei auf Alternativen, auf alternative Zukunftsprojektionen angewiesen und reagiere auf nichts anfälliger als auf endgültige Negationen. Diese Möglichkeit zum

351. BVerfGE 79, 311 (328)

352. Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems in: der Staat 12,1 (12)

353. Luhmann aaO. S.13

354. Zeitschr. Pol 1974, 12

355. Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichen AÖR 102,, 27 ff.



Experimentieren, zur Abwendung nach erkannten Fehlsteuerungen ist nach Häberle geradezu die kennzeichnende Eigenschaft des Demokratiegebots, welches seinerseits geradezu konstitutiv für die "offene Gesellschaft" des Grundgesetzes sei. (356)

Als demokratisches Minimalpostulat ließe sich daraus die an das Parlament gerichtete Aufforderung ableiten, sich aller Entscheidungen zu enthalten, die zukünftigen Parlamenten die Möglichkeit zur selbstbestimmten Entscheidung nähmen. (357)

Bevor man die Konsequenzen ermittelt, die dieses Verständnis ganz offensichtlich für die Staatsverschuldung hat (358), muß hinterfragt werden, ob es wirklich das von Häberle gezeichnete Demokratiebild ist, das dem Grundgesetz zugrunde liegt.

Demokratie ist in erster Linie eine Form der Herrschaft, das heißt der Machtausübung (359), und damit ein Rahmen institutioneller Art zur legitimen Produktion von verbindlichen Vorgaben für das staatliche und gesellschaftliche Leben (360). Eine Herrschaft des Volkes, die an der Freiheitsidee ausgerichtet ist, verlangt aber die Gestaltungsfreiheit des Parlamentes (361) und zwar vordringlich des aktuell amtierenden Parlamentes. Mit jeder Entscheidung für etwas wird zwangsläufig auch eine Entscheidung gegen etwas anderes getroffen. Unvermeidlich ist dabei, daß manche Option für die Zukunft ganz vereitelt wird. Die Gesetzgebung kann sich nicht im bloßen Offenhalten von Optionen erschöpfen, politische Entscheidung ist mehr als bloßer Durchgangsposten eines immerwährenden Prozesses. Weiterhin erscheint es als überzogen, die offene

356. Verfassung als öffentlicher Prozess S. 57

357. so die Interpretationen von Henseler AÖR 108, 490 (500)

Donner ZParl 1987, 436 (448) und v. Arnim BayVbl 1981, 514

358. Häberle selbst sieht diese Konsequenz anscheinend nicht

359. für die h. M. Maunz Zippelius dt. Staatsrecht S. 3

360. Maunz Zippelius aaO.

361. BVerfGE 18, 257 (273); 60, 16 (43); und viele andere mehr

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

Gesellschaft schon allein dadurch gefährdet zu sehen, daß der aktuelle Gesetzgeber mit der Option für eine Maßnahme, dem zukünftigen Gesetzgeber eine andere Option verbaut.

Klassisch und richtig verstanden beinhaltet Demokratie hauptsächlich das Prinzip, Macht nur auf Zeit zu vergeben.⁽³⁶²⁾ Das bedeutet, die jeweiligen Machthaber nach wiederkehrenden Perioden abuberufen und durch das Volk als Souverän neue Machthaber berufen zu lassen.⁽³⁶³⁾ Dabei ist es zwar möglich, daß das Volk die alten Machthaber erneut beruft, das Prinzip der persönlichen Diskontinuität verbietet aber, daß sich diese als solche und geschlossen zur Wiederwahl stellen.⁽³⁶⁴⁾

Auffälligste Beispiele und Ausdruck des so verstandenen Demokratieprinzips sind die Amts- und Legislaturperioden, die jedem Organ, das Macht in irgendeiner Form ausübt, verbindlich vorschreiben, nach welcher Zeit seine Macht (spätestens) endet.⁽³⁶⁵⁾

Verschiedentlich wird aus dem durch diese Perioden konkretisierten Demokratieprinzip gefolgert, daß sich die Befugnisse des Organs auf die Gestaltung des so vorgegebenen Zeitraumes zu beschränken hätten. Daraus folge, daß grundsätzlich eine Vorausverfügung über die Zukunft mit dem (so verstandenen) Prinzip der Demokratie unvereinbar sei.⁽³⁶⁶⁾ Ein demokratisch

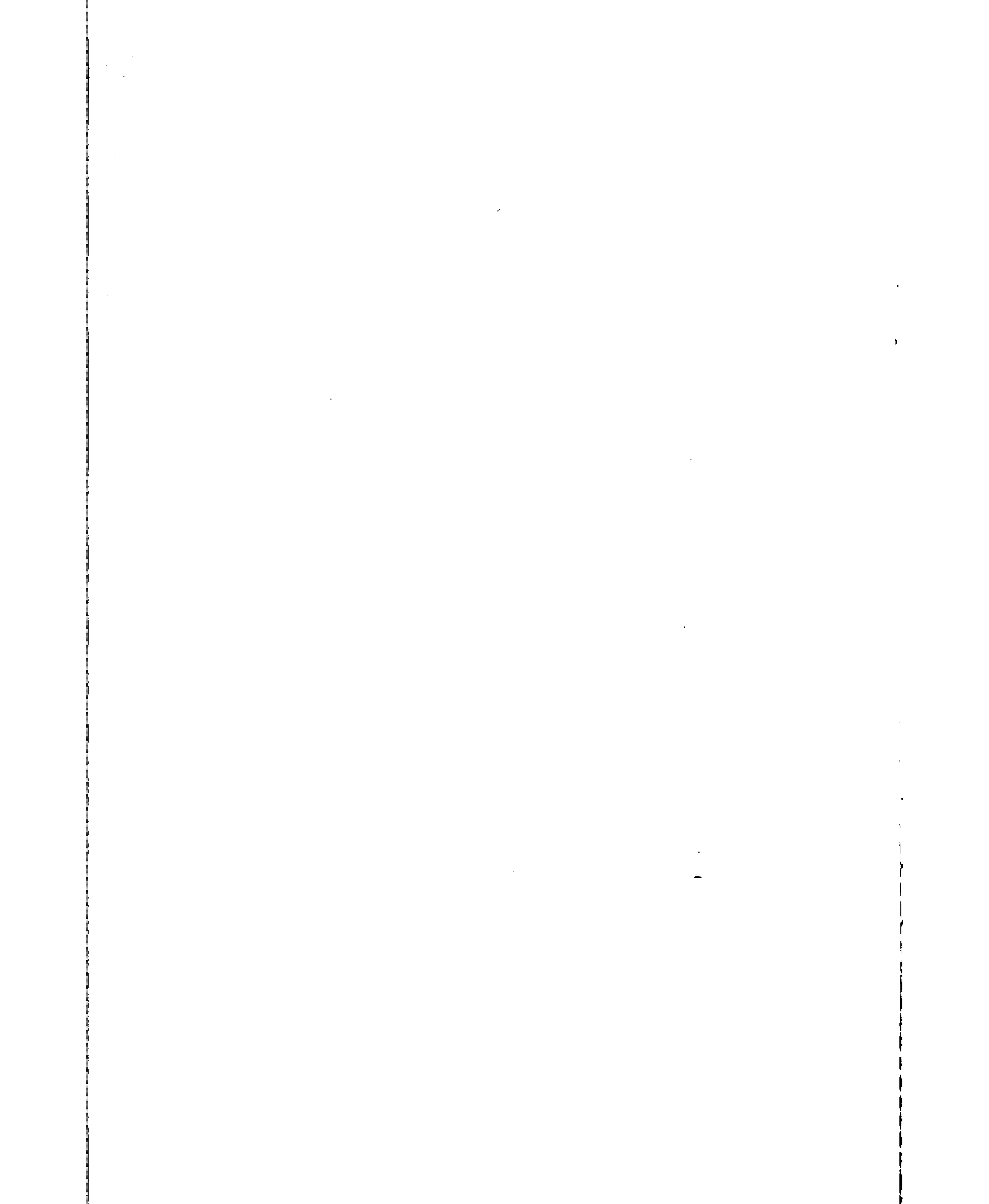
362. Der klassische Terminus lautet "Herrschaft auf Zeit" vergl. dazu K. Stern Staatsrecht Bd.1 S.609 wie hier: Püttner Staatsverschuldung S.11; Kirchhof Finanzpolitik im Umbruch S.277; v. Arnim BayVerwBl 1981,514 (518)

363. Böckenförde Demokratie als Verfassungsprinzip S.890
BVerfGE 1,33; BVerfGE 2,1

364. zur dennoch faktischen Perpetuierung von Parlament und Regierung siehe Henseler AÖR 108, 490 (490)

365. z.B. nach Art.39 GG 4 Jahre für den Bundestag; nach Art.54 II GG 5 Jahre für den Bundespräsident; nach § 4 BVerfGG 12 Jahre für Verfassungsrichter

366. am deutlichsten Püttner Staatsverschuldung S.10



gewähltes Parlament wäre demnach in seiner legislativen Tätigkeit auf solche Gesetze beschränkt, die keine Wirkkraft über die Legislaturperiode hinaus entfalten. (367)

Das kann nicht richtig sein, gibt es doch ein unabweisbares und unbestrittenes Bedürfnis nach Gesetzgebung, die über die relativ kurzen Legislaturperioden hinausreicht. Zwar könnte man dieses System noch dadurch retten, daß man jedem neu gewählten Parlament zuerst die Aufgabe zuweist, zu entscheiden, welche "alten" Gesetze es übernehmen wolle und welche nicht. Allein ein groteskes Verfahren! Zudem auch ein überflüssiges Verfahren, da die Regel *lex posterior derogat legi priori* dem Anliegen der zeitlichen Begrenzung der Wirkung von Parlamentsentscheidungen genauso gut gerecht wird, ohne allerdings wie oben die aufwendige Konstruktion der "Gesetzesübernahme" zu benötigen. (368) Das Demokratieprinzip kann nicht so eng interpretiert werden, daß es grundsätzlich keine Gesetzeswirkungen über die Dauer einer Legislaturperiode hinaus zuließe.

Möglicherweise existieren aber Durchbrechungen dieses Grundsatzes. Zu denken ist an das klassische Beispiel des Abschlusses eines unkündbaren völkerrechtlichen Vertrages oder auch an den invers konstruierten Fall des Austritts aus einem völkerrechtlichen Vertrage, in den es keinen einseitigen Wieder-Eintritt gibt. (369)

Trotz der in der Zukunft möglichen Lasten, trotz der Irreversibilität der Entscheidung, rechtfertigt diese Konstellation

367. vergl. auch Diskussion über das Schicksal von Gesetzesentwürfen über Legislaturperioden hinweg

368. vergl. die oben beschriebene britische Verfassungskonvention "Parliament cannot bind its successors"

369. Wilfried Bayer: Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen Regierungssystem S. 201 ff. zum sog. Saarvertrag BVerfGE 4, 157; zum Grundlagenvertrag BVerfGE 36, 1 vor allem aber der EWG - Vertrag!

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

aber keine Durchbrechung des aufgezeigten Grundsatzes. Der Eintritt von Lasten in der Zukunft ist nämlich keineswegs gewiß. Ein Vertrag kann genausogut extrem nutzbringend sein, wie sich seine Kündigung als ein weiser Entschluß darstellen kann. Solange aber dem Parlament nicht der Vorwurf gemacht werden kann, es verlagere gewußt und bewußt Lasten in die Zukunft, so lange kann das Prinzip nicht ausgehebelt werden. Es geht nicht um das rein formale Offenhalten von Optionen, sondern um materielle Entscheidungen, die nach belastend oder begünstigend zu qualifizieren sind. Es bleibt bei der Regel, daß das aktuelle Parlament grundsätzlich frei über seine Gesetzgebung entscheiden kann. Das demokratische Verfassungsrecht muß insofern dem Augenmaß des Gesetzgebers vertrauen.

Gelegentlich ist für die Staatsfinanzierung im Hinblick auf die periodische Ausgestaltung des Budgetprozesses und die Haushaltsgrundsätze, die die zeitliche Limitierung der gesetzlichen Ermächtigung betonen, etwas von dieser Regel Abweichendes behauptet worden. Hier läge ein durch eben diese Besonderheiten gerechtfertigtes Anwendungsgebiet für die demokratisch begründete Ausnahme, nach der sich die Auswirkungen des Gesetzes sich auf die durch Wahl legitimierte Zeit beschränken müßten. (370)

Das Argument, die Jährlichkeit des Budgets rechtfertige so eine Beschränkung des Staates auf die Einnahmen, die in einer Legislaturperiode zu erwarten seien, verböte also jede längerfristige Belastung durch der Kreditaufnahme korrespondierenden Rückzahlungsverpflichtungen, (371) vermag indes nicht zu überzeugen. Die verfassungsgeichtlich und aus praktischen Erwägungen zu erklärende Jährlichkeit (372) stellt keine solche Abweichung vom

370.allgemein für das Haushaltsrecht Püttner aaO.

speziell für das Leistungsrecht Mußgnug VVdStrl 47,114

371.im Anschluß an Püttner (aaO), Birk DVbl.1984, 745 (749)

v.Arnim BayVbl 1981,514 (519)

372.vergl oben die Kapitel 4.2.1. und 5.1.

18

2

1

4

37

12

7

15

normalen Gesetzgebungsverfahren dar, als das aus ihr solch weitgehenden Konsequenzen gefolgert werden könnten.

Ausserdem kann man das Demokratieprinzip weder im allgemeinen Gesetzgebungsverfahren noch im speziellen Fall der Haushaltsgesetzgebung isoliert betrachten. Auf jeden Fall entfaltet das ebenfalls in Art. 20 I GG verankerte Sozialstaatsprinzip Wirkungen, die sich mit denen des Demokratieprinzips überlagern.⁽³⁷³⁾ In seinem Kern fordert das Sozialstaatsprinzip auch den Gesetzgeber dazu auf, die menschenwürdigen Existenzbedingungen für die Zukunft zu sichern. Damit gebietet dieser Verfassungsgrundsatz geradezu, für die Zukunft vorausschauende Gesetze zu erlassen, die sich per definitionem nicht auf Gegenwartswirkungen beschränken können.⁽³⁷⁴⁾ Die gesetzlich verankerte Pflicht zur mittel- und langfristigen Finanzplanung belegt darüber hinaus, daß der Staat die Auswirkungen seines Finanzgebarens nicht auf die Dauer einer Legislaturperiode zu beschränken hat.

Die die Dauer einer Legislaturperiode überdauernden Rückzahlungsverpflichtungen verstoßen also nicht dadurch gegen die Verfassung, weil sie undemokratisch wären. Vielmehr wird der Grundsatz der Demokratie derart vom Sozialstaatsprinzip überlagert und durch Art. 115 GG, der die Zulässigkeit der Staatsverschuldung ja voraussetzt, derart konkretisiert, daß die Staatsverschuldung in diesem Sinne als demokratisch legitimiert angesehen werden muß.

Aus der Sicht eines amtierenden Parlamentes sind also von vorherigen Parlamenten begründete Rückzahlungsverpflichtungen zwar Faktoren, die seine Entscheidungs- und Gestaltungskompetenz als Haushaltsgesetzgeber faktisch beeinträchtigen, sie sind aber als legale und auch legitime Vorausgestaltung der

373. Bachof VVdStrl 12,38 (39); Henseler AÖR 108,490 (499)

Donner ZParl 1987,436 (447)

374. Donner aaO. Vitzthum Parlament und Planung S.37 ff.



Entscheidungsbasis anzusehen und zu akzeptieren. (375) In der anderen Richtung auf der Zeitachse bedeutet das, daß das amtierende Parlament ohne inhaltlich durch - aus dem Demokratieprinzip erwachsende - rechtlich relevante Rücksichten begrenzt zu sein, die Situation und den Rahmen vorbereitet, innerhalb dessen sich die Gestaltungsfreiheit seiner Nachfolger nur entwickeln kann. Mit dieser Feststellung wird weder eine systemwidrige Durchbrechung des demokratischen Prinzips Macht auf Zeit, noch eine undemokratische Einschränkung der Gestaltungsfreiheit künftiger Parlamente postuliert, sondern der demokratische Grundsatz formuliert, daß das souveräne Parlament in jeder historischen Lage grundsätzlich frei entscheidet, welche Lasten dem Gemeinwesen auferlegt werden. (376) Wie oben gezeigt, findet dieser Grundsatz in der Kollisionsregel *lex posterior derogat legi priori* seine prominenteste Ausprägung. Gerade hier wird aber auch die Prämisse deutlich, die der hier vertretenen Meinung Grenzen zieht: legitime Vorausbestimmung des Entscheidungsspielraumes setzt voraus, daß überhaupt ein Spielraum übrigbleibt.

Im Sinne dieses Argumentes könnte man die Staatsverschuldung dann als gegen den Verfassungsgrundsatz der Demokratie verstößend ansehen, wenn allein der Schuldendienst den Haushaltsgesetzgeber so einengt, daß er zur Verwirklichung eigener Vorhaben keinerlei Mittel mehr zur Verfügung hätte. Da die Fähigkeit zu Ausgaben aber gleichzeitig die Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung ist, müßte man in diesem Falle davon sprechen, daß das vorhergehende Parlament nicht lediglich einen legitimen Rahmen

375. So schon BVerfGE 45,1 (32); aktuell BVerfGE 79,311 (343)
a.A. Kloepfer in VVDStRL40,63 (84) (für Schonungspflicht zugunsten der Entscheidungsbasis zukünftiger Generationen)

Benda Demokratie Sp.1199 ("es ergibt sich die verfassungsrechtliche Konsequenz, daß Festlegungen für über die Legislaturperiode hinausgehende Zukunft nach Möglichkeit zu vermeiden sind")

376. so auch Paul Henseler AÖR 108,490 (506)

11

12

13

14

15

16

für seinen Nachfolger gesetzt hat, sondern dieser Rahmen auch bereits selbst mit einem Bild seiner Wahl vollständig gefüllt hat. Dies wäre in der Tat eine undemokratisch hohe, mithin verfassungswidrige Staatsverschuldung.

Angesichts der aktuellen Zahlen kann aber keinesfalls davon gesprochen werden, daß diese Extremgrenze in näherer Zukunft erreicht oder gar überschritten würde. (377)

Im Anschluß an die Diskussion um das Mitbestimmungsgesetz und um die friedliche Nutzung der Atomenergie hat ein anderer Gesichtspunkt die Demokratie-Diskussion beschäftigt: inwieweit diese Entscheidungen sich von den bisher gekannten Entscheidungen dadurch unterscheiden, daß sie eine neue Qualität der Unumkehrbarkeit darstellten (378). Aus dieser behaupteten neuen Qualität wurde abgeleitet, sie entzögen sich der Verfügungsbefugnis der Parlamente, zumindest was die konventionellen Entscheidungsgrundsätze und Mehrheitserfordernisse angeht. (379) Mag man diese Folgerung auch für zu weitgehend halten (380), so

377. anders wäre die Situation zu beurteilen, wenn man etwa die belgische Haushaltssituation zugrundelegen müßte. Nach einem Interview des belgischen Finanzministers Philippe Maystadt mit Der Zeit vom 11/05/1990 muß Belgien heute etwa ein Drittel seines gesamten Haushaltsaufkommens zur Begleichung der öffentlichen Schuld aufbringen. Die Abhängigkeit vom Finanzmarkt ist extrem hoch, eine Erhöhung des Zinssatzes um 1 % würde Mehrausgaben von mehr als 25 Milliarden BF (1,2 Milliarden DM) pro Jahr bedeuten. Das ist 0,5 % des gesamten Bruttosozialproduktes. Diese Zahlen belegen eine irreversible Bindung des Parlamentes, aufgrund "laxer Ausgabenpolitik" in den Jahren 1975-1981.

378. zur Mitbestimmung Mertens RdA 1975,89 (98)
speziell zum schnellen Brüter in Kalkar Cornelius Mayer
Tasch ZRP 1979,59 (61) "Plutoniumstaat"

379. siehe vorherige FN

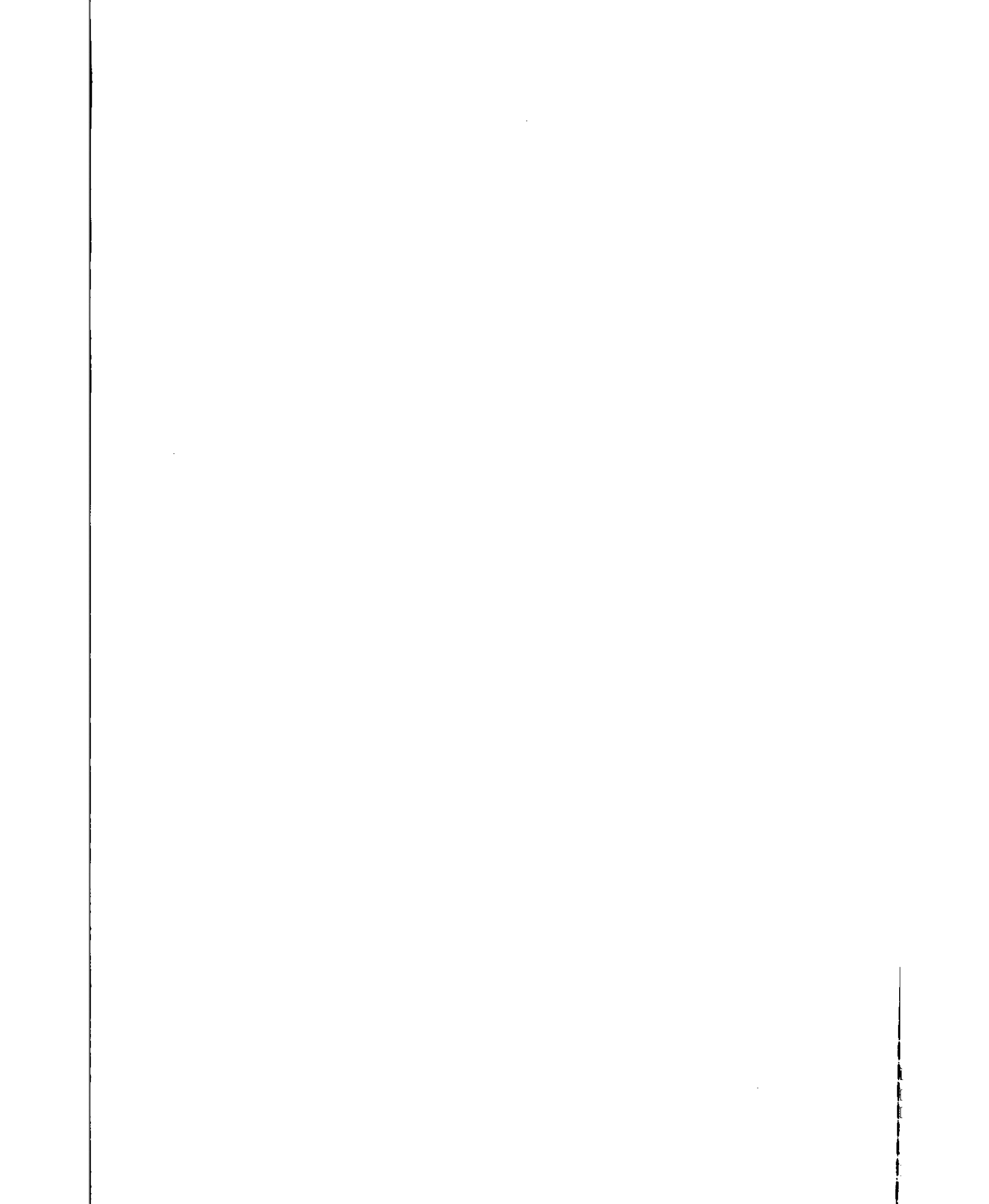
380. immerhin hat das BVerfG in seinen Entscheidungen zu den genannten Gebieten - BVerfGE 25,1 (12ff); 49,89 (143); 50,290 (335); 56,54 (78ff.) und AIFO 1987, 522 - die Besonderheiten insoweit anerkannt, als es eine ansonsten unbekannte Pflicht des Gesetzgebers zur Beobachtung der weiteren Entwicklung und eine damit korrespondierende legislative Nachbesserungspflicht angenommen hat

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

kann dieser Gedanke für eine Begrenzung der Staatsschuld nicht nutzbar gemacht werden. Die angesammelte Staatsschuld stellt kein irreversibles Faktum dar, sie ist sehr wohl durch Konsolidierung rückführbar. Richtig ist zwar, daß der von der Allgemeinheit dafür zu zahlende Preis hoch sein wird, ein hoher Preis für die Reversibilität ist aber keinesfalls mit der Irreversibilität gleichzusetzen. Nur für Letztere sind aber die erhöhten Anforderungen, wenn überhaupt, anwendbar. Daß auch ein sehr hoher Preis mit der absoluten Irreversibilität nicht gleichgesetzt werden kann, belegt das Beispiel der Kriegsführung. Die demokratische Legitimation zur bewaffneten Landesverteidigung ist unbestritten. Genauso unbestritten hoch sind die Kosten, die ein Volk, auch in der Zukunft, dafür höchstwahrscheinlich zu zahlen hat. Wenn aber diese wahrlich existenzielle Entscheidung nicht ob der Kosten den Rahmen der Demokratie sprengt, dann erreicht die Staatsverschuldung diese Schwelle erst recht nicht.

Man muß daher mit dem BVerfG⁽³⁸¹⁾ davon ausgehen, daß das Grundgesetz mit Art.115 I Satz 2 und Satz 3 das allgemeine Demokratieprinzip für die Frage der Staatsverschuldung so konkretisiert hat, daß aus dem allgemeinen Prinzip keine weiteren Beschränkungen abzuleiten sind.

381.BVerfGE 79,311 (343)



5. Ergebnis Rechtslage Deutschland

Auf einer über 200 jährigen verfassungsgeschichtlichen Tradition aufbauend, haben die kreditlimitierenden Vorschriften des Grundgesetzes mit der Haushaltsreform 1967/69 ihre Form erhalten, die 1989 durch das Urteil des BVerfG interpretiert worden ist.

Den einschlägigen Art. 109 II GG und Art. 115 I GG liegt ein Konzept zugrunde, nach dem die Kreditfinanzierung zum einen Mittel zur Konjunkturpolitik ist, zum anderen aber auch das Faktum beachten muß, daß Kreditfinanzierung typischerweise zukunftsbelastend wirkt. Aus diesem Grunde ist eine Kreditaufnahme dann verfassungswidrig, wenn sie die Summe der zukunftsbe günstigenden Investitionsausgaben übersteigt.

So hat das Grundgesetz ein dreistufiges Regelungssystem geschaffen, in dem sich die Staatsverschuldung grundsätzlich gemäß Art. 109 II GG an den Erfordernissen einer antizyklischen Konjunkturpolitik auszurichten hat.

Eine zweite Grenze ist durch Art. 115 I GG gezogen, nach dem die Summe der Ausgaben für Investitionen nicht unter der Neuverschuldung liegen darf.

In diesen Artikel ist der Art. 109 II GG quasi als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal hineinzulesen, sodaß eine unter der Investitionssumme liegende Neuverschuldung nicht automatisch unbedenklich ist.

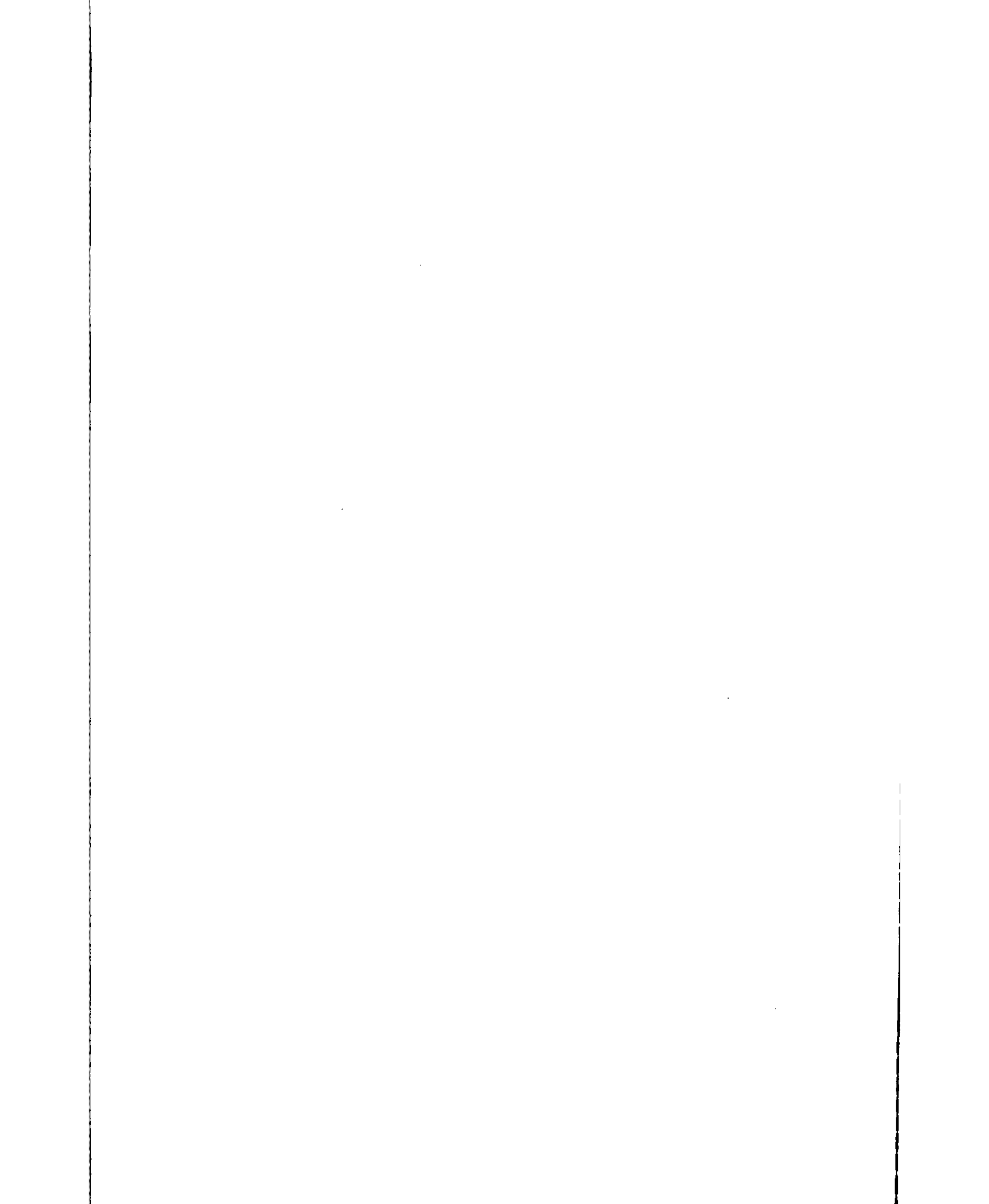
Der zweite Halbsatz von Art. 115 I Satz 2 GG gewährt von dieser Regel dann eine Ausnahme, wenn eine höhere Verschuldung ausnahmsweises erforderlich ist, um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wiederzugewinnen. In diesen Fällen hat der Haushaltsgesetzgeber darzulegen, warum diese überhöhte Verschuldung notwendig war.

1914

Bei diesem ganzen System hat sich vor allem der Versuch als problematisch erwiesen, Politikräume rechtlich zu regeln, ohne der Politik die notwendigen Freiräume zu nehmen. Der vom Grundgesetz eingeschlagene Weg über unbestimmte Rechtsbegriffe mit weitem Beurteilungsspielraum, hat sich als relativ unwirksam erwiesen. Die nur auf ihre Appellfunktion gegründete kreditlimitierende Wirkung ist bescheiden geblieben und hat das Anwachsen der Staatsschuld nicht verhindern können.

Allerdings ist dadurch ein öffentliches Bewußtsein geschaffen worden, daß Kreditfinanzierungen zunehmend kritischer sieht und das nicht zuletzt zu der Klärung durch das BVerfG geführt hat. In diesem klarstellenden Urteil wird dann auch harsche Kritik geübt, eine strenge Auslegung der Vorschriften festgeschrieben und es wird gefordert, den unbestimmten Rechtsbegriffen durch Gesetz die Kontur zu geben, die sie justiziabel machen.

Der Rechtsstaat duldet kein den Bürger direkt oder indirekt belastendes Handeln des Staates mehr, ohne diesen an Vorgaben zu binden und deren Einhaltung gerichtlich zu überwachen.



KAPITEL VThesen zur juristischen Regelung der Staatsverschuldung

Staatsschulden sind ein wirtschaftspolitisch brisantes Thema. Durch ihre Höhe stellen sie sowohl international die gefährlichste Herausforderung für das Weltwirtschaftssystem, als auch national eine Bedrohung für wirksame Konjunkturpolitik und die Wohlfahrt des Einzelnen dar.

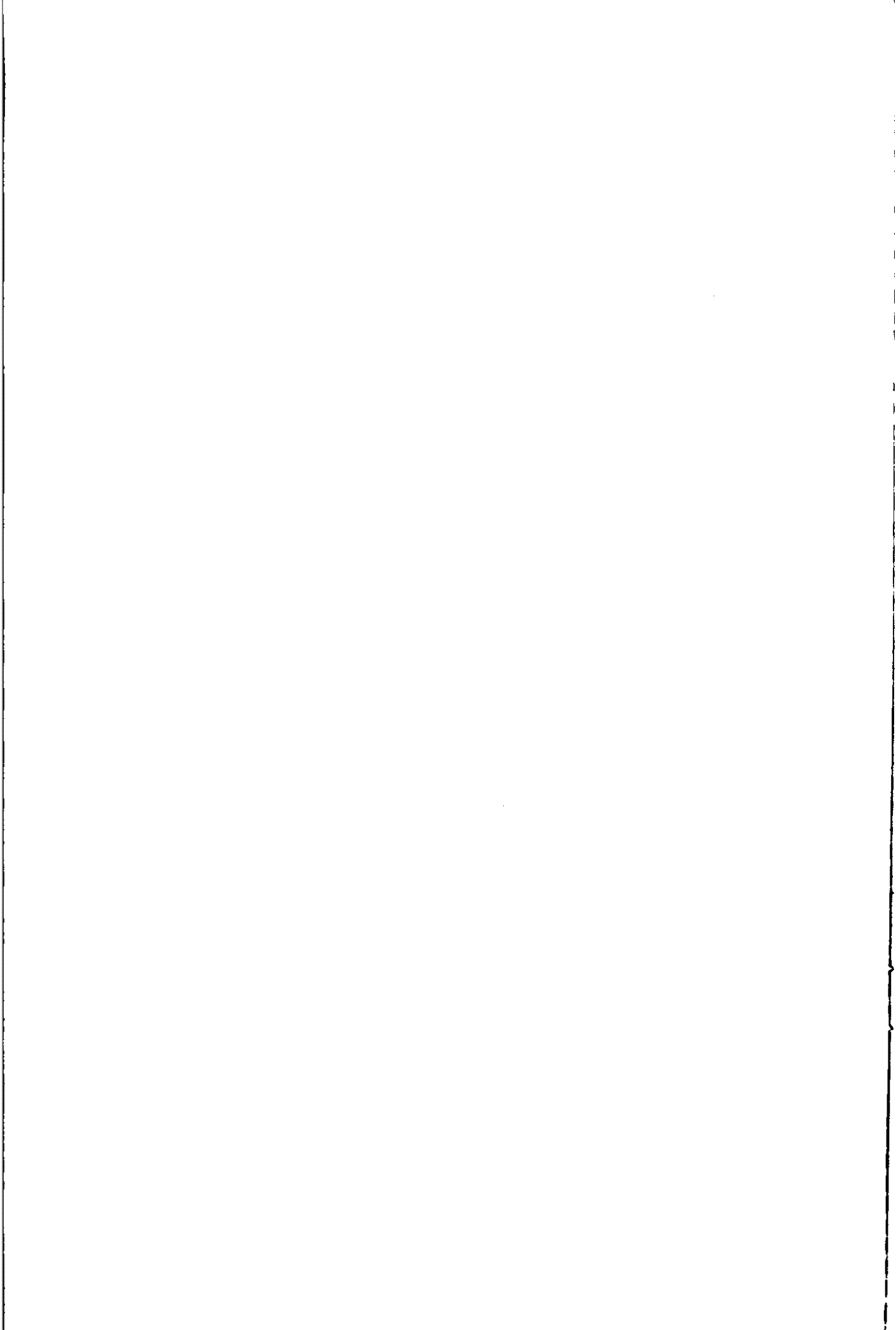
Staatsaufgaben lassen sich nicht von Staatsausgaben trennen. Die Entscheidung über das Ob und Wie von Staatsausgaben stellt somit das Herzstück der Politik dar. Gleichzeitig ist diese Entscheidungskompetenz auch Kern der staatlichen Souveränität.

Der Staat kann grundsätzlich nur diejenigen Mittel zur Aufgabenfinanzierung einsetzen, die er zuvor vereinnahmt, d.h. vom Bürger in der einen oder anderen Form abgezogen hat. Damit ist die Frage der Staatsfinanzierung eine Frage, die den Bürger individuell und direkt in seiner Freiheitssphäre betrifft. Das gilt gleichermaßen für die Finanzierung durch Steuern, wie für die durch Kredite.

Die Magna Charta und die Boston Tea Party markieren historische Wendepunkte, an denen aus dieser Erkenntnis heraus von den Betroffenen verfahrensmäßige Sicherungen bei der Steuerfinanzierung erstritten wurden. Das an sich politische Thema der Staatsfinanzierung wurde Rechtsmaterie.

Für die Finanzierung durch Kredit markieren der Tübinger Vertrag und die Verfassungen des süddeutschen Frühkonstitutionalismus eine entsprechende Wende zur Verrechtlichung.

Nach heutigen Maßstäben bedeutet das, daß es zu einem rechtsstaatlich und demokratisch verfassten Gemeinwesen gehört, daß



die zentralen Themen der staatlichen Einnahme- und Ausgabenpolitik an rechtliche Regeln gebunden und der entsprechende Vollzug überprüft werden muß.

Ganz allgemein hat sich hierzu ein zweistufiges Regelungssystem herausgebildet, bei dem auf übergeordneter Ebene, meist der Verfassungsebene, die Grundsätze und Kompetenzen geregelt werden, während auf untergeordneter Gesetzesebene die Einzelheiten festgeschrieben wurden.

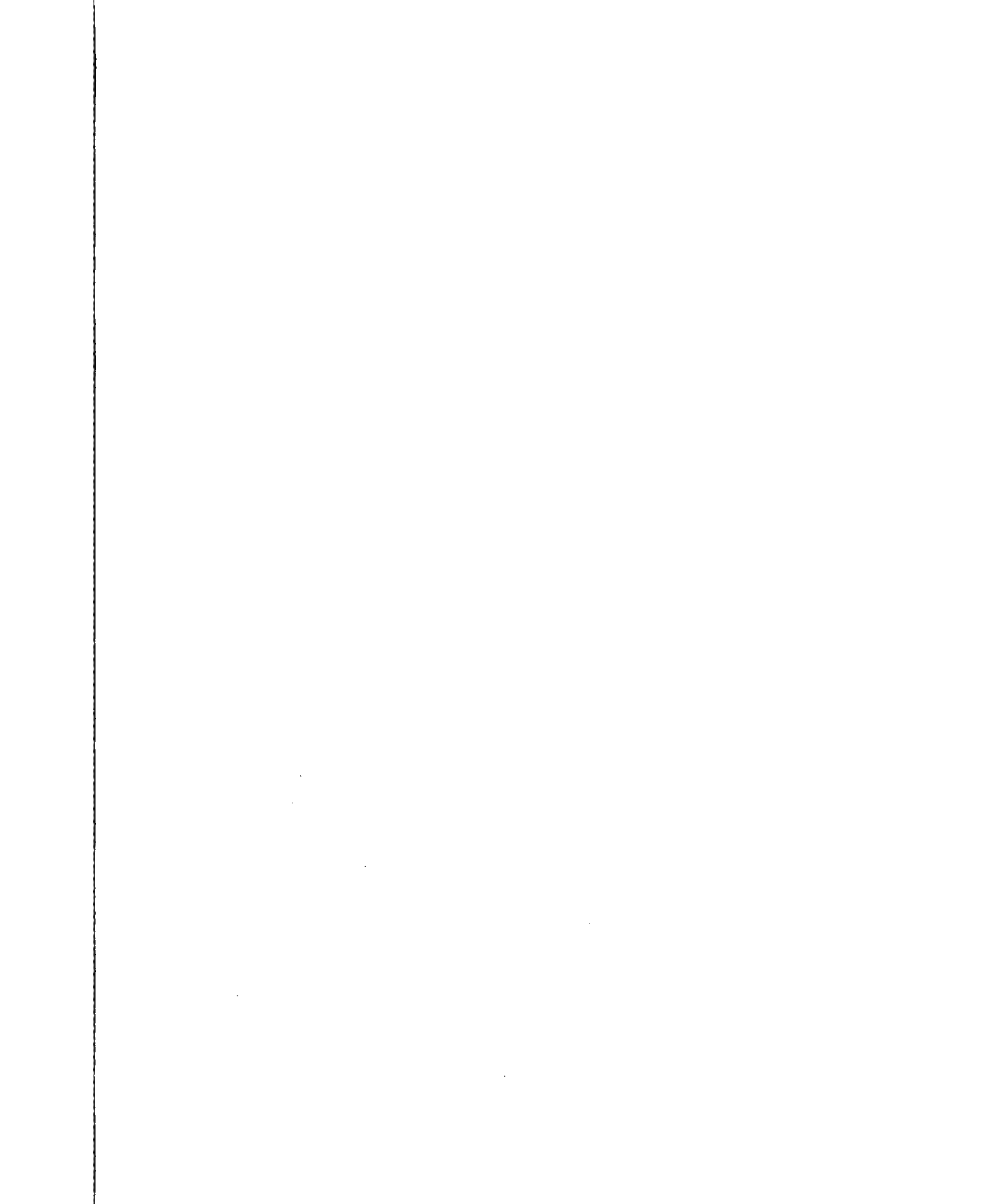
So hat sich in fast allen Rechtsfamilien ein Budgetprozess herausgebildet, der durch die Prinzipien der Öffentlichkeit, der Periodizität und der Vollständigkeit geprägt ist. Parlamentarisches Zustimmungserfordernis und nachträgliche Kontrolle des Haushaltsvollzuges durch Rechnungsprüfungsinstitutionen sind weitere gemeinsame Charakteristika.

Ganz in dieses allgemeine Schema passen auch die Regelungen des deutschen Grundgesetzes, obwohl sie noch das absolut unübliche Element der materiellen Begrenzung der Staatsverschuldung enthalten.

Zwei Entwicklungen stellen indes die überkommene Rechtsordnung in Frage:

Zum Einen muß den politischen und administrativen Handlungsträgern vorgeworfen werden, daß sie vermehrt bei ihren Finanzentscheidungen zu Ergebnissen kommen, die nicht mehr der Präferenz der Bürger entsprechen. Ihr mit wenigen Ausnahmen nur durch Mitwirkungsrechte beschnittener Handlungsfreiraum wird mißbraucht, der Entscheidungsprozess weist Unvollkommenheiten auf.

Zum Zweiten verlagert die immer umfangreicher werdende Kreditfinanzierung die Lasten der Ausgaben auf die Zukunft, während die Gegenwart den Nutzen daraus zieht. Damit ist die Frage nach der intertemporalen Gerechtigkeit gestellt, die



Dimension der Zeit erhält eine ganz neue Bedeutung, die bei konventionellen Entscheidungen nicht auftritt.

Man muß daher das Problem der Staatsverschuldung im Zusammenhang sehen mit den Fragen, die auch die herkömmlichen Dimensionen von Verantwortung und Überschaubarkeit sprengen: den Problemen der Gentechnik, der Entsorgung atomaren Abfalls, der Friedenssicherung. All diese Fragen stoßen an die Grenzen der konventionellen Rechtsordnung, die grundsätzlich nur die Interessen der aktuellen Generationen berücksichtigt. Die Interessen der kommenden Generationen, der Zukunft finden in dem herkömmlichen System keine Berücksichtigung.

Die Untersuchung zeigt insofern, daß selbst das ausführliche verfassungsrechtliche System zur Eingrenzung der Staatsverschuldung, wie es das deutsche Grundgesetz darstellt, dort an seine Grenzen stößt, wo die Interessen der Gegenwart mit denen der Zukunft in Konflikt geraten. Mit dem herkömmlichen zweistufigen Regelungssystem lassen sich die auftretenden Probleme nicht zufriedenstellend lösen.

Es bedarf vielmehr einer Lösung auf einer neuen dritten Ebene, die der "normalen" Verfassungsebene noch übergeordnet ist.

Forderungen, Finanzentscheidungen durch erhöhte parlamentarische Zustimmungserfordernisse zu herausgehobener Legitimität zu verhelfen, oder sie durch unabhängige, nur dem Allgemeinwohl verpflichtete Sachverständige treffen zu lassen, über eine Neuinterpretation des Demokratiebegriffs nach Luhmann'scher Art, bis zu der Forderung nach Ewigkeitsklauseln in den Verfassungen reicht die Spannweite der entsprechenden Instrumente. Jeder dieser Vorschläge hat seine Probleme, doch diese Untersuchung zeigt, daß eine wirksame und sinnvolle Begrenzung der Staatsverschuldung, allein mit den konventionellen Methoden unter Aussparung dieser neuen Dimension, nicht zu leisten ist.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

AN H A N G I

ÜBERSICHT DER NATIONALEN VERSCHULDUNGSSITUATION

LÄNDERTABELLEN

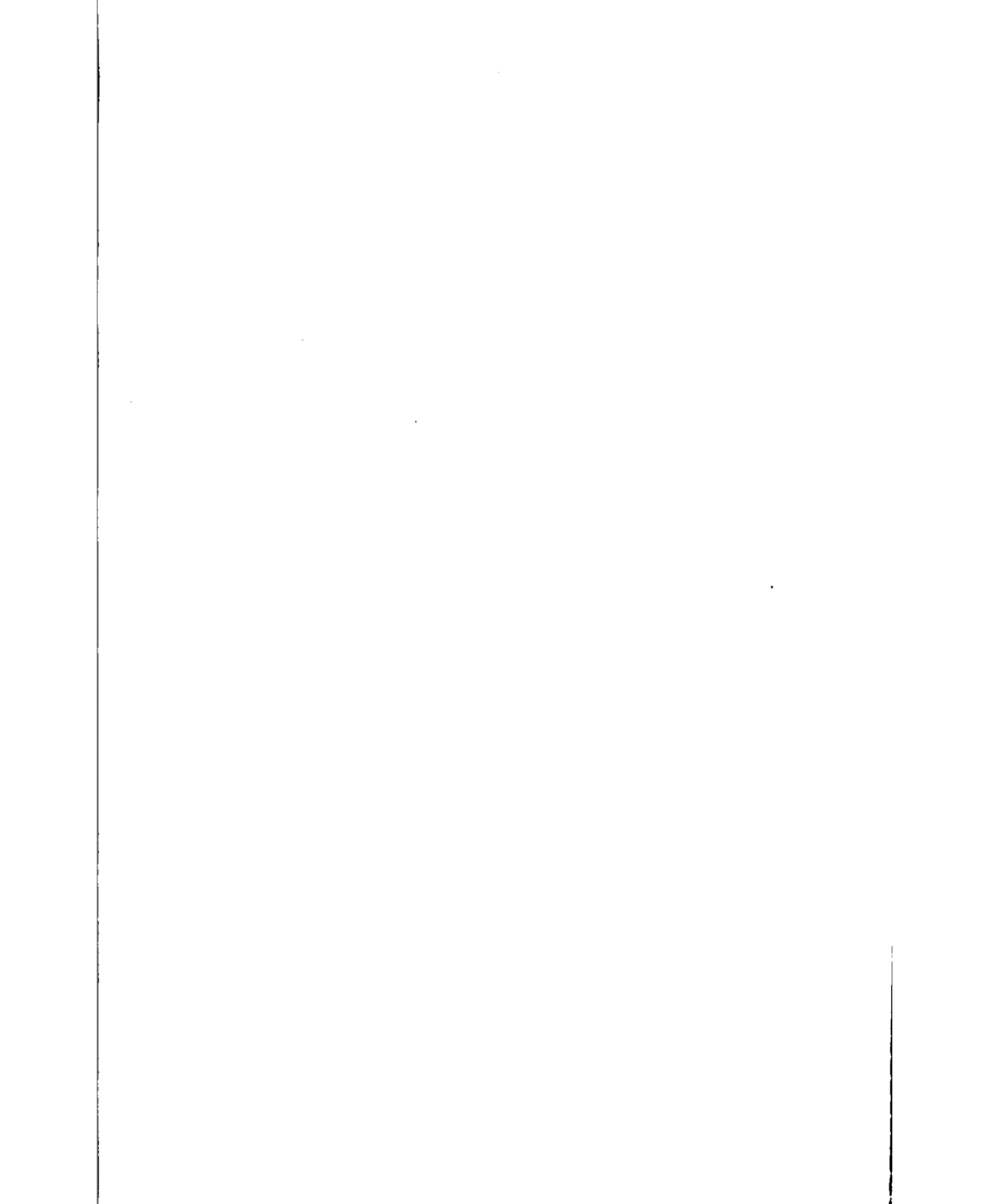


Tabelle 3

Staat	Haushaltsjahr	in Mrd. Landeswährung ¹⁾					Steigerung der Ausgaben (1984 = 100)	Nennbetragsgrößen	
		Einnahmen	Ausgaben	Nennbetragsgrößen	Steigerung	der Ausgaben		des BIP	
									in Mrd.	in %
Bundesrepublik Deutschland	1984	223,1	231,8	78,8	100	11,4	1,6		
	1985	235,3	237,1	22,7	102	6,8	1,2		
	1986	228,3	261,3	22,2	104	4,8	1,2		
	1987	241,1	269,0	27,9	107	10,4	1,4		
	1988	239,4	273,4	26,8	109	13,1	1,7		
Belgien	1984	137,2	1.904	37,8	100	27,7	11,8		
	1985	143,7	2.087	63,5	110	20,4	13,3		
	1986	147,1	2.082	61,1	109	28,4	11,9		
	1987	151,8	2.079	56,2	107	25,4	9,4		
	1988	154	2.074	57,0	108	25,1	8,3		
Dänemark	1984	192,6	238,1	43,5	100	18,4	8,1		
	1985	218,7	240,9	78,3	102	10,8	4,1		
	1986	244,7	242,9	1,8	107	—	—		
	1987	251,0	261,0	11,4	113	4,3	1,6		
	1988	271	277	6,0	117	2,2	—		
Frankreich	1984	639,4	1.001,6	146,2	100	14,5	3,4		
	1985	1.071,8	—	323,3	107	12,3	2,9		
	1986	1.133,4	—	141,1	113	12,3	2,9		
	1987	1.051,7	1.164,7	10,1	116	10,3	2,0		
	1988	1.179,9	1.179,9	—	117	8,7	1,7		
Griechenland	1984	941,0	1.298,8	34,8	100	27,0	9,2		
	1985	1.123,2	1.900,3	78,3	132	34,0	12,6		
	1986	1.984,8	2.010,2	51,3	136	23,6	8,2		
	1987	1.781,7	2.433,2	61,3	188	10,5	10,5		
	1988	1.978,4	2.051,3	1.072,8	228	21,2	12,9		
Großbritannien	1984/85	123,3	133,4	18,1	100	7,6	3,1		
	1985/86	141,5	148,2	16,9	108	7,5	3,0		
	1986/87	141,5	152,0	11,2	112	6,9	2,8		
	1987/88	153,3	158,2	6,8	115	0,6	0,2		
	1988/89	169,4	163,5	6,9	120	—	—		
Italien	1984	231,2	318,4	81,3	100	20,8	13,2		
	1985	227,8	328,1	110,5	109	27,1	12,7		
	1986	249,6	428,3	117,7	121	26,5	14,1		
	1987	218,4	477,4	121,8	141	28,2	11,3		
	1988	298,0	574,3	124,3	160	25,6	11,3		
Japan	1984/85	38.100	51.200	13.100	100	35,6	4,4		
	1985/86	40.672	53.003	12.333	104	23,3	3,9		
	1986/87	43.982	53.640	9.658	105	18,0	2,9		
	1987/88	48.852	56.608	7.746	111	21,0	2,3		
	1988/89	50.770	59.298	8.828	116	15,6	2,4		
Kanada	1984/85	53.348	60.811	7.165	118	11,9	1,9		
	1985/86	70,9	109,2	38,3	100	35,1	5,6		
	1986/87	88,8	111,2	24,4	102	30,9	7,2		
	1987/88	97,5	116,4	20,8	107	28,3	6,0		
	1988/89	112,4	122,9	20,3	111	21,3	4,7		
Luxemburg	1984	63,7	68,2	4,5	100	—	—		
	1985	74,7	69,4	3,3	106	—	—		
	1986	74,3	76,2	2,9	117	—	—		
	1987	86,0	81,0	3,0	124	—	—		
	1988	92,3	80,7	4,8	139	—	—		
Niederlande	1984	132,7	162,7	30,0	100	18,4	7,5		
	1985	141,0	168,3	27,3	102	13,2	6,1		
	1986	148,0	171,7	23,7	106	13,3	5,3		
	1987	146,8	176,6	29,8	109	16,8	6,9		
	1988	148,4	174,5	28,1	107	15,0	5,8		
Osterreich	1984	151,0	176,2	25,2	108	14,3	5,3		
	1985	162,7	182,7	30,0	100	18,4	7,5		
	1986	141,0	168,3	27,3	102	13,2	6,1		
	1987	146,8	176,6	29,8	109	16,8	6,9		
	1988	148,4	174,5	28,1	107	15,0	5,8		
Portugal	1984	326,2	320,7	57,4	100	18,9	4,3		
	1985	378,3	287,0	60,1	108	18,4	4,4		
	1986	378,3	281,0	72,0	116	18,3	5,1		
	1987	361,9	324,9	74,6	119	18,3	4,8		
	1988	363,2	324,9	72,0	123	18,4	4,0		
Spanien	1984	3.077	3.043	1.188	100	22,2	4,7		
	1985	4.310	6.189	1.100,3	122	27,9	6,0		
	1986	3.360	6.982	87,1	139	23,3	5,1		
	1987	6.644	7.390	1.202	146	17,6	3,6		
	1988	7.829	7.829	1.183	155	15,1	3,0		
USA	1984/85	724,1	846,3	212,2	100	23,4	5,4		
	1985/86	769,1	890,3	221,2	105	22,2	5,3		
	1986/87	854,1	1.001,6	150,6	106	22,2	5,3		
	1987/88	909,2	1.053,8	144,6	112	19,9	3,1		
	1988/89	964,7	1.094,2	129,5	118	18,8	2,6		
Sonstige	1984/85	1.031,3	1.151,8	82,3	100	8,0	1,7		
	1985/86	—	—	—	—	—	—		
	1986/87	—	—	—	—	—	—		
	1987/88	—	—	—	—	—	—		
	1988/89	—	—	—	—	—	—		

¹⁾ Italien = 1000 Mrd. Lit.

Quelle: Nr. EC-Staat-Umgebung der EC-Comission, Ausgaben Bundesrepublik Deutschland; Statistik nationale accounts

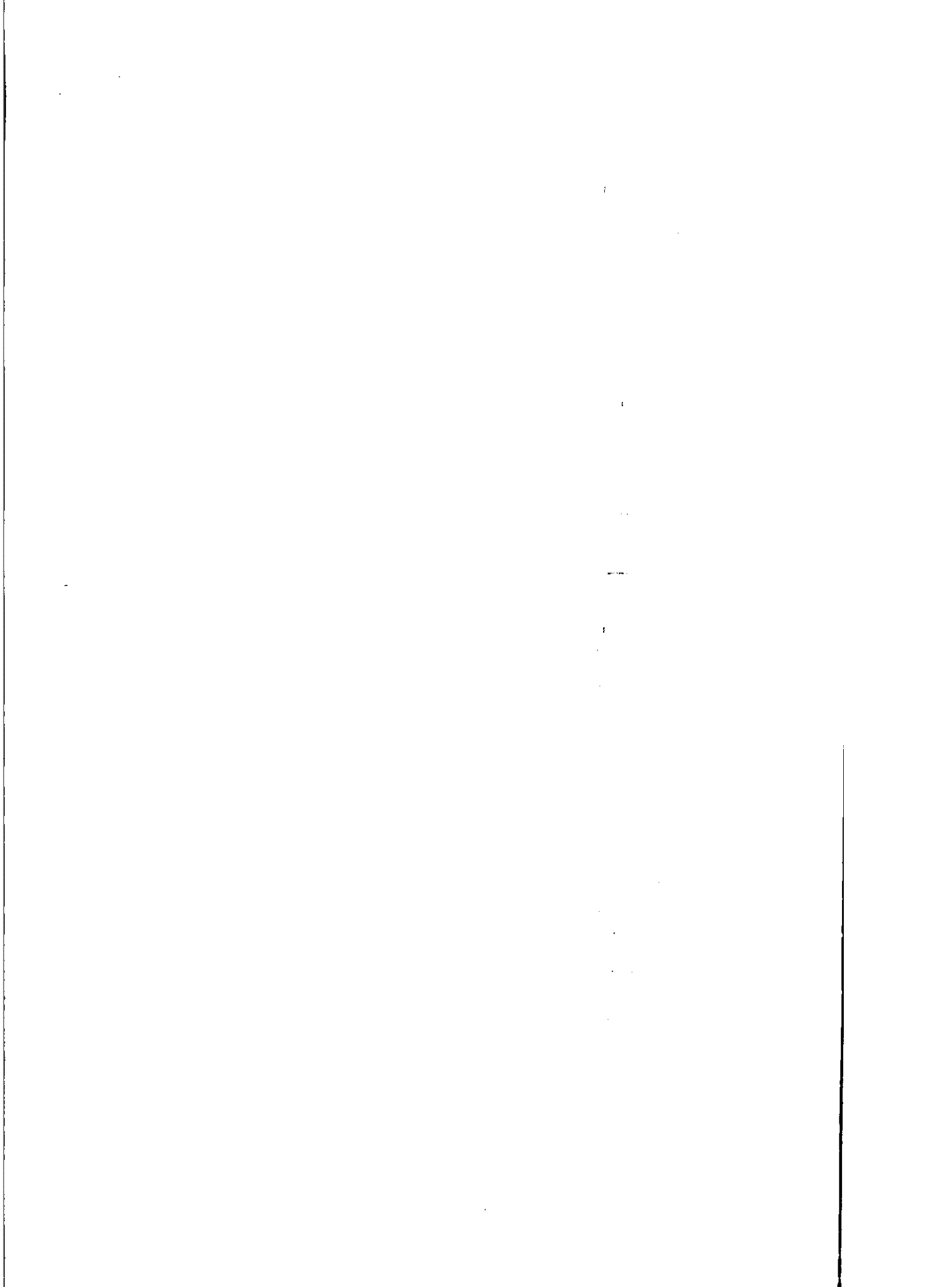
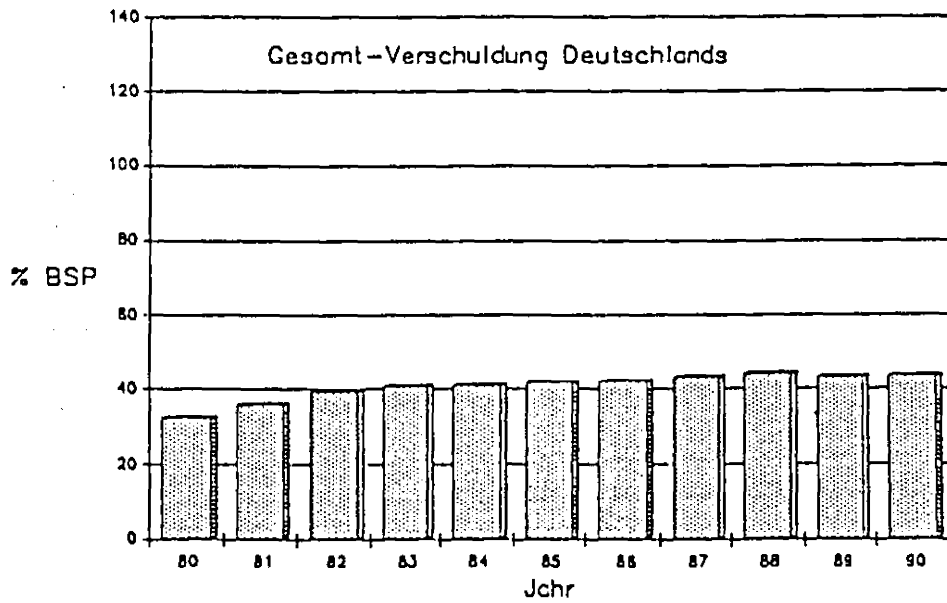
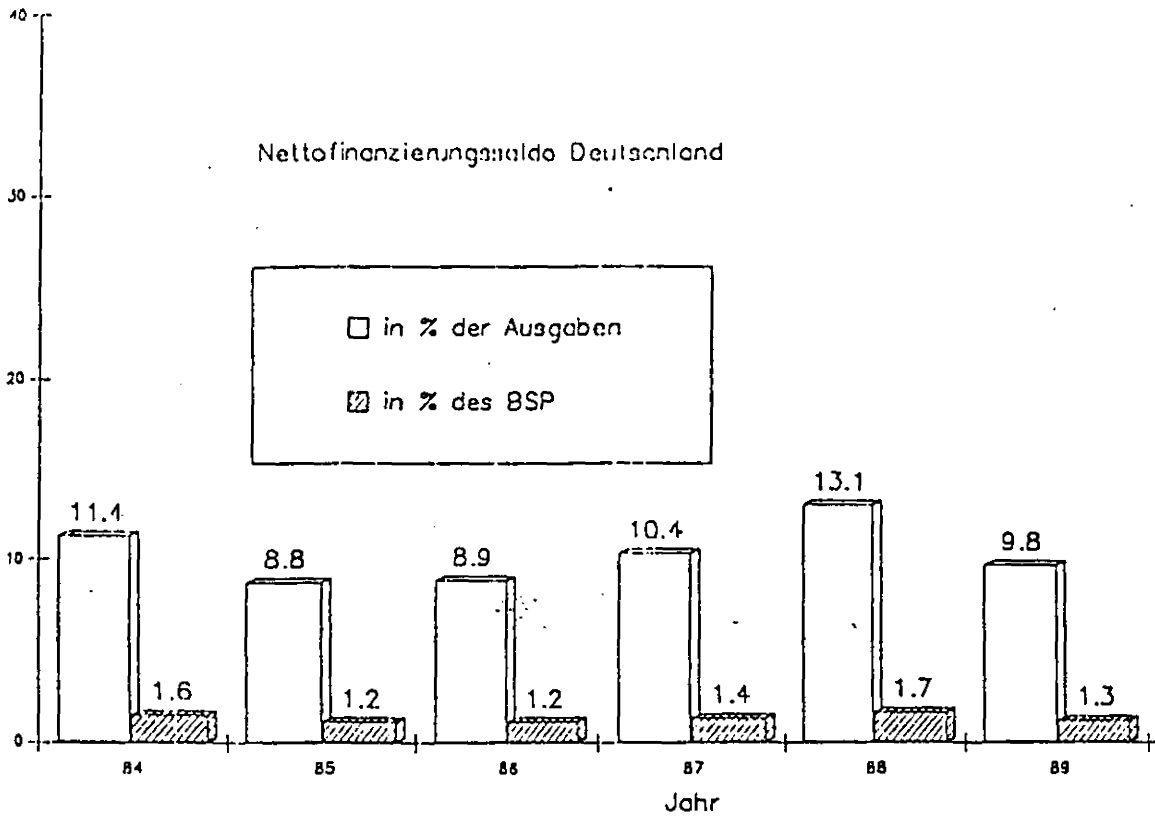


Schaubild 2



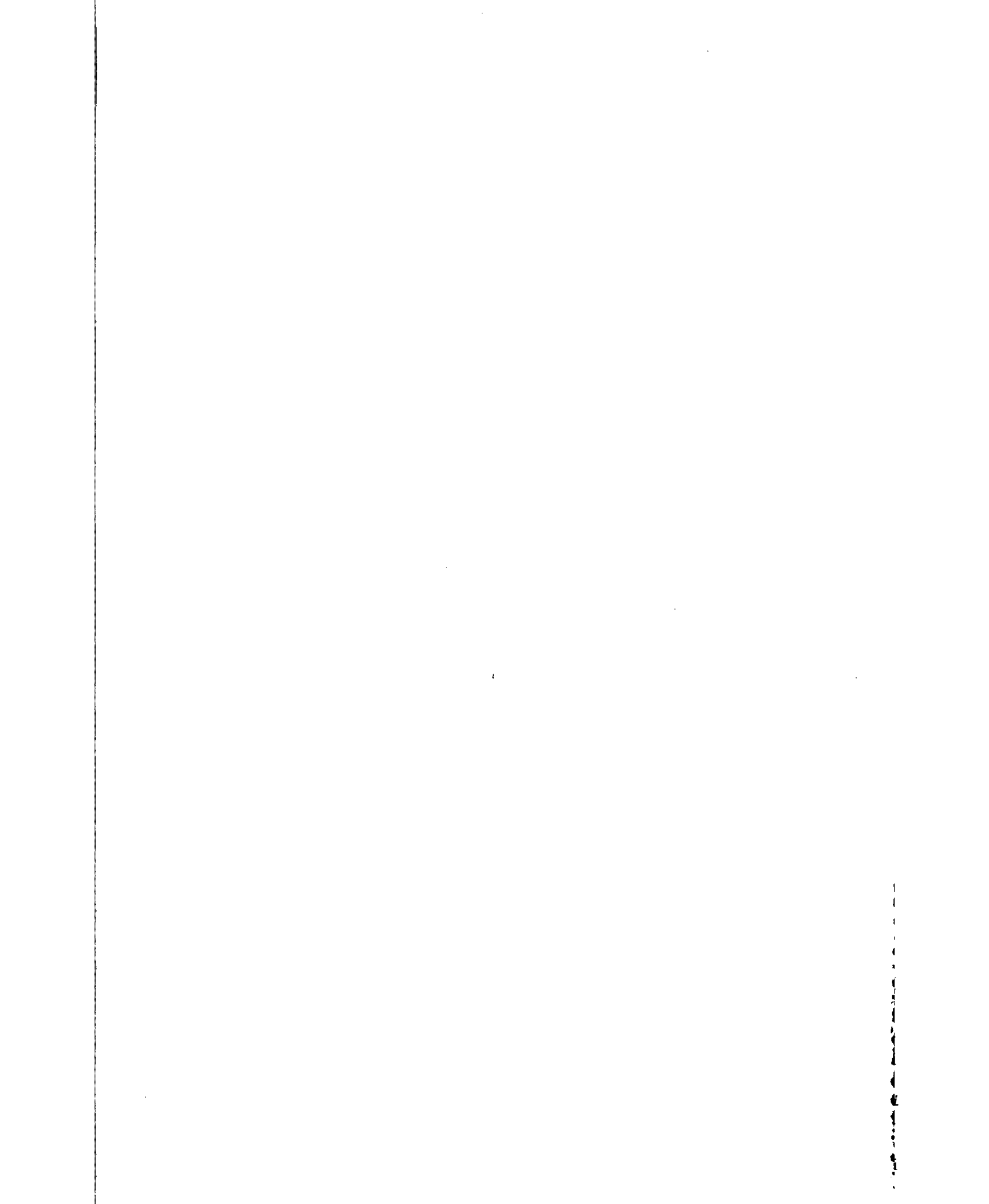


Schaubild 3

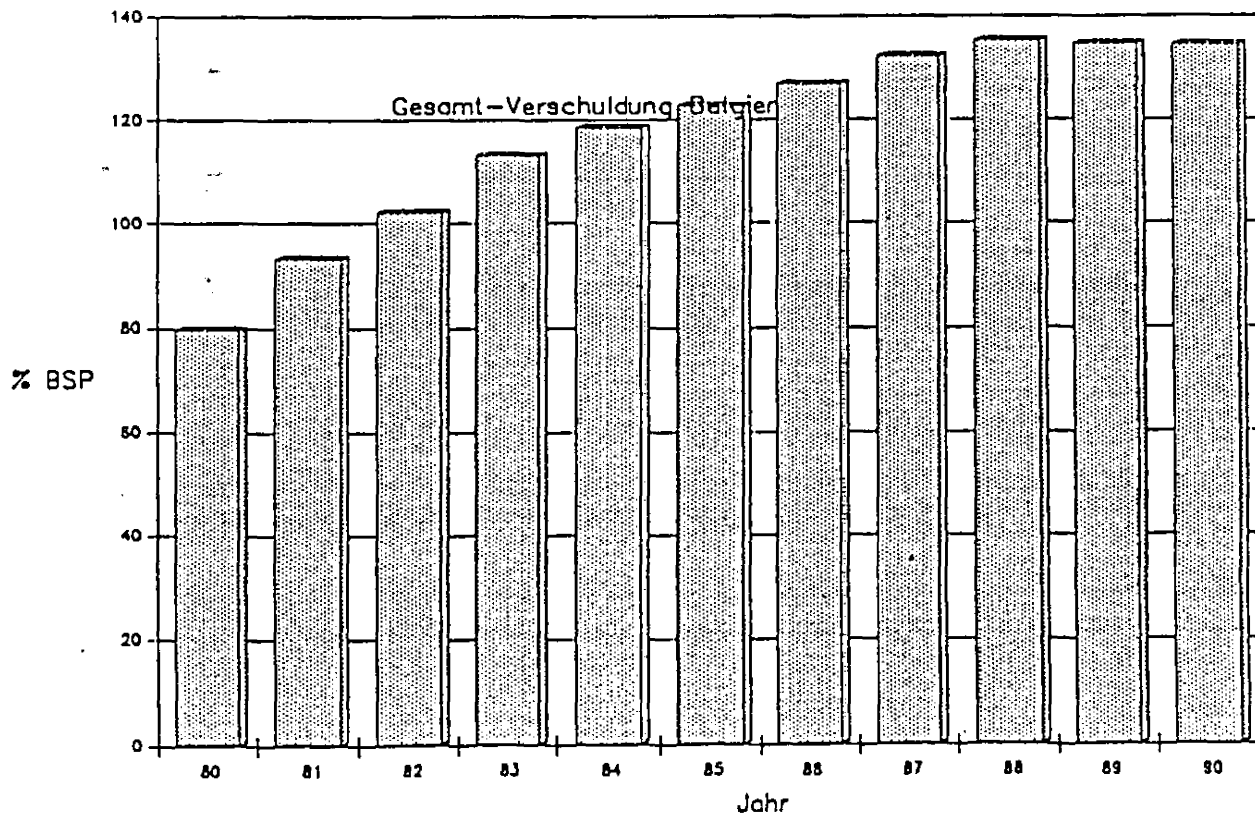
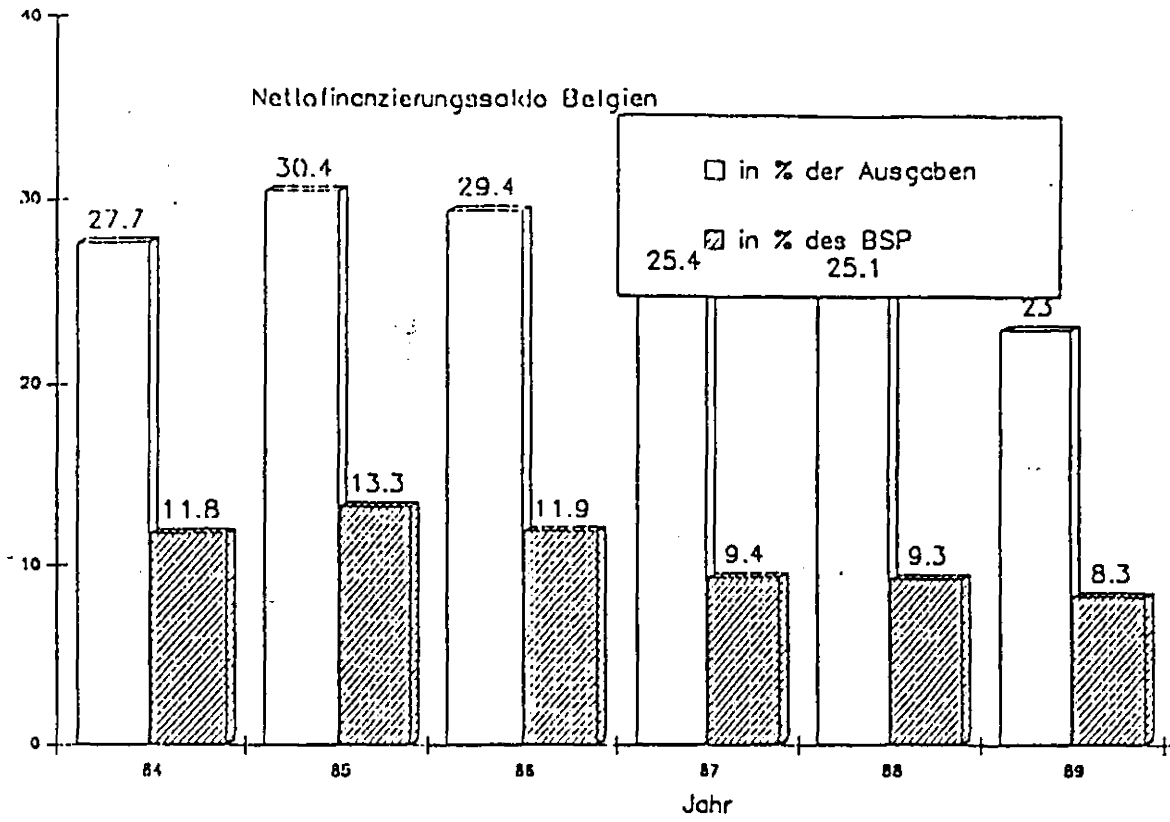
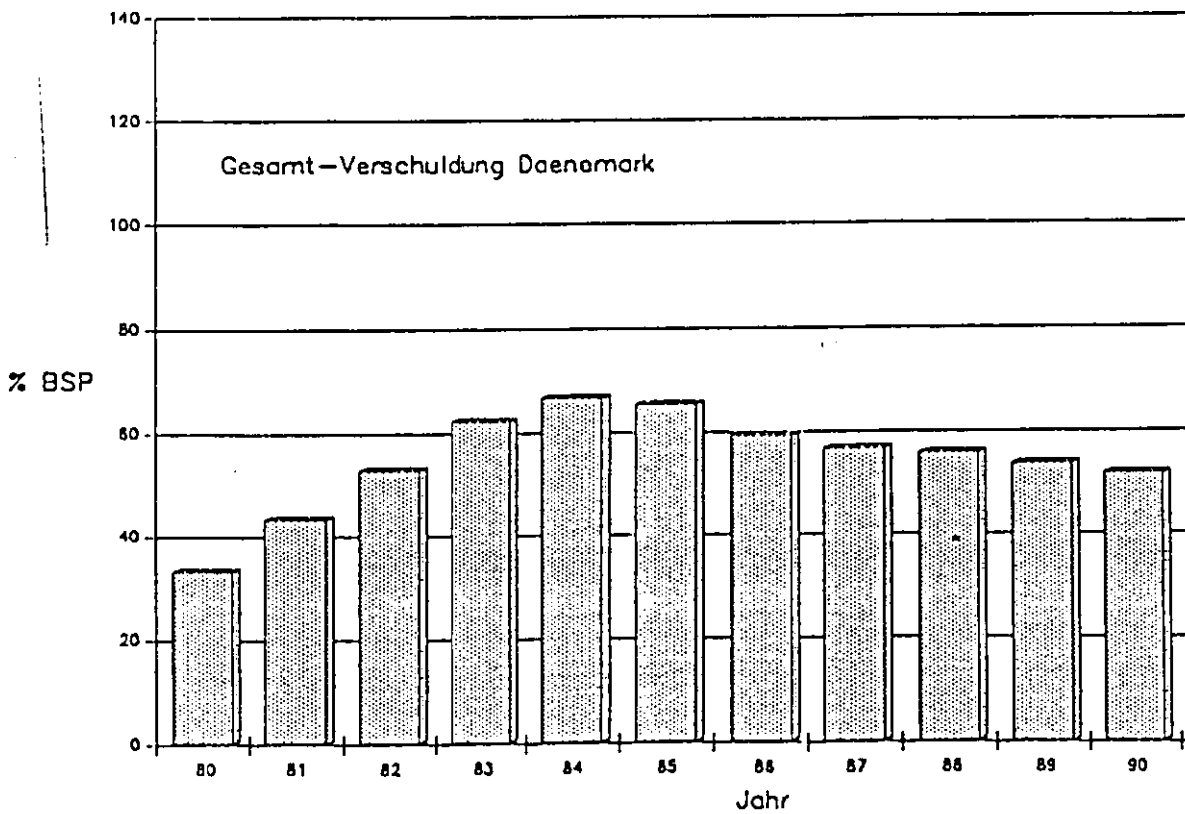
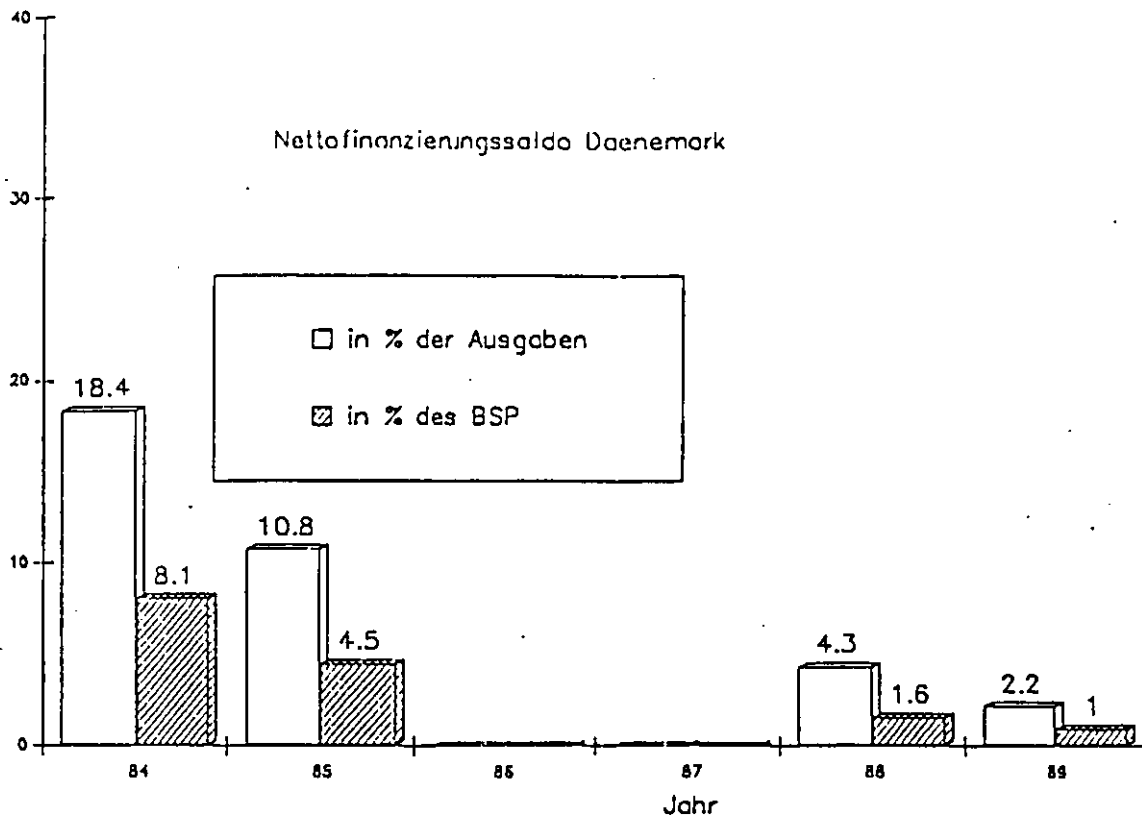




Schaubild 4



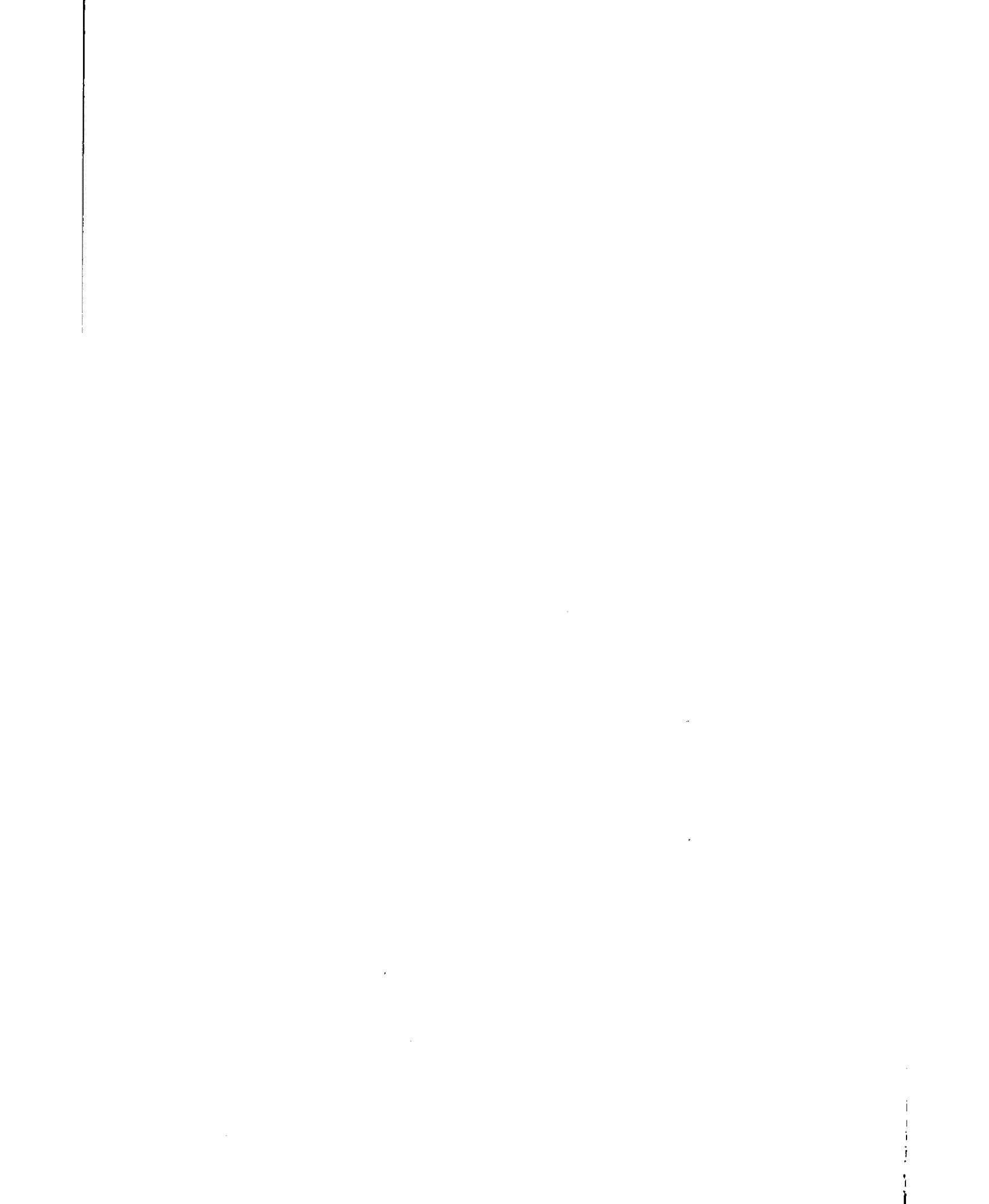
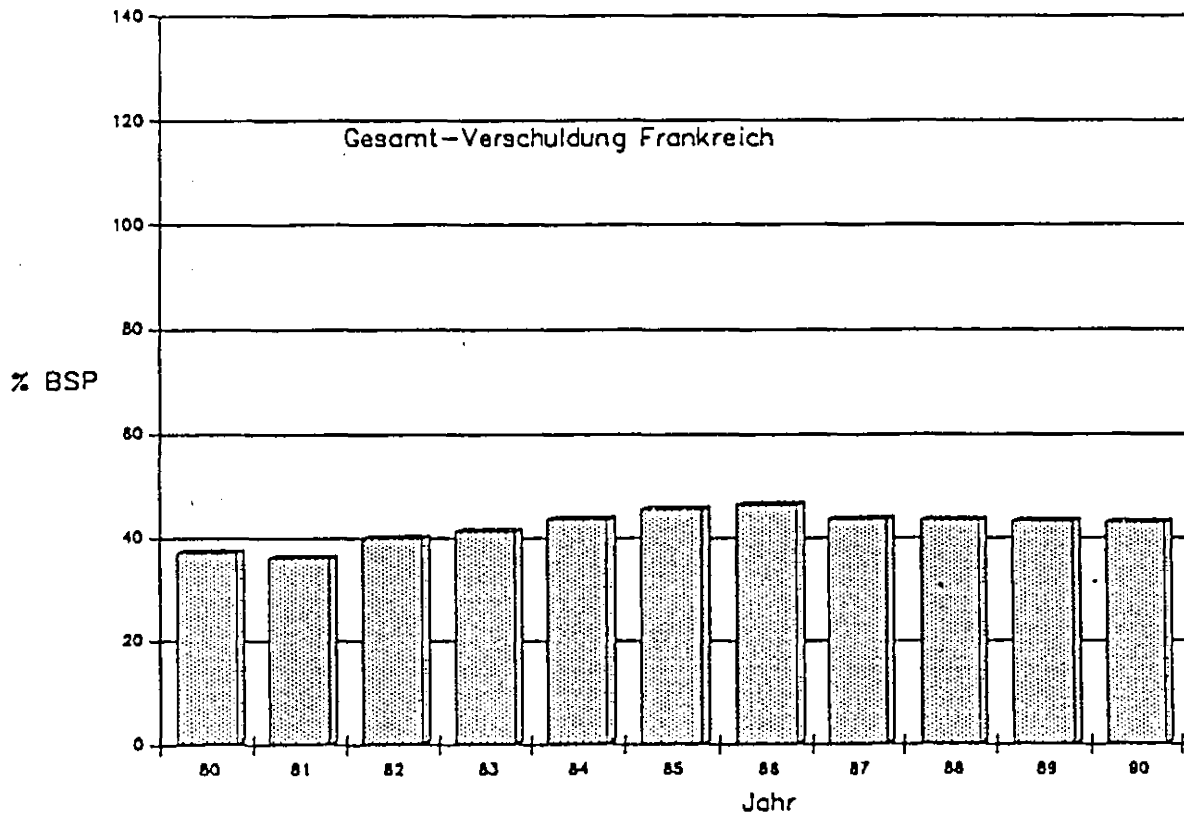
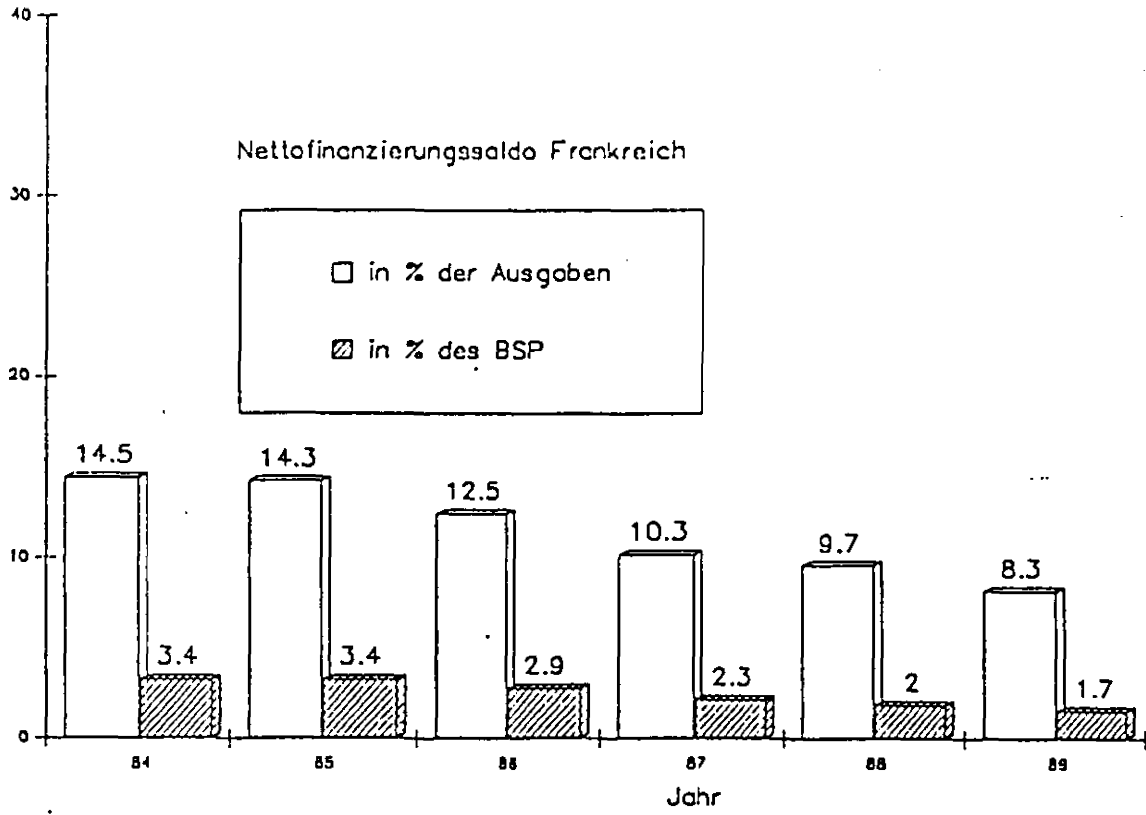


Schaubild 5



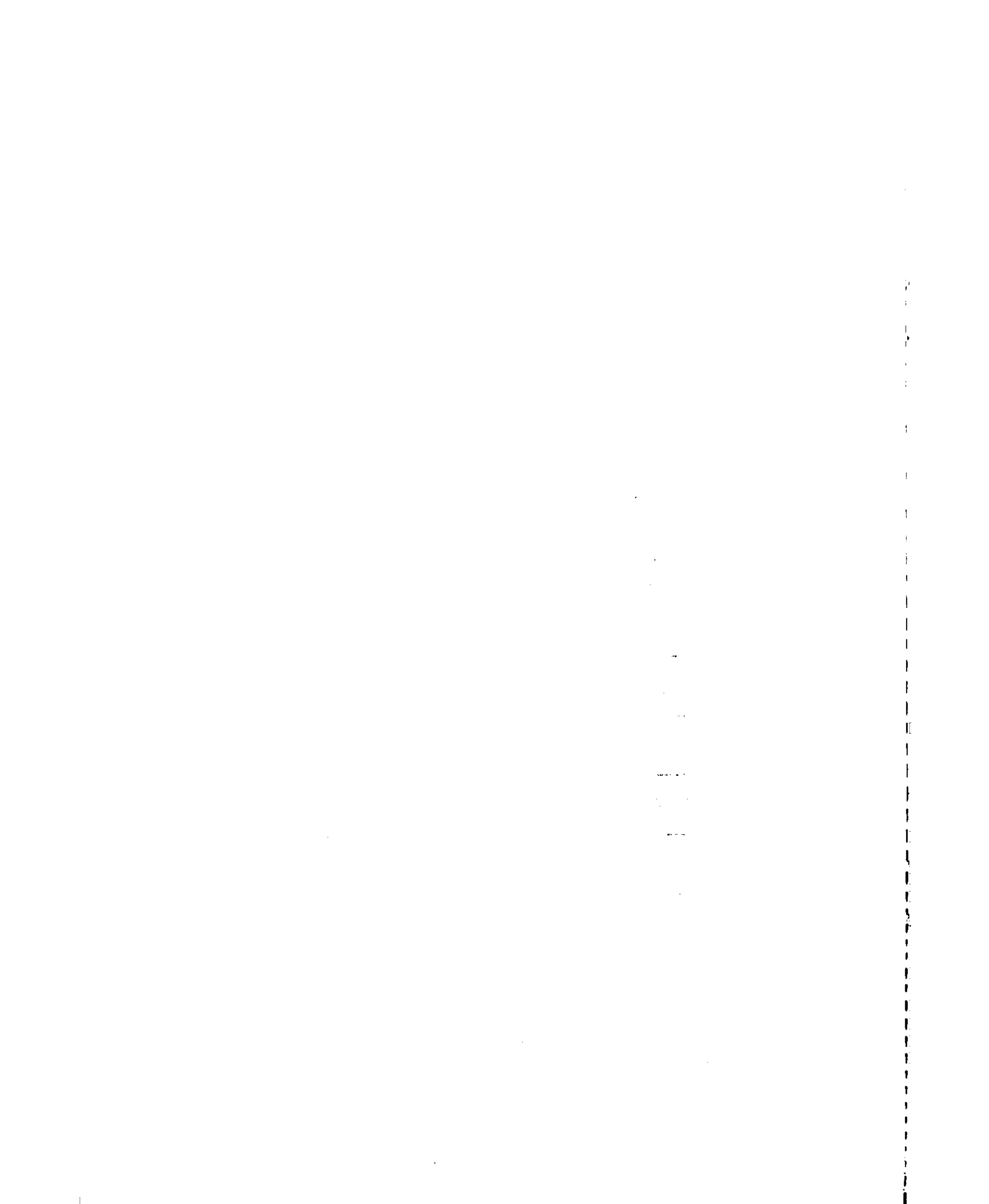
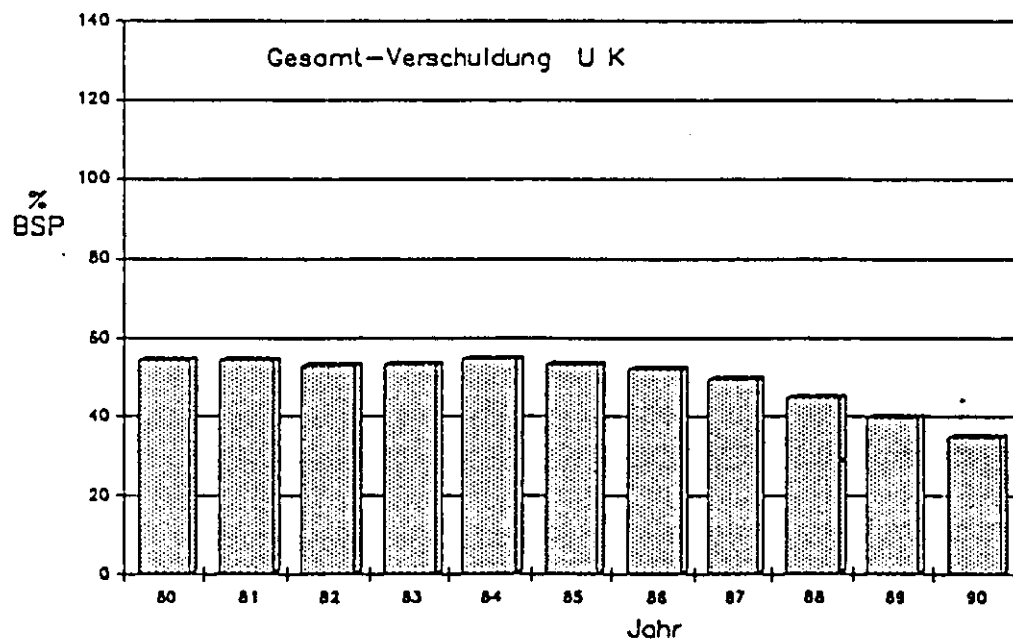
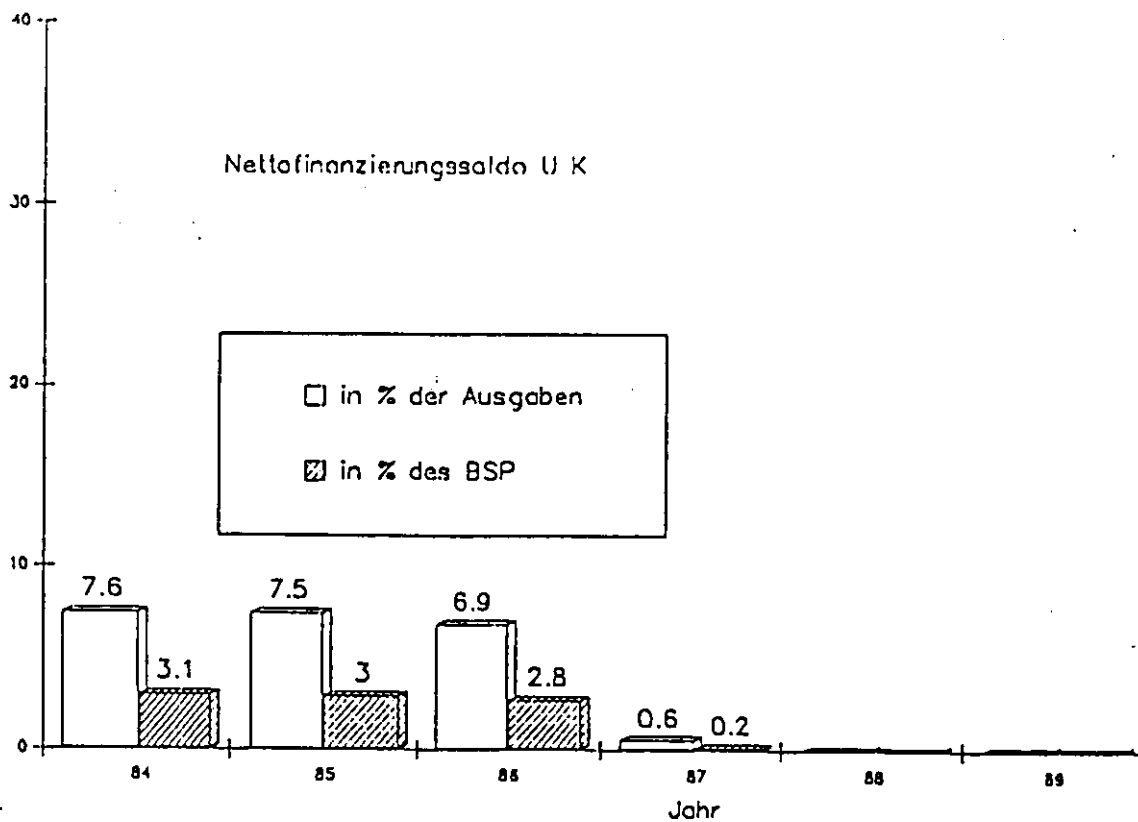


Schaubild 6



1

2

3

4

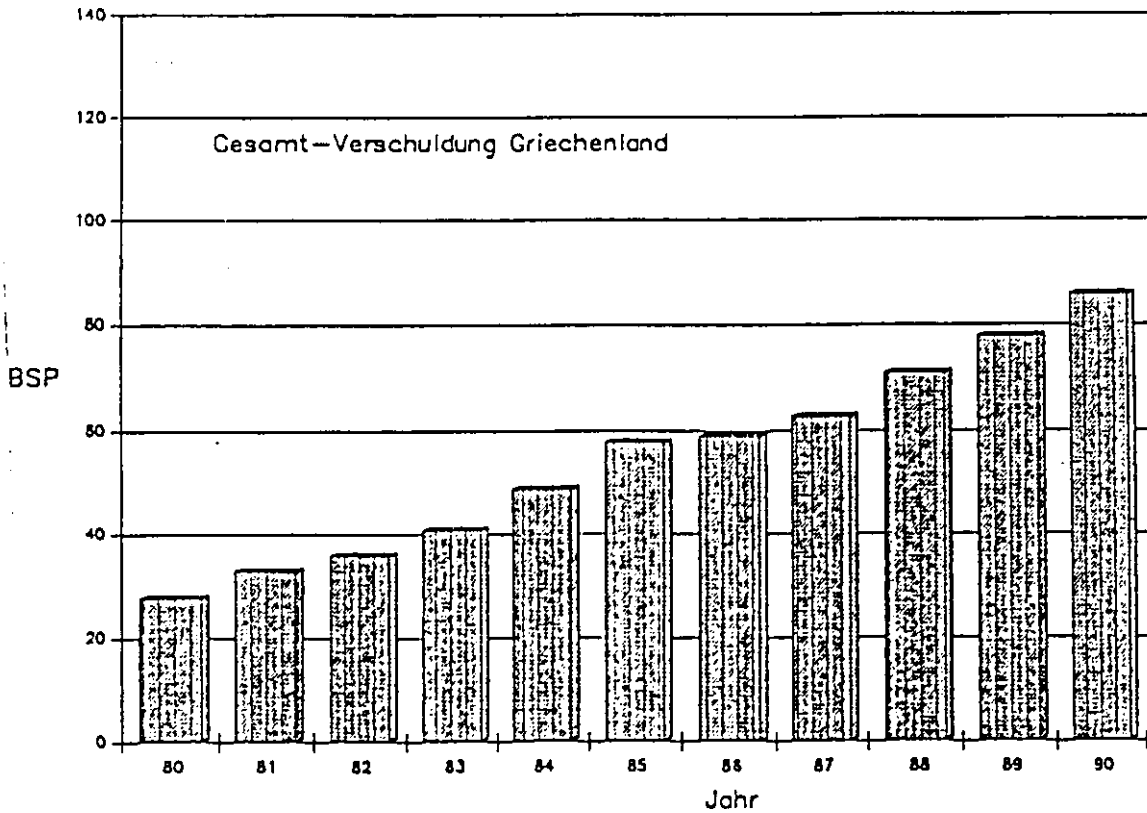
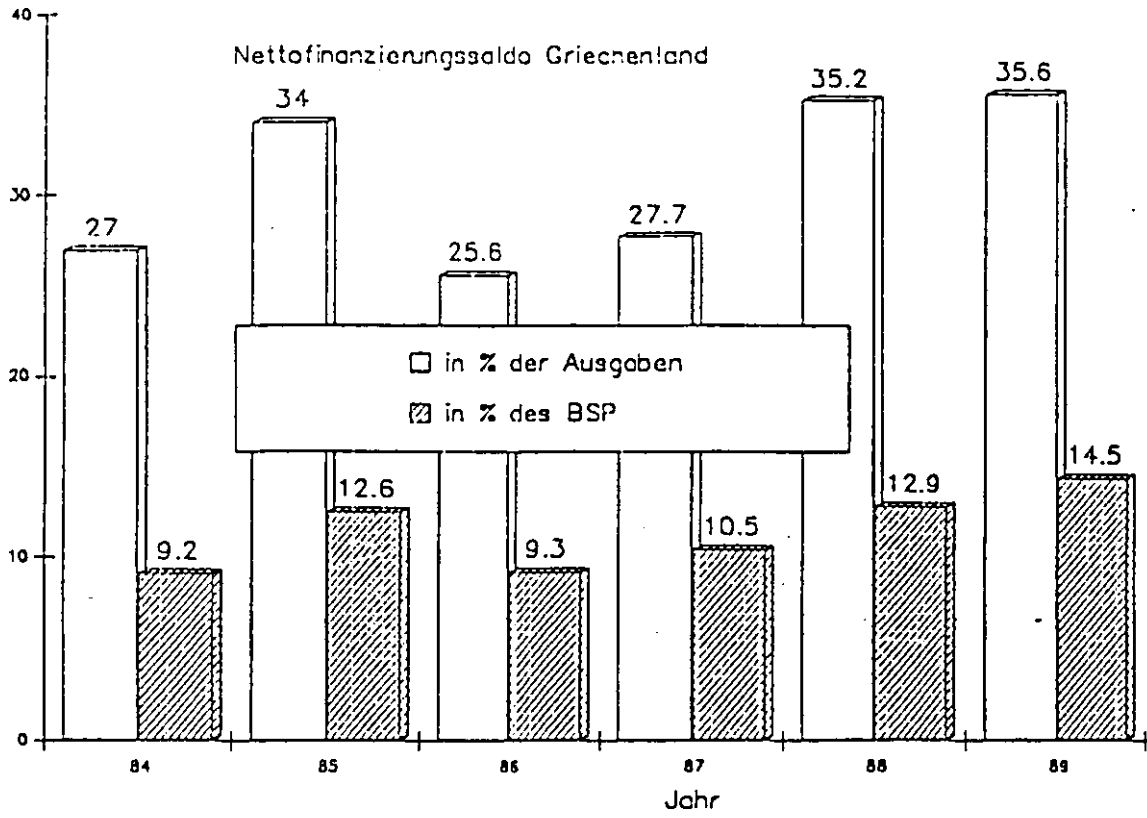
5

6

7

8

Schaubild 7



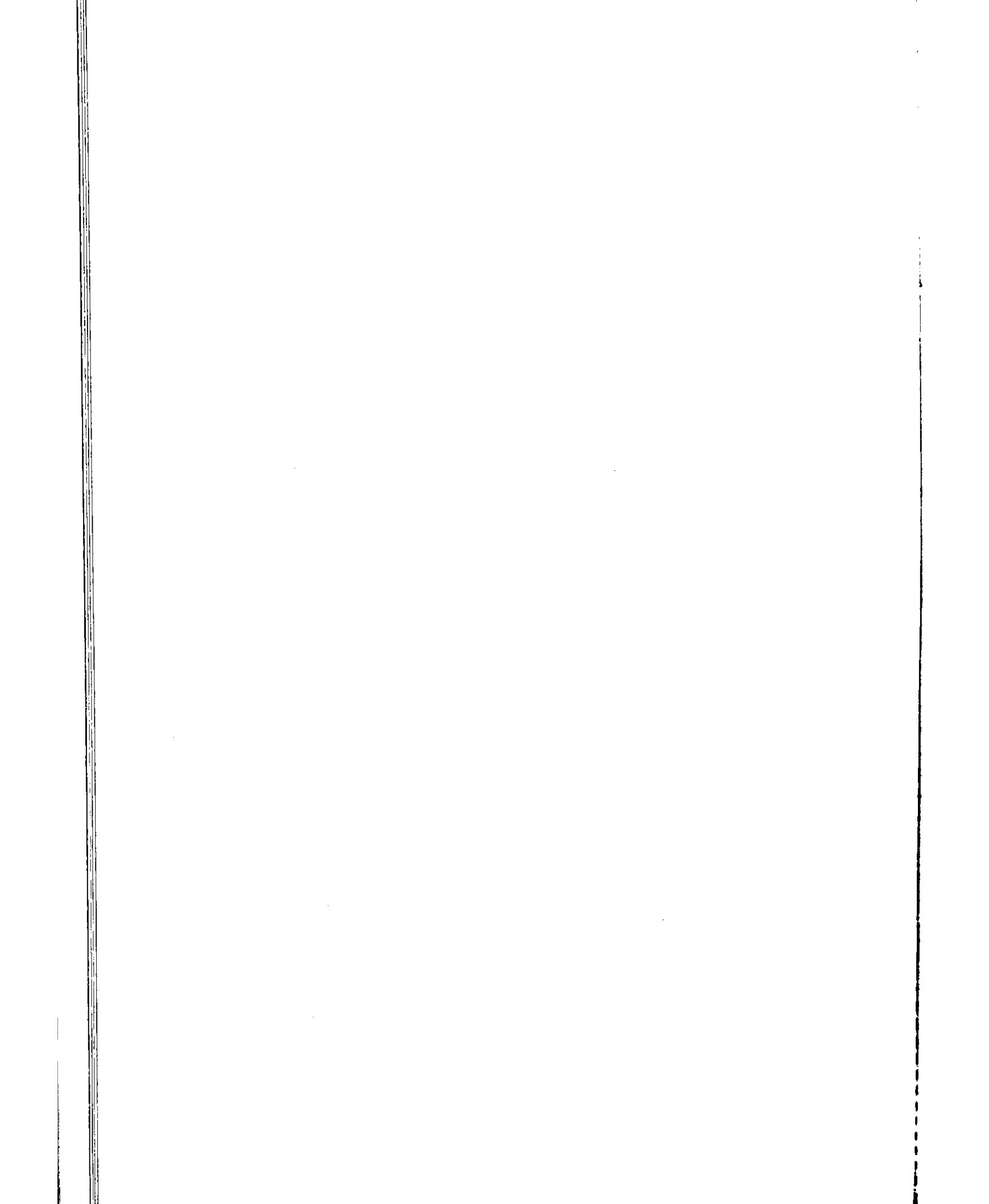
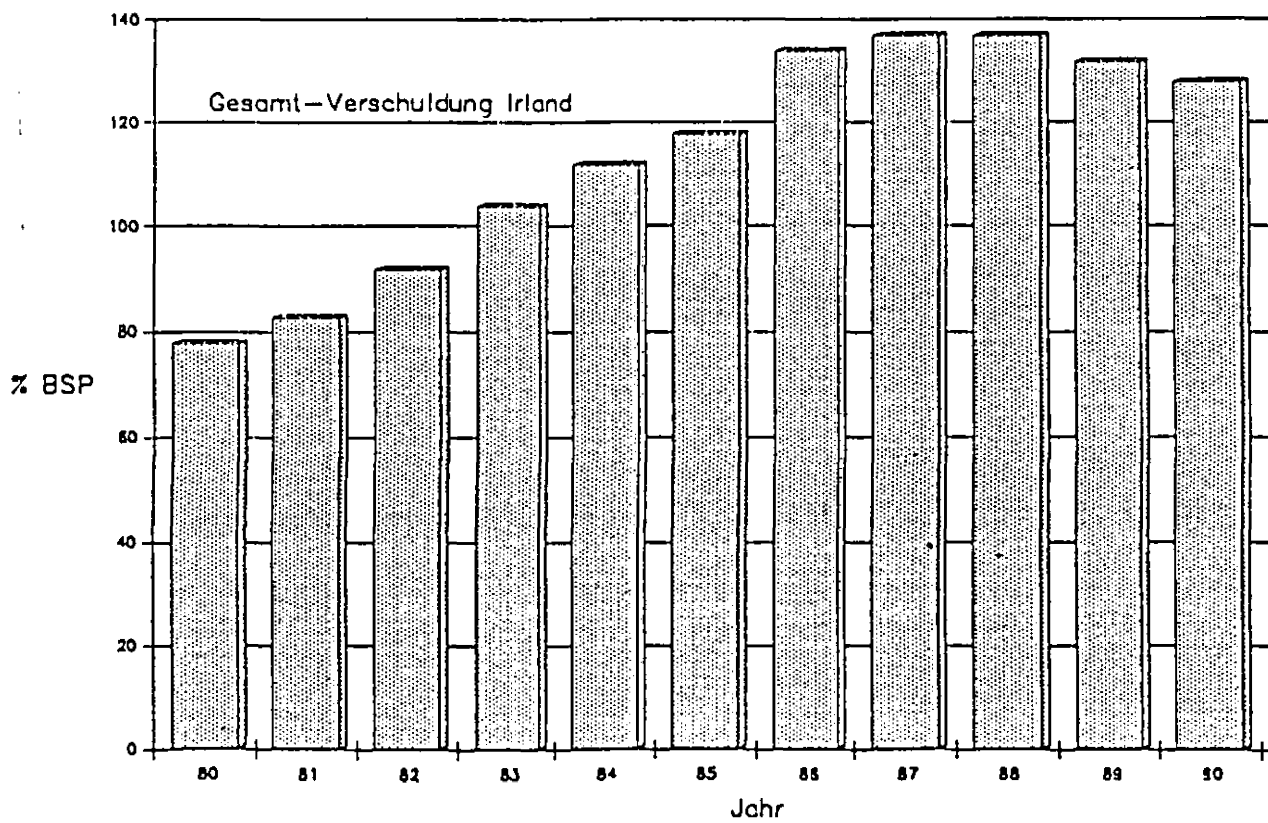
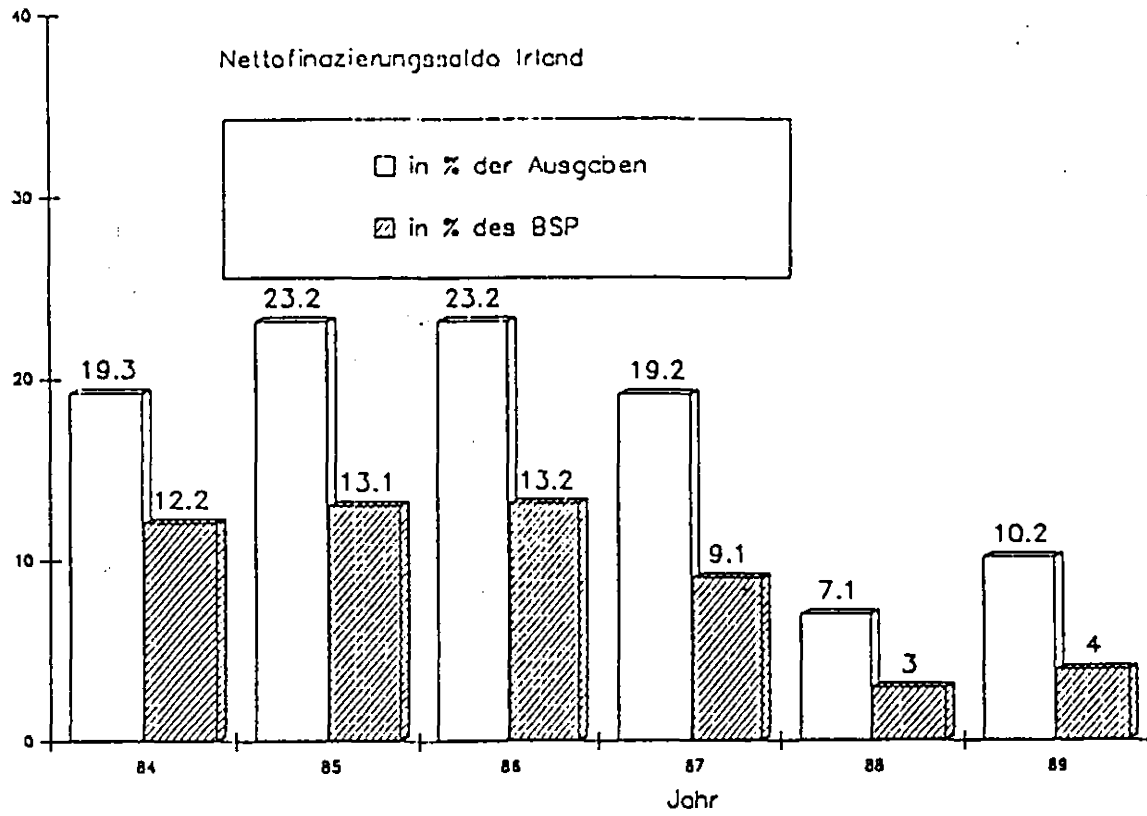


Schaubild 8

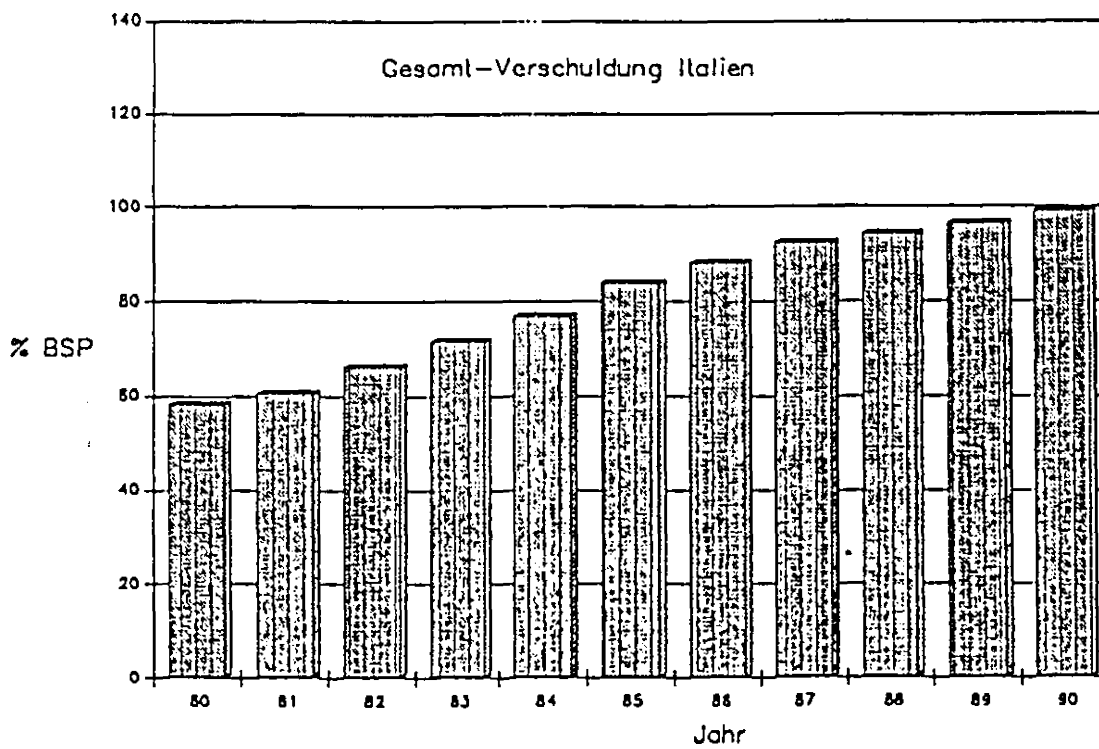
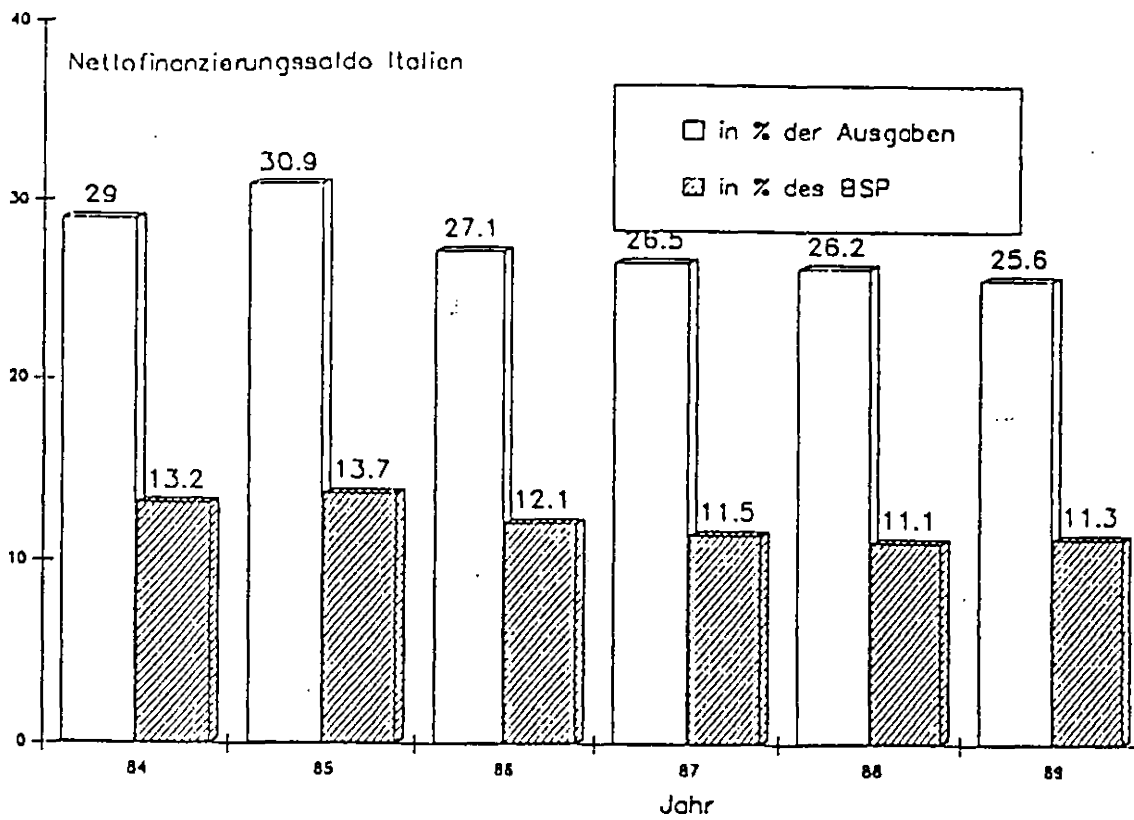


Vertical line of text on the left side of the page.

Vertical line of text in the middle-right section of the page.

Vertical line of text at the bottom right corner of the page.

Schaubild 9



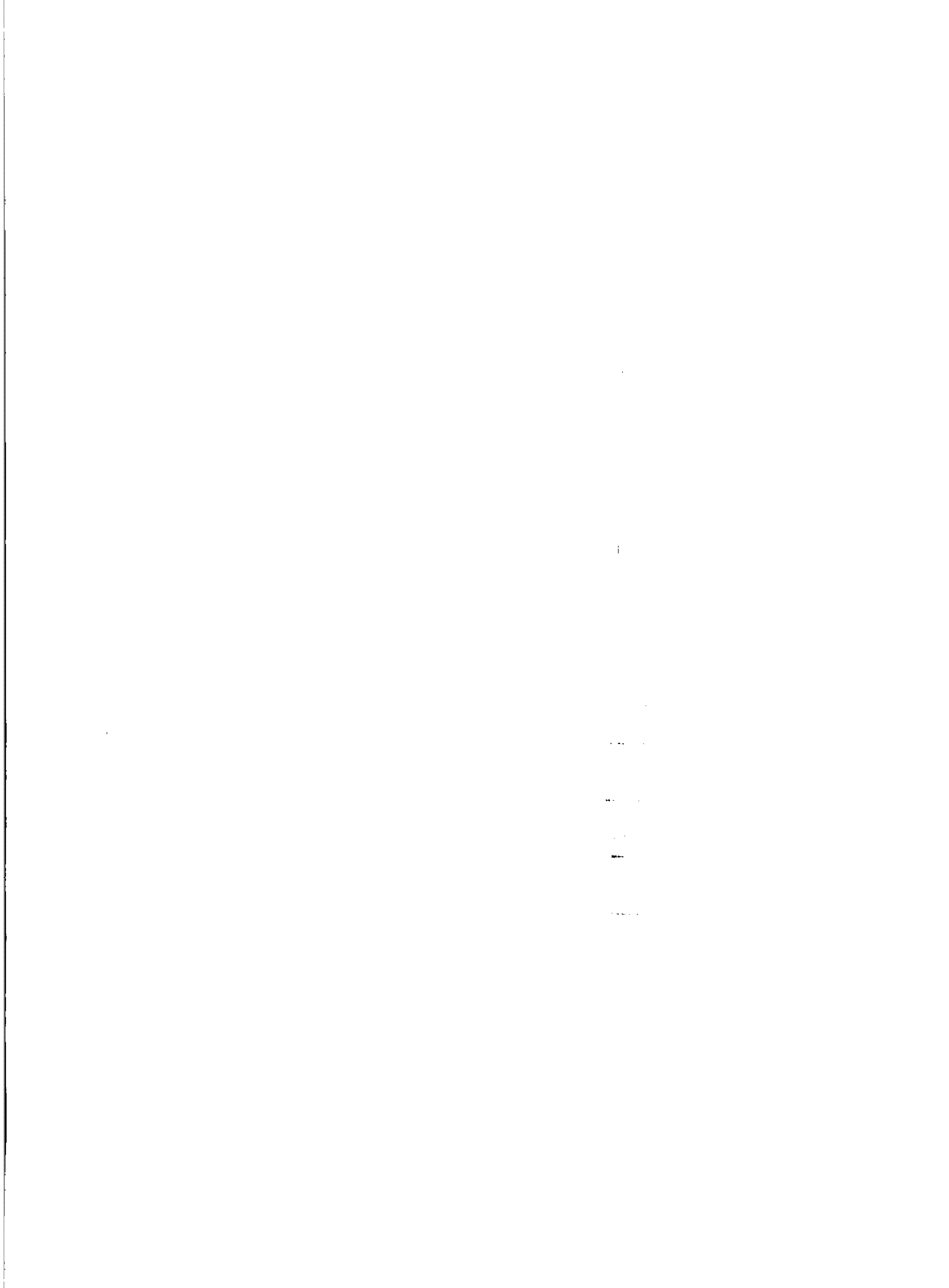
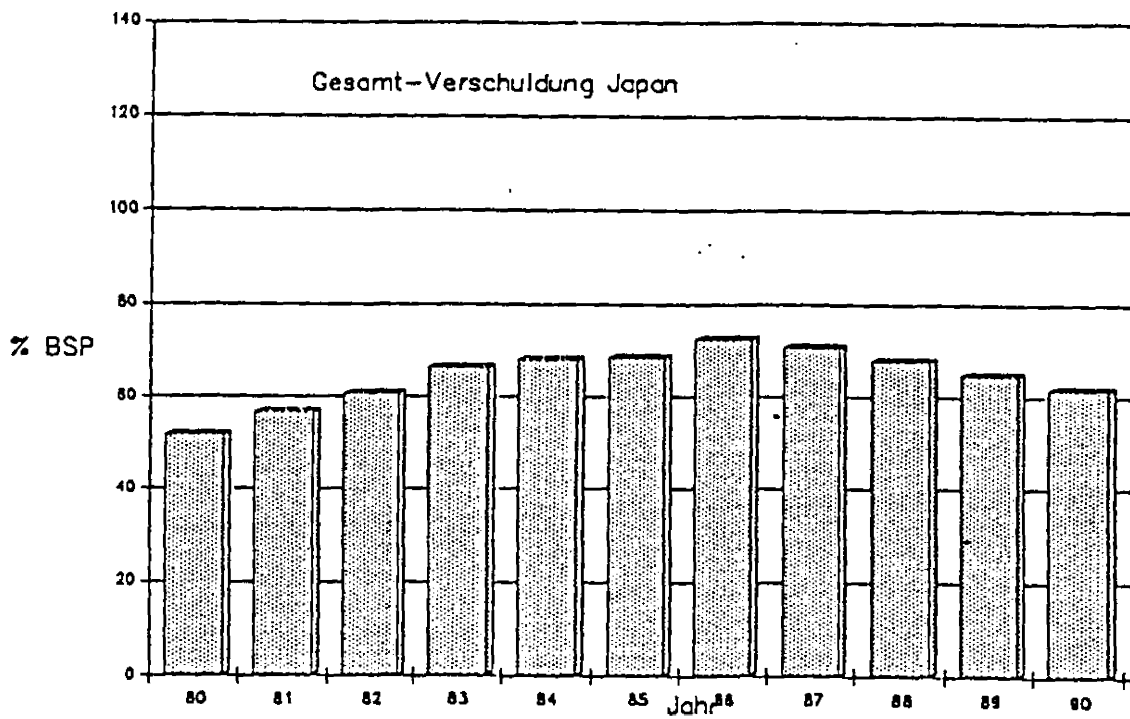
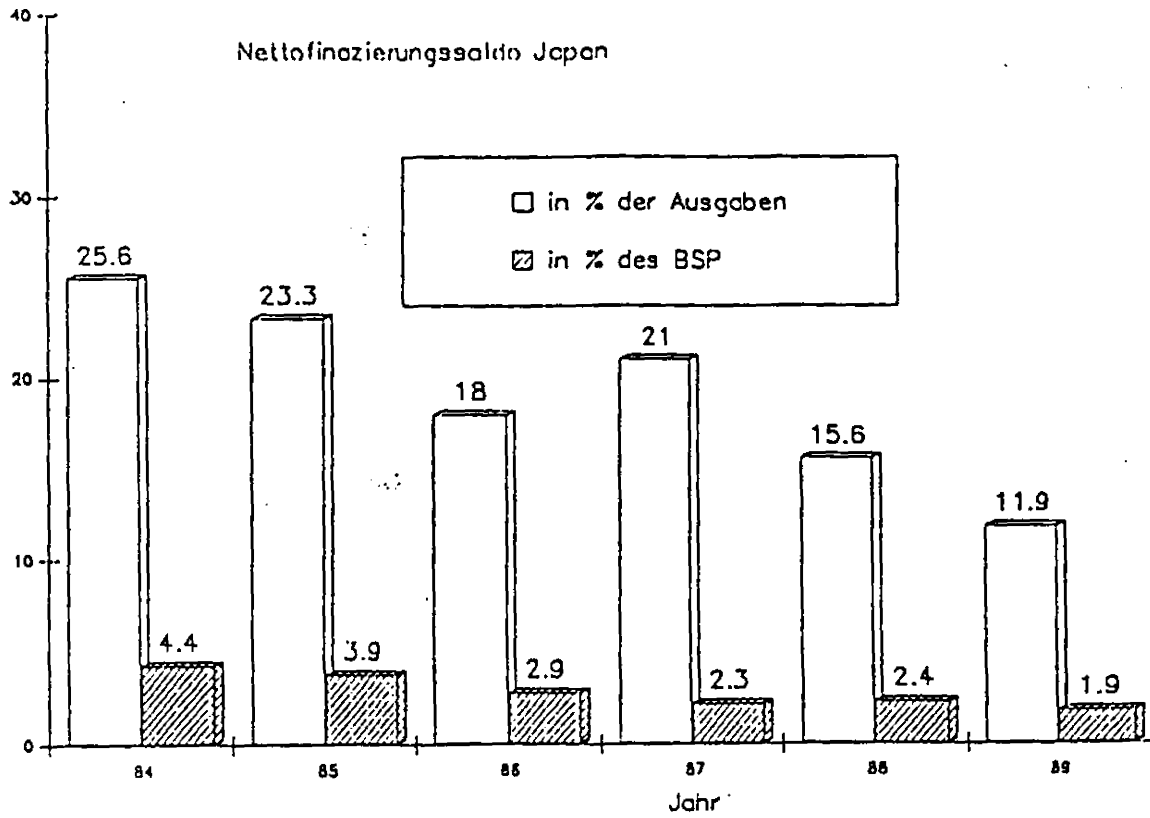


Schaubild 10



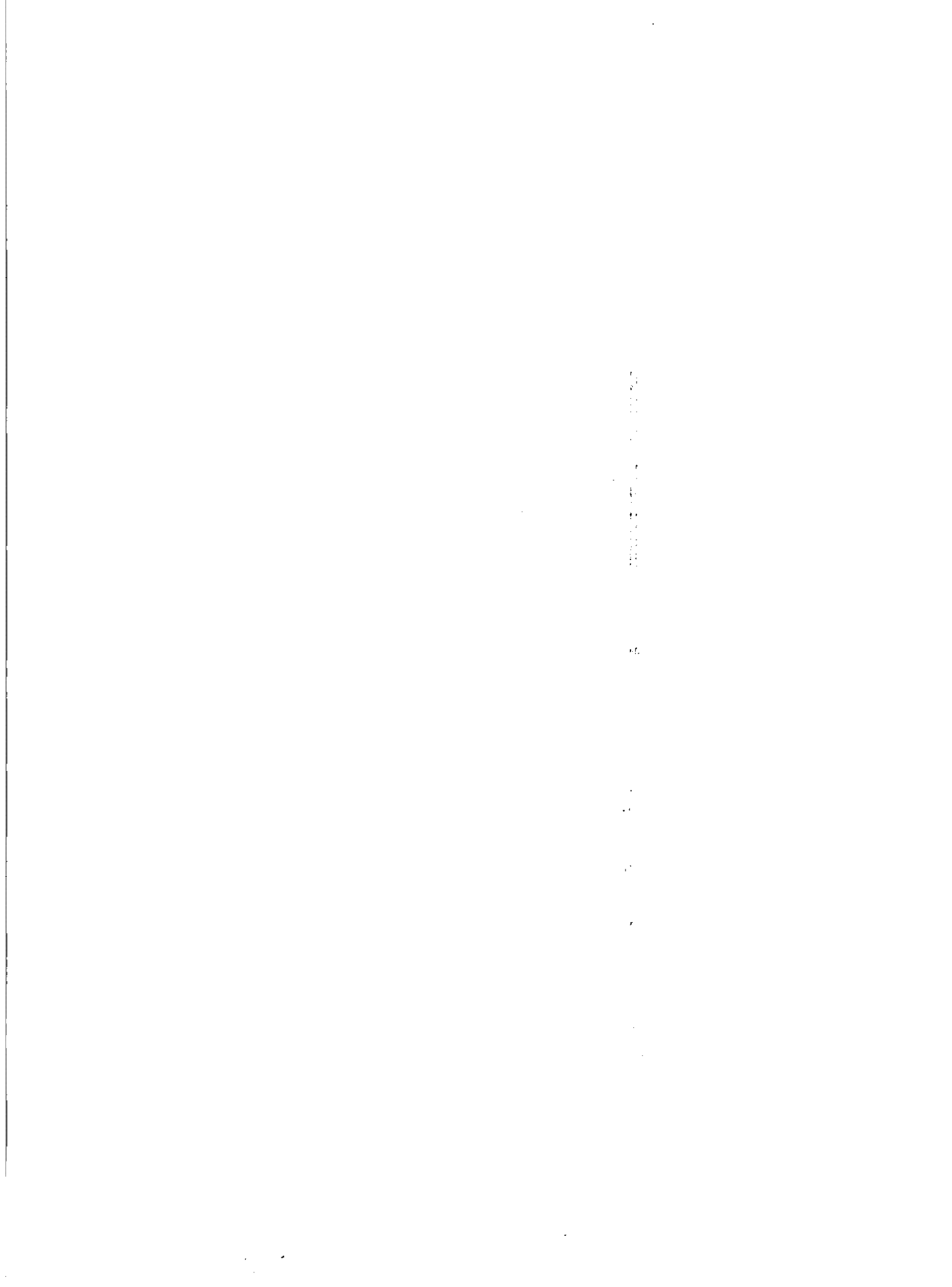
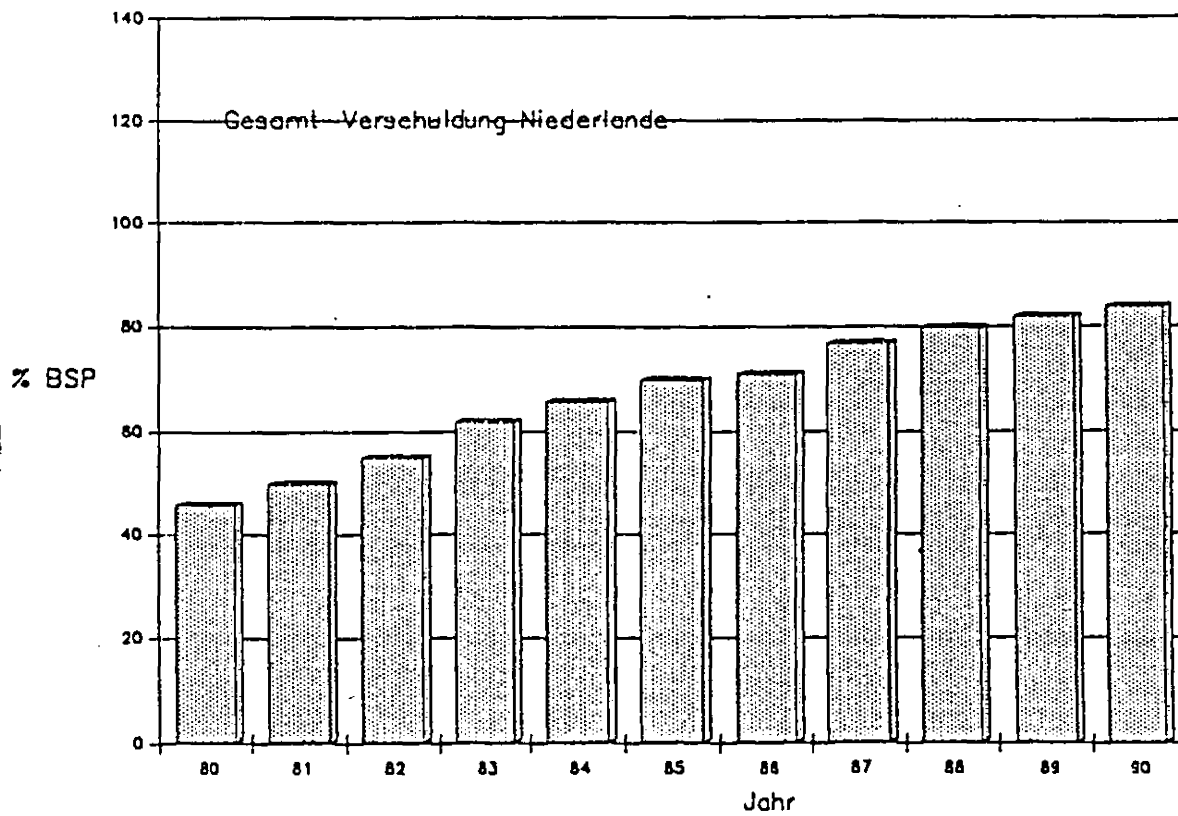
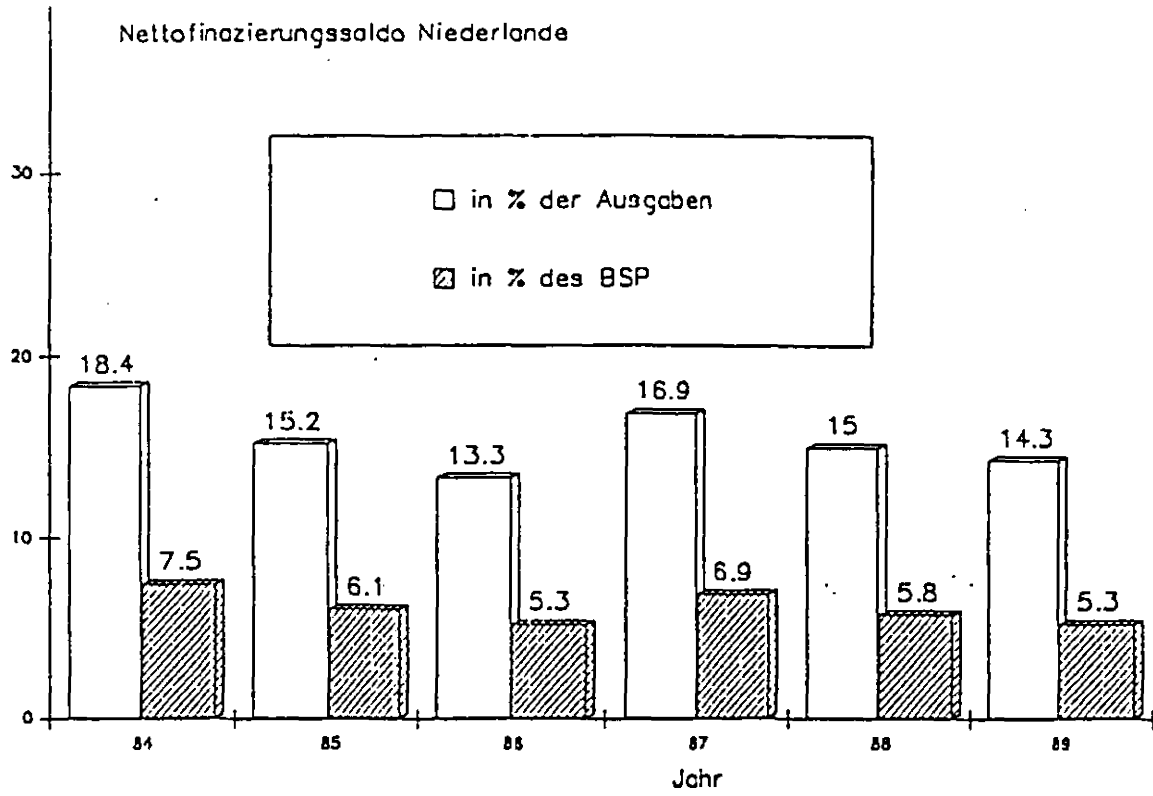


Schaubild 11



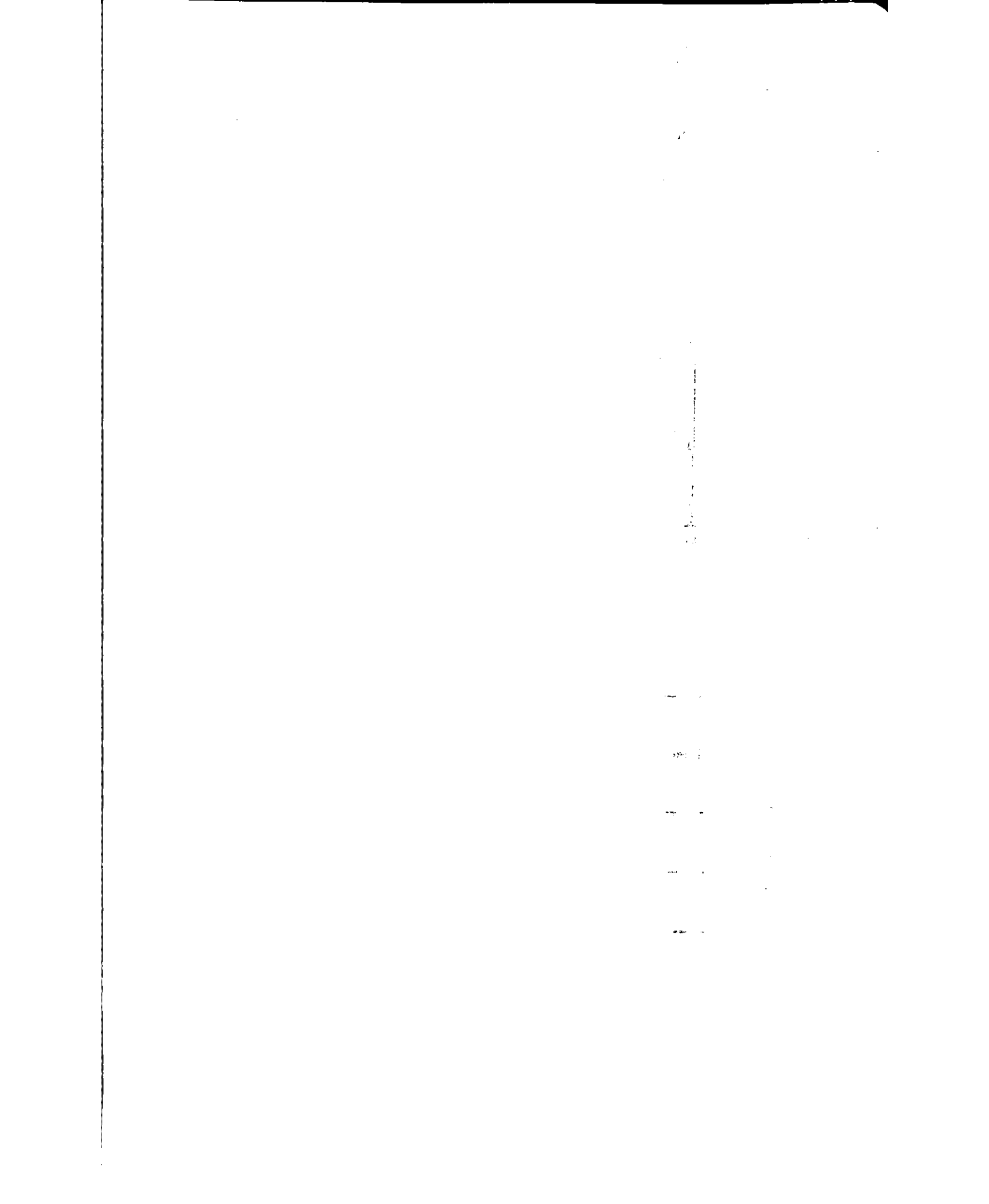
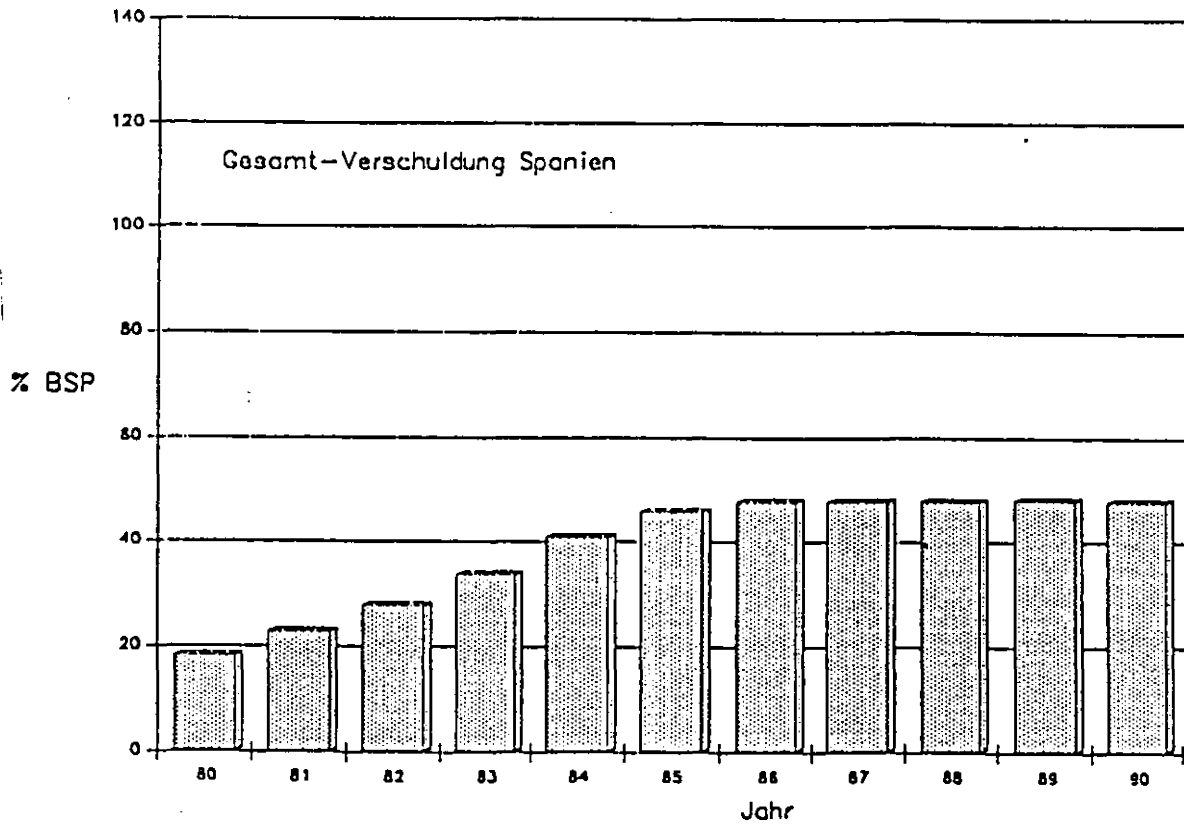
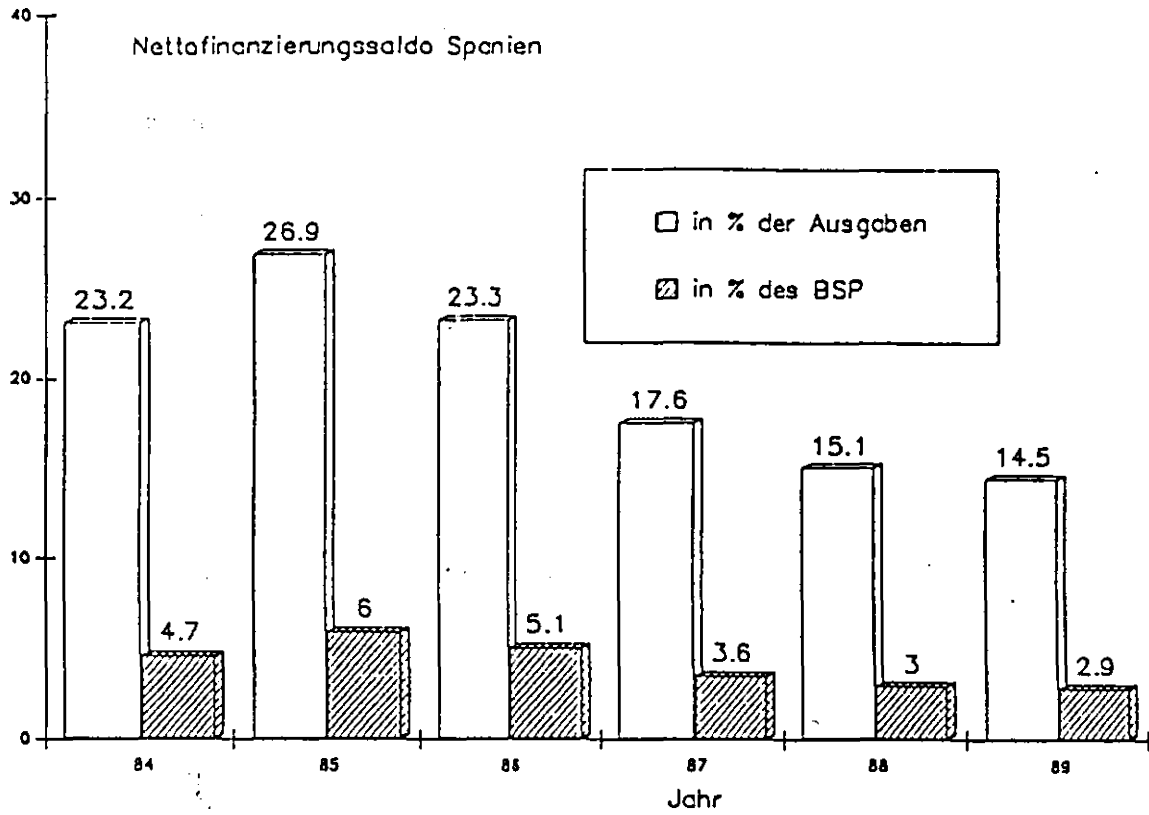


Schaubild 12



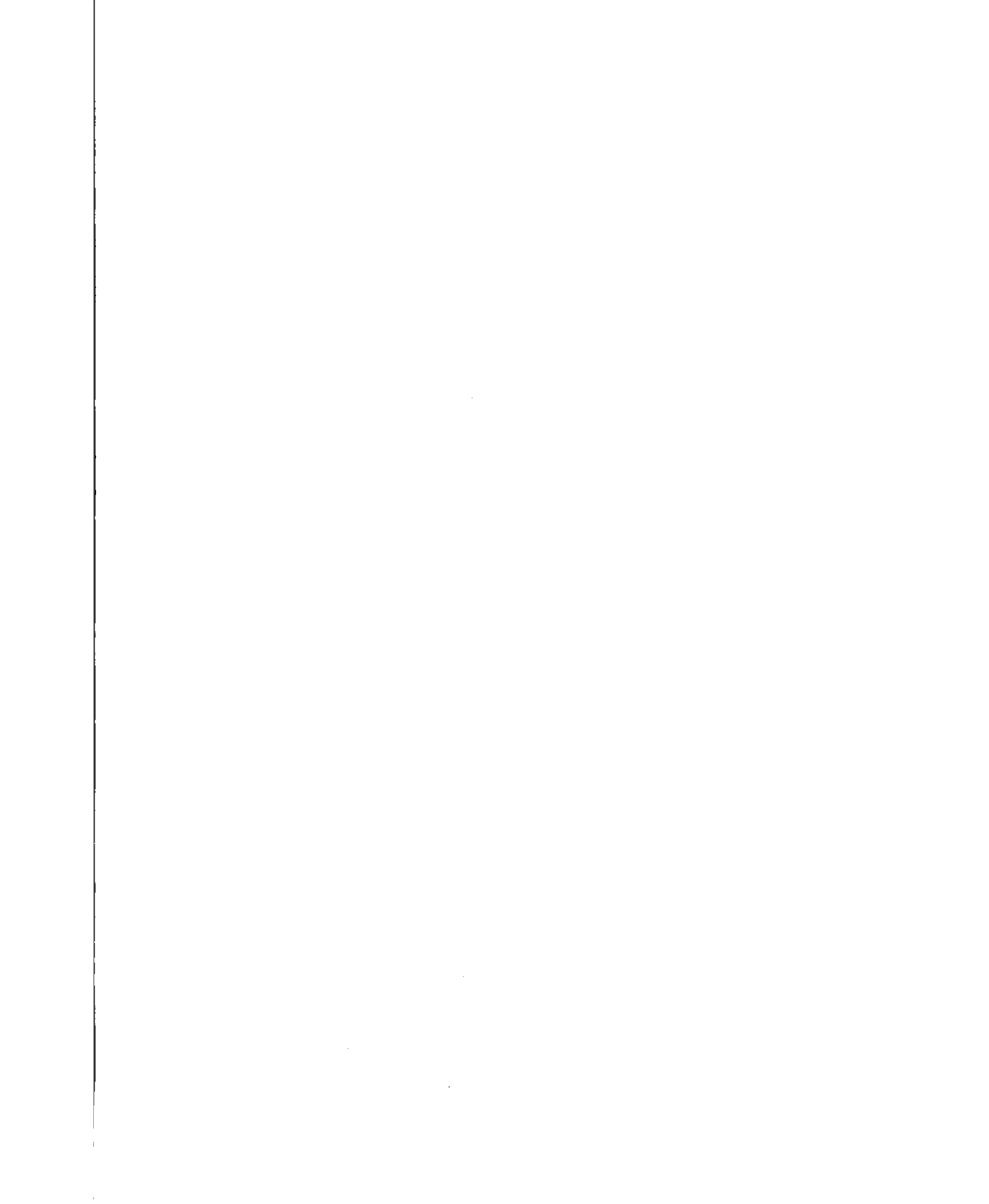
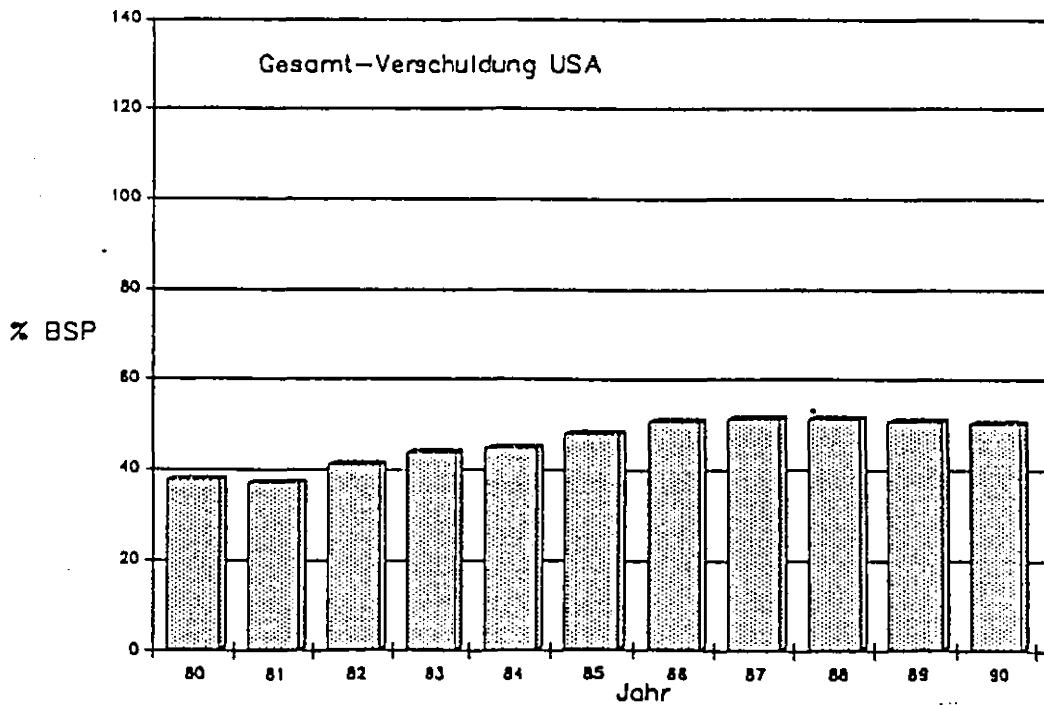
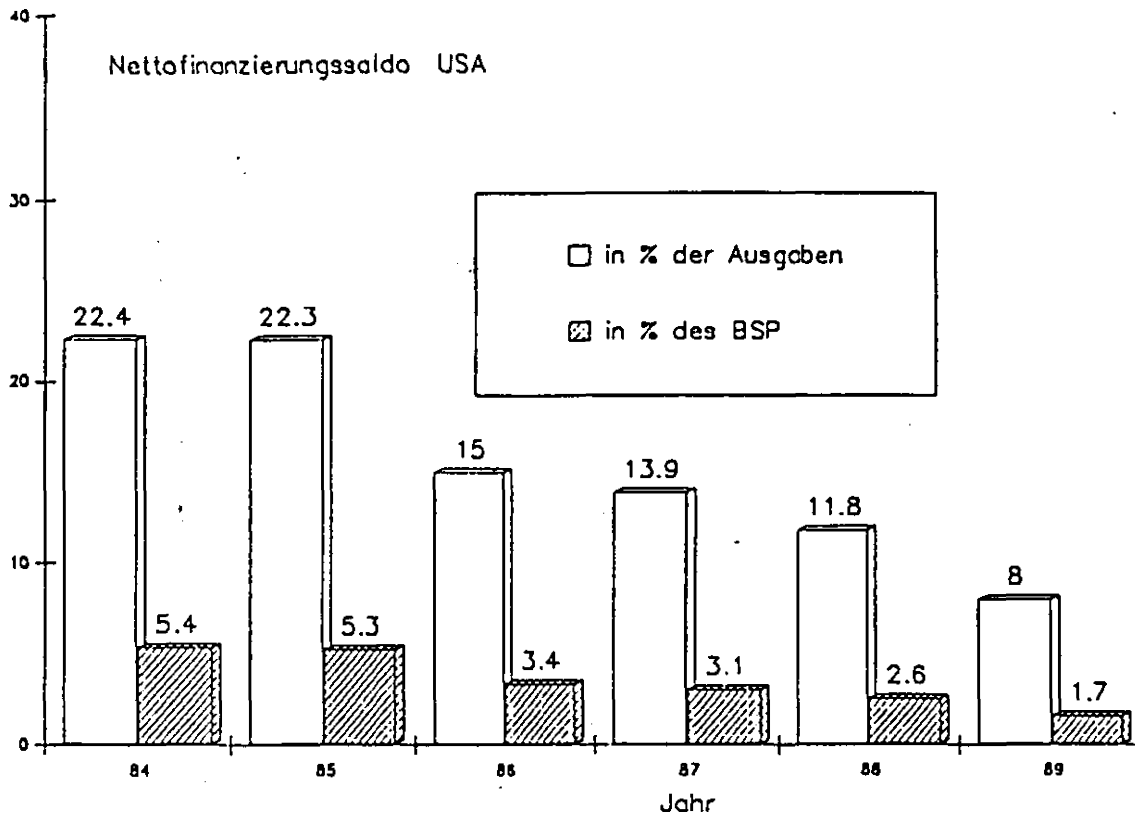
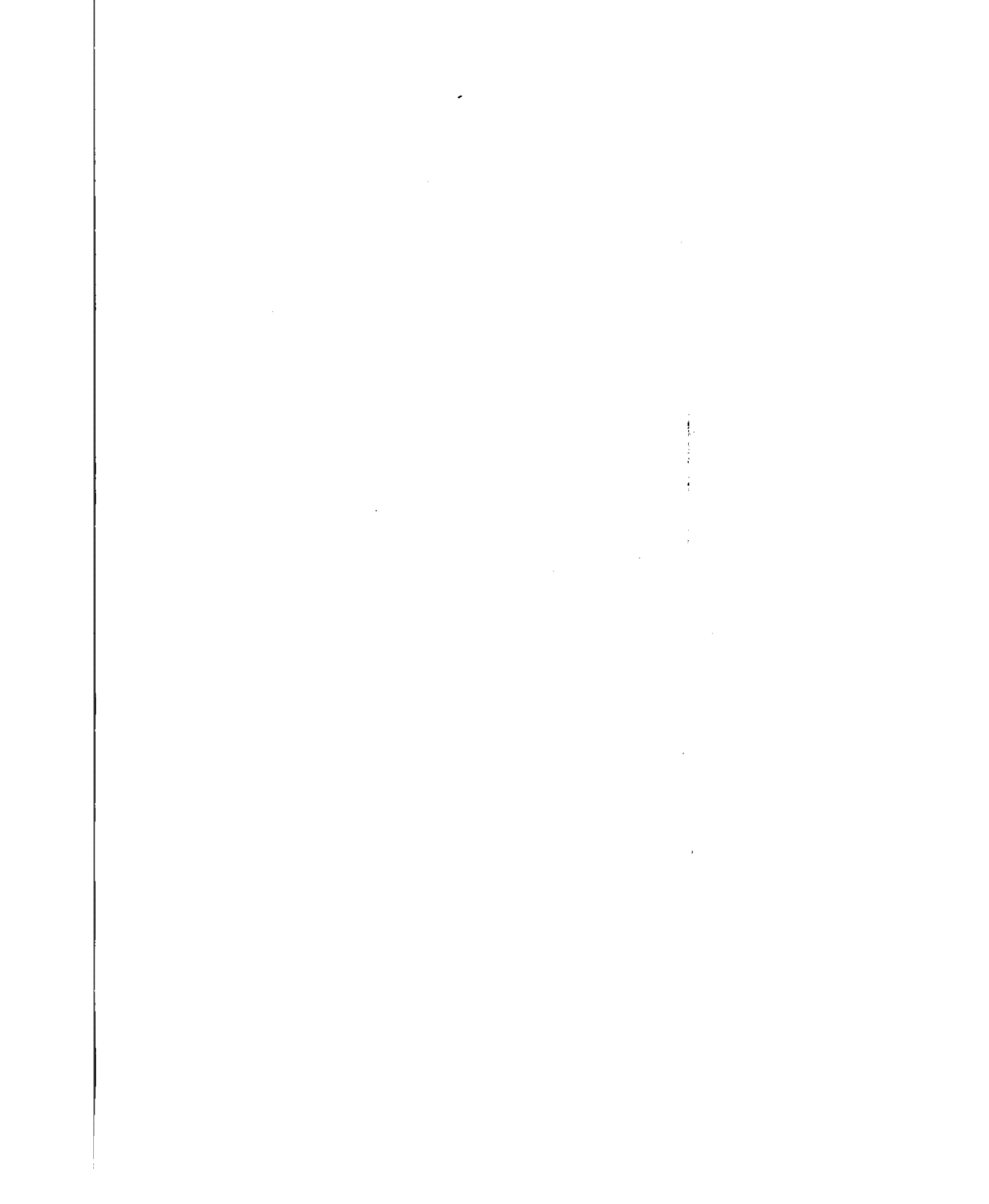


Schaubild 13

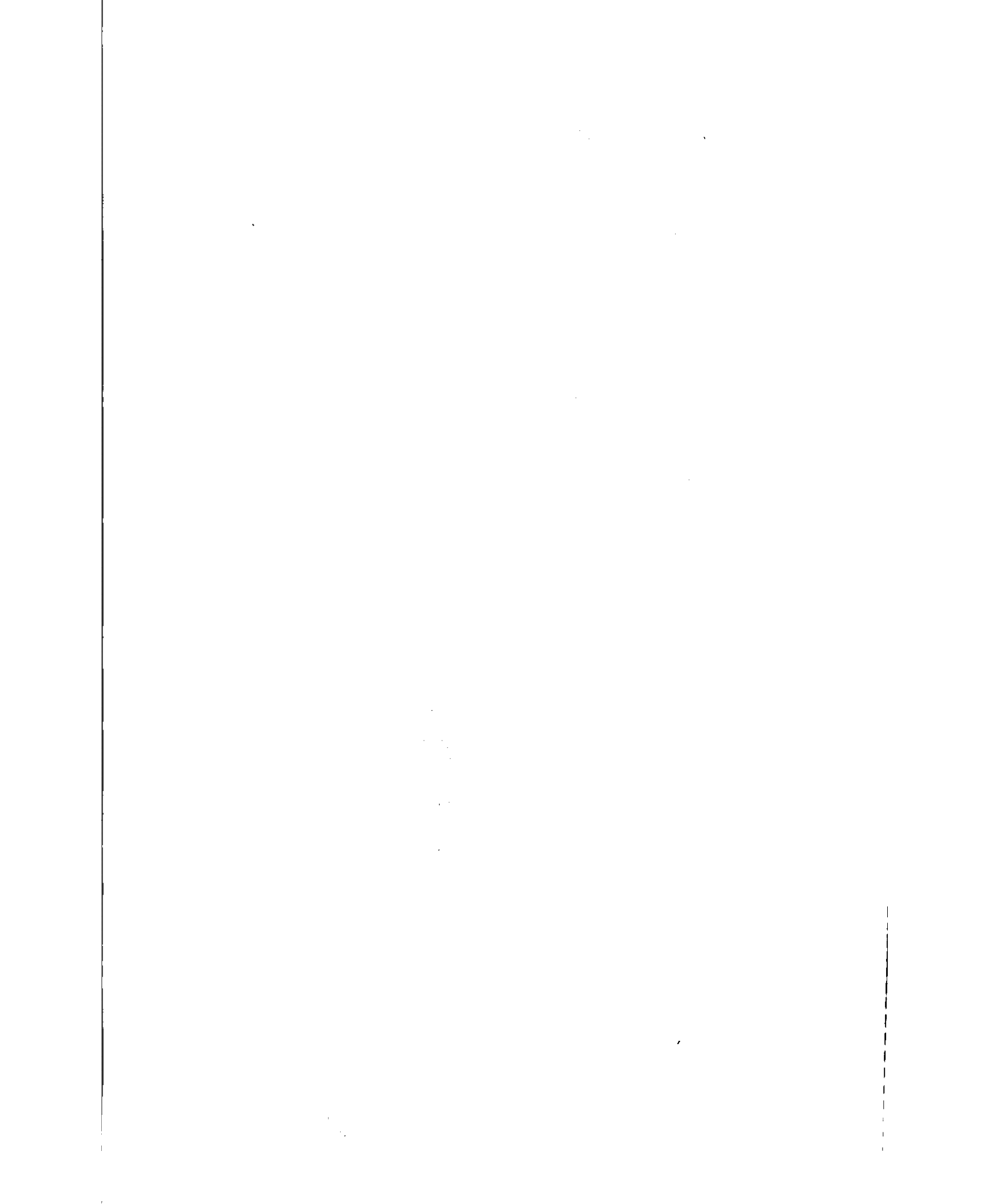




AN H A N G I I

DIE VERSCHULDENSITUATION DER BUNDESREPUBLIK UNTER DER

BERÄCKSICHTIGUNG DES VERFASSUNGSRECHTS



absolute Stadtverschuldung mit Anteil des Bundes

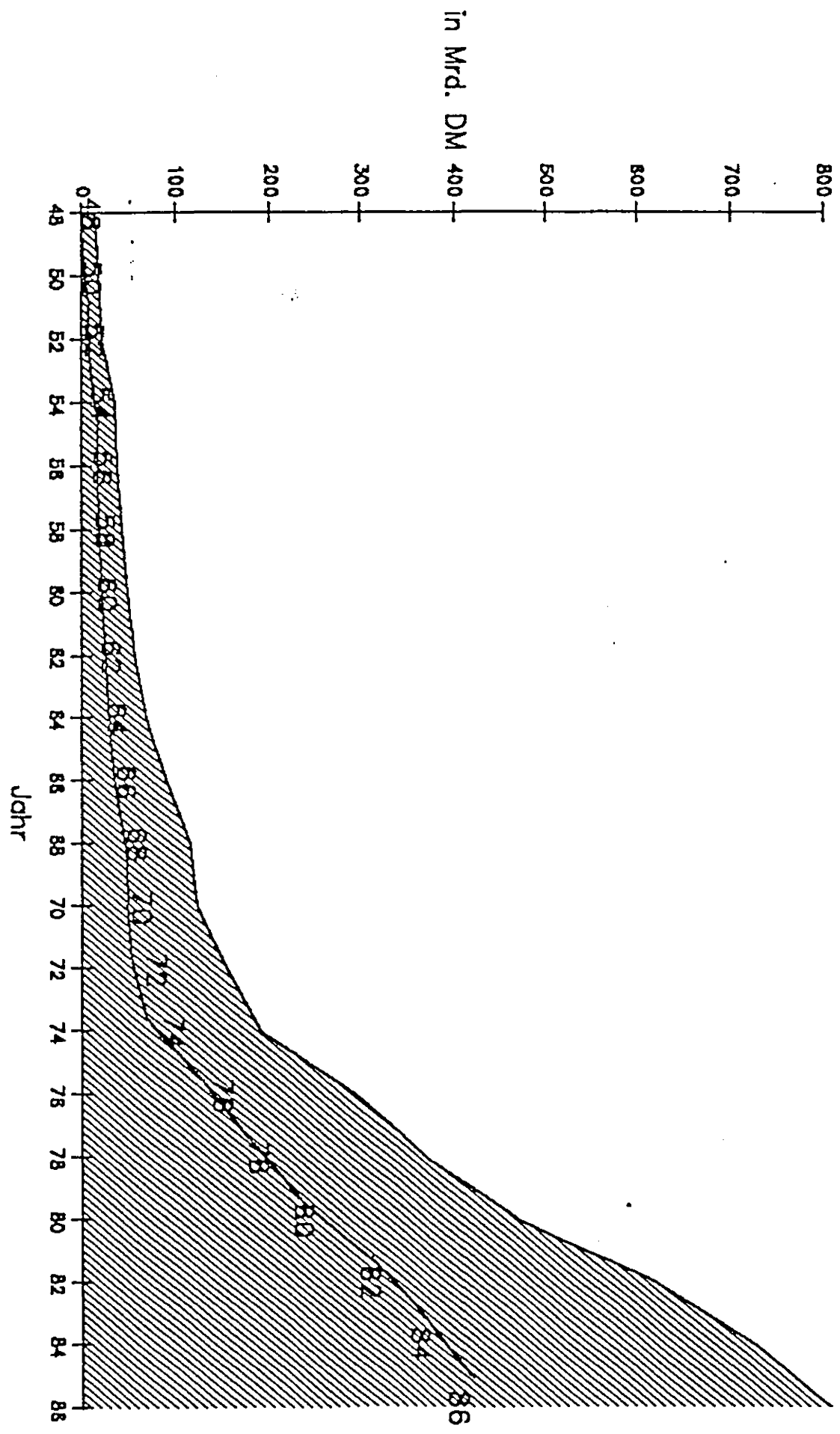
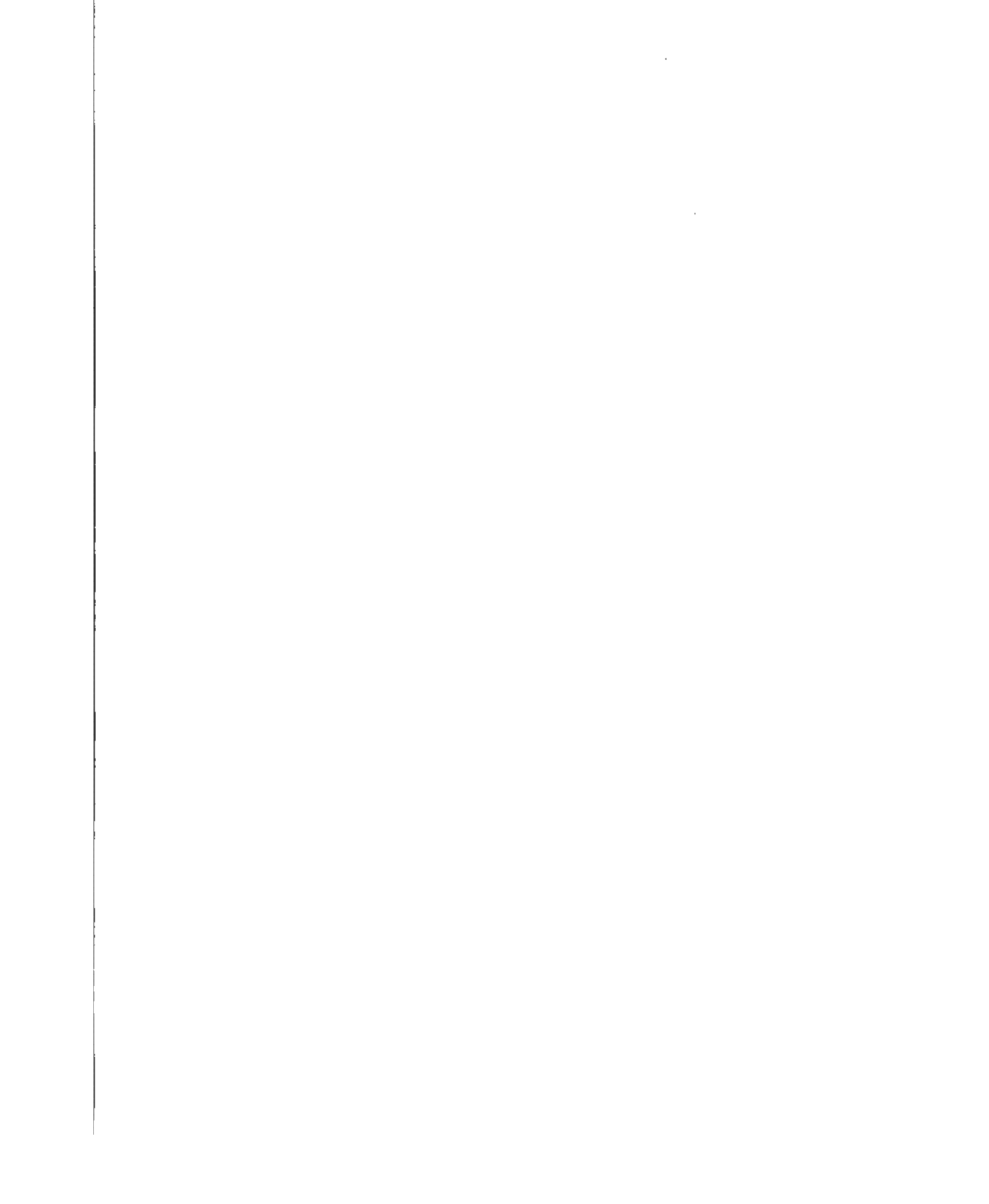


Schaubild 14



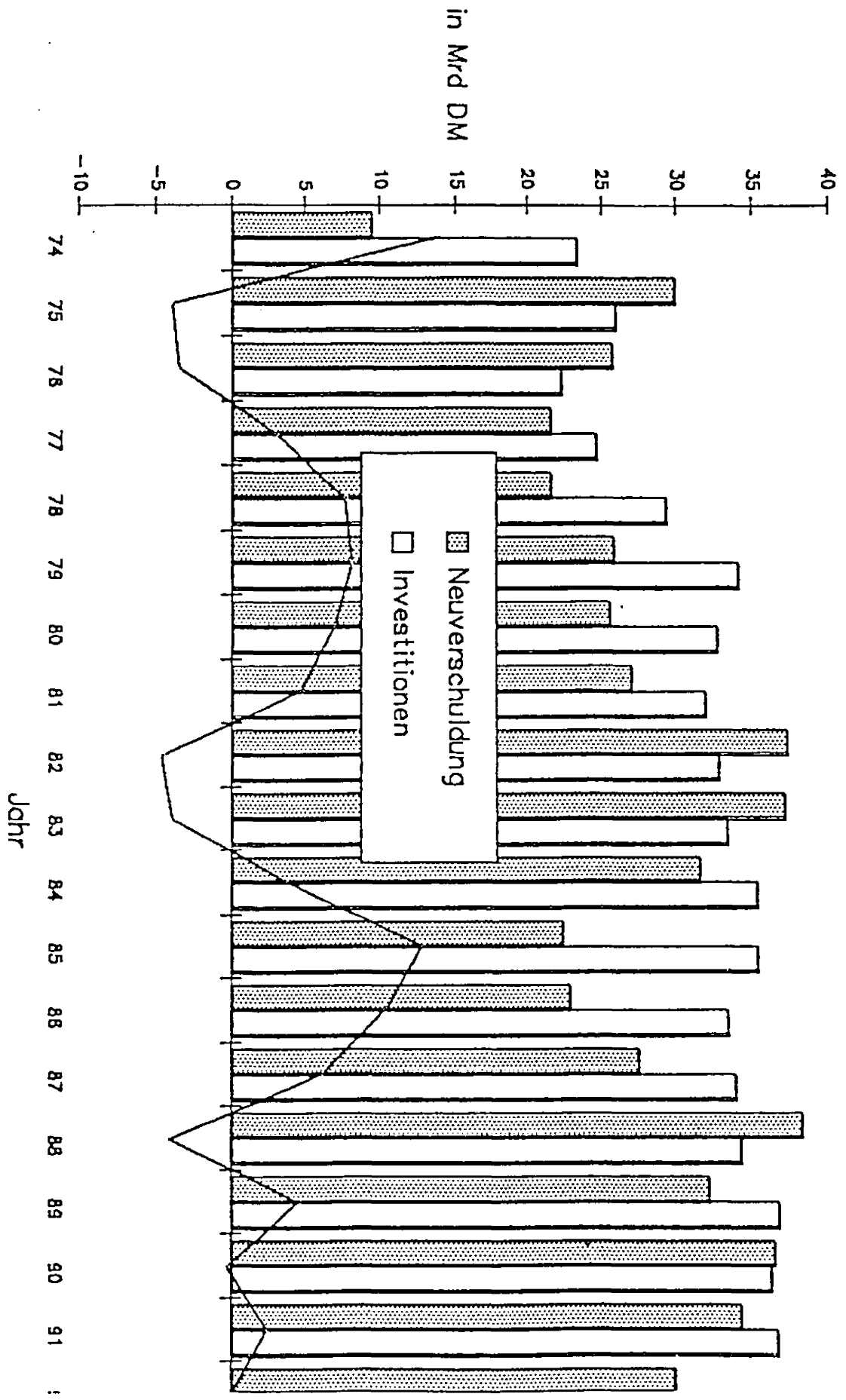
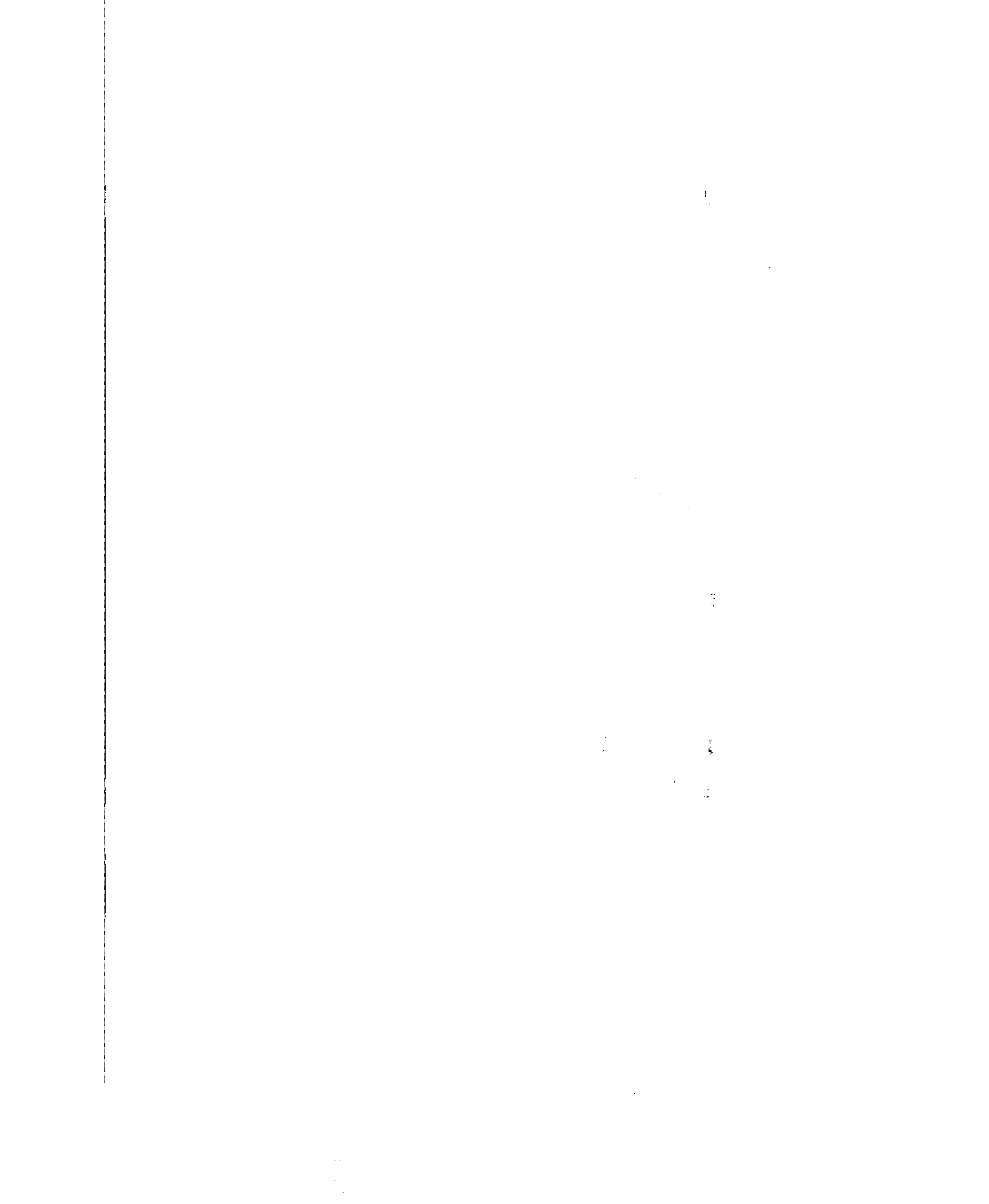


Schaubild 15



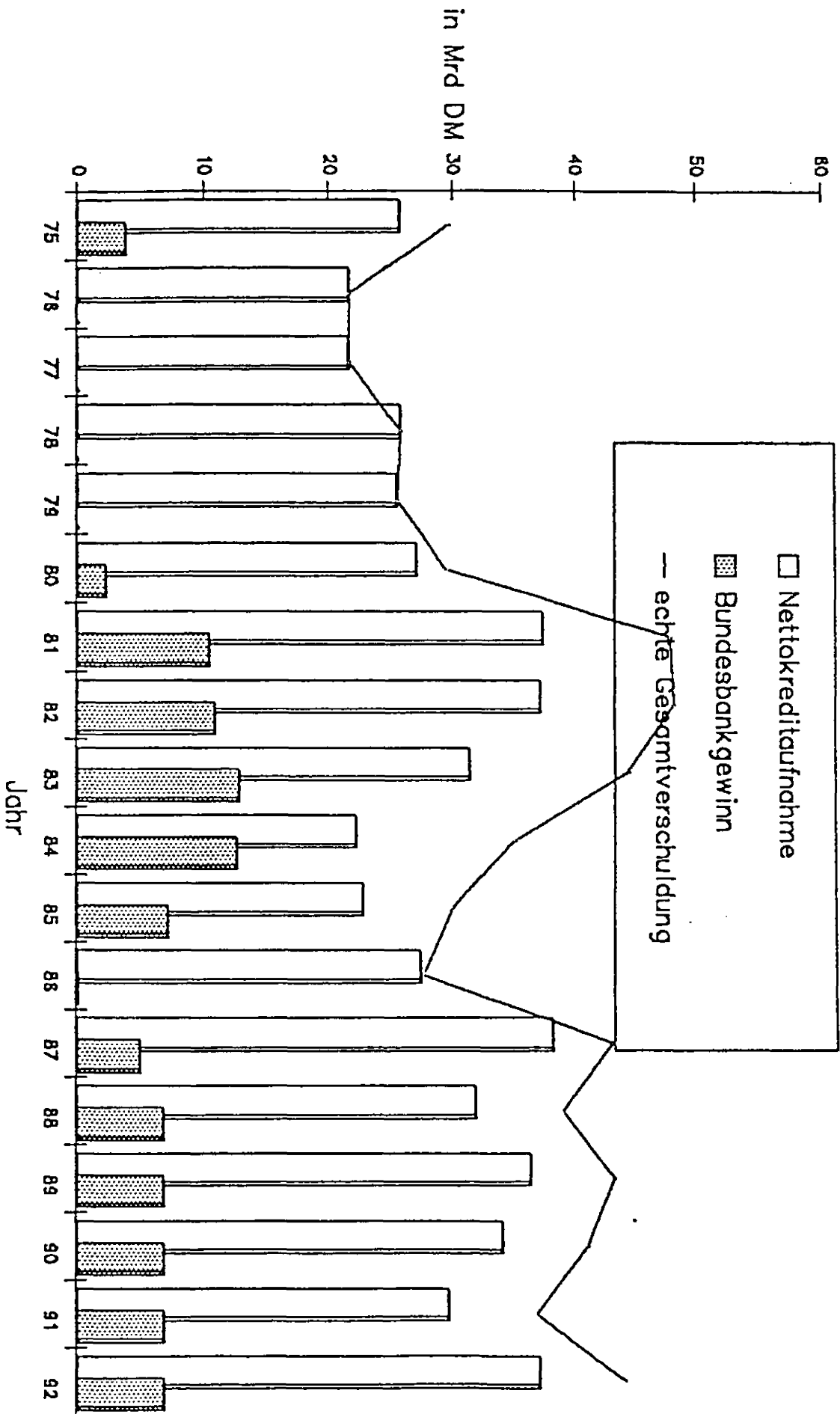


Schaubild 16

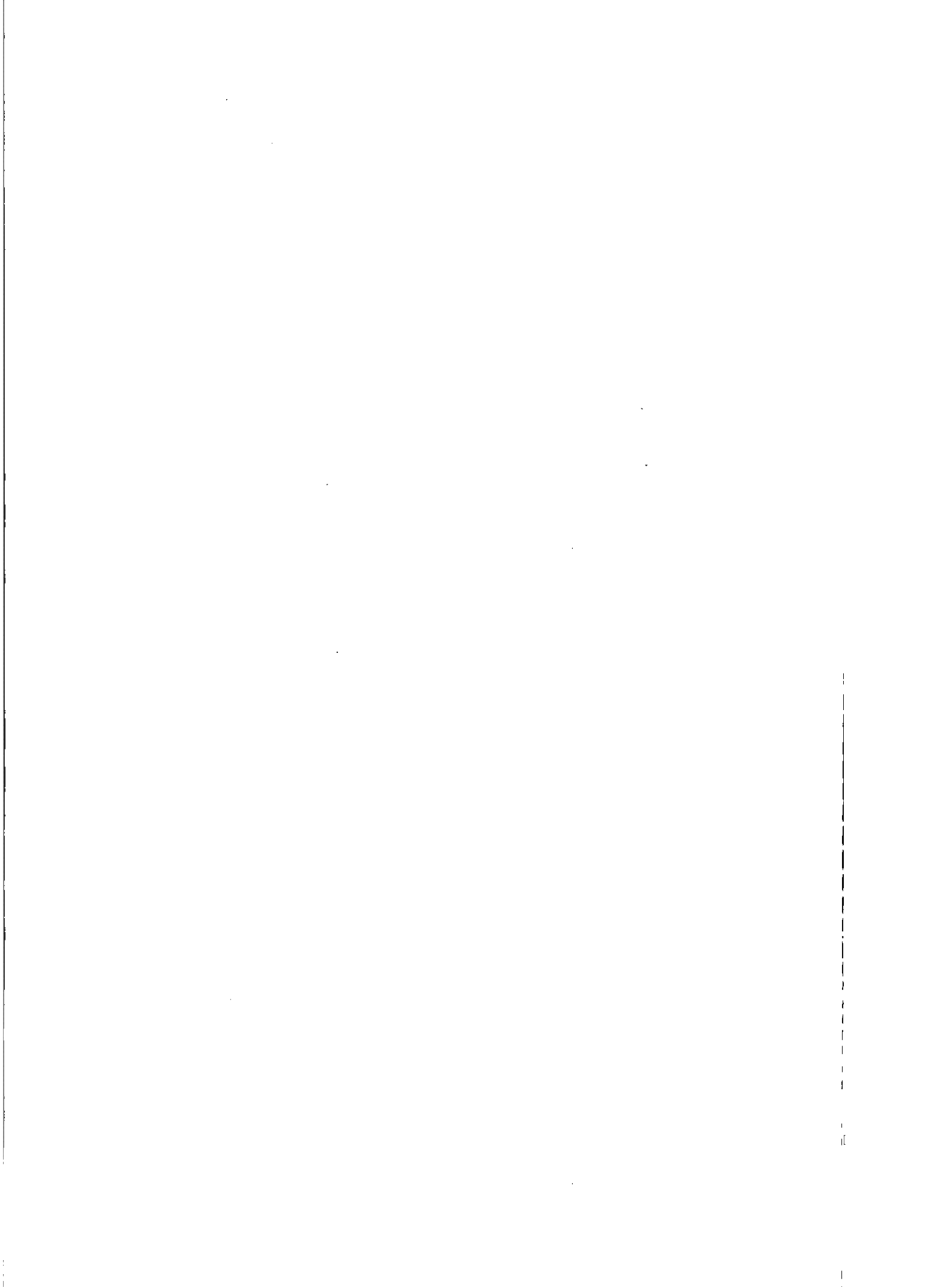


Tabelle 4

<u>Jahr</u>	<u>Schuldendienst(1)</u> in Mrd. DM	<u>Gesamtausgaben(2)</u> in Mrd. DM	<u>Zinsquote(1/2)</u> in Prozent
1952	0.232	20.408	1.1
1957	0.688	31.594	2.2
1962	1.030	49.864	2.1
1967	2.350	74.642	3.1
1972	3.194	110.086	2.9
1977	8.997	171.952	5.2
1980	14.510	215.710	6.0
1981	18.565	232.995	8.0
1982	22.783	244.646	9.3
1983	27.270	246.748	11.1
1984	28.433	251.781	11.3
1985	29.892	257.111	11.6
1986	31.093	261.525	11.9
1987	31.887	269.047	11.9
1988	33.201	275.374	12.0
1989 ¹	33.201	291.3314	11.4
1990 ²	34.286	301.350	11.4
1992 ³	42.200	329.000	12.8

Quelle: Finanzbericht 1990 (Bundesministerium der Finanzen)

1. Soll einschliesslich Nachtrag

2. Regierungsentwurf

3. Finanzplanung



Tabelle 5

<u>Jahr</u>	<u>Nettokreditaufnahme(1)</u> in Mrd. DM	<u>Schuldendienst(2)</u> in Mrde. DM	<u>Saldo(1-2)</u> in Mrd. DM
1974	9.5	4.6	4.4
1975	30.0	5.6	24.4
1976	25.8	7.3	18.5
1977	21.7	8.9	12.8
1978	25.9	9.99	15.9
1979	25.6	11.78	13.82
1980	27.1	14.51	12.59
1981	37.4	18.56	18.84
1982	37.2	22.78	24.42
1983	31.5	27.27	4.23
1984	28.3	28.43	-0.13
1985	22.4	29.89	-7.59
1986	22.9	31.09	-3.11
1987	27.5	31.88	-4.33
1988	39.2	33.16	6.04
1989 ¹	32.0	33.20	-1.20
1990 ²	36.0	34.28	1.72
1992 ³	29.7	42.2	12.5

Quelle: Finanzbericht 1990 (Bundesministerium der Finanzen)

Rechnungshofbericht BT Drucksache XI /3056

EUROSTAT 2B Juni 1989

1. Soll einschliesslich Nachtrag
2. Regierungsentwurf
3. Finanzplanung



Ausgabenspielraum

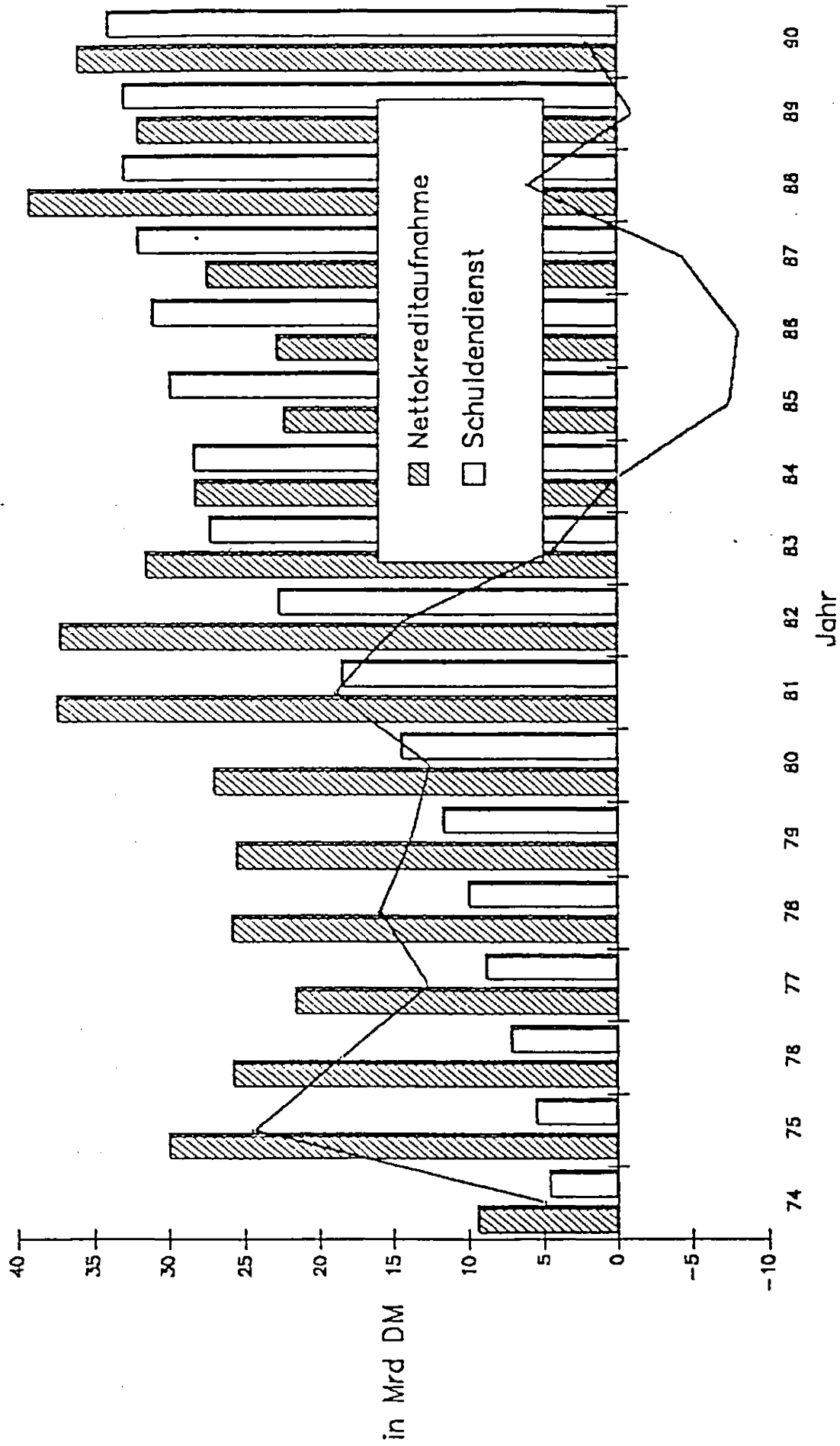


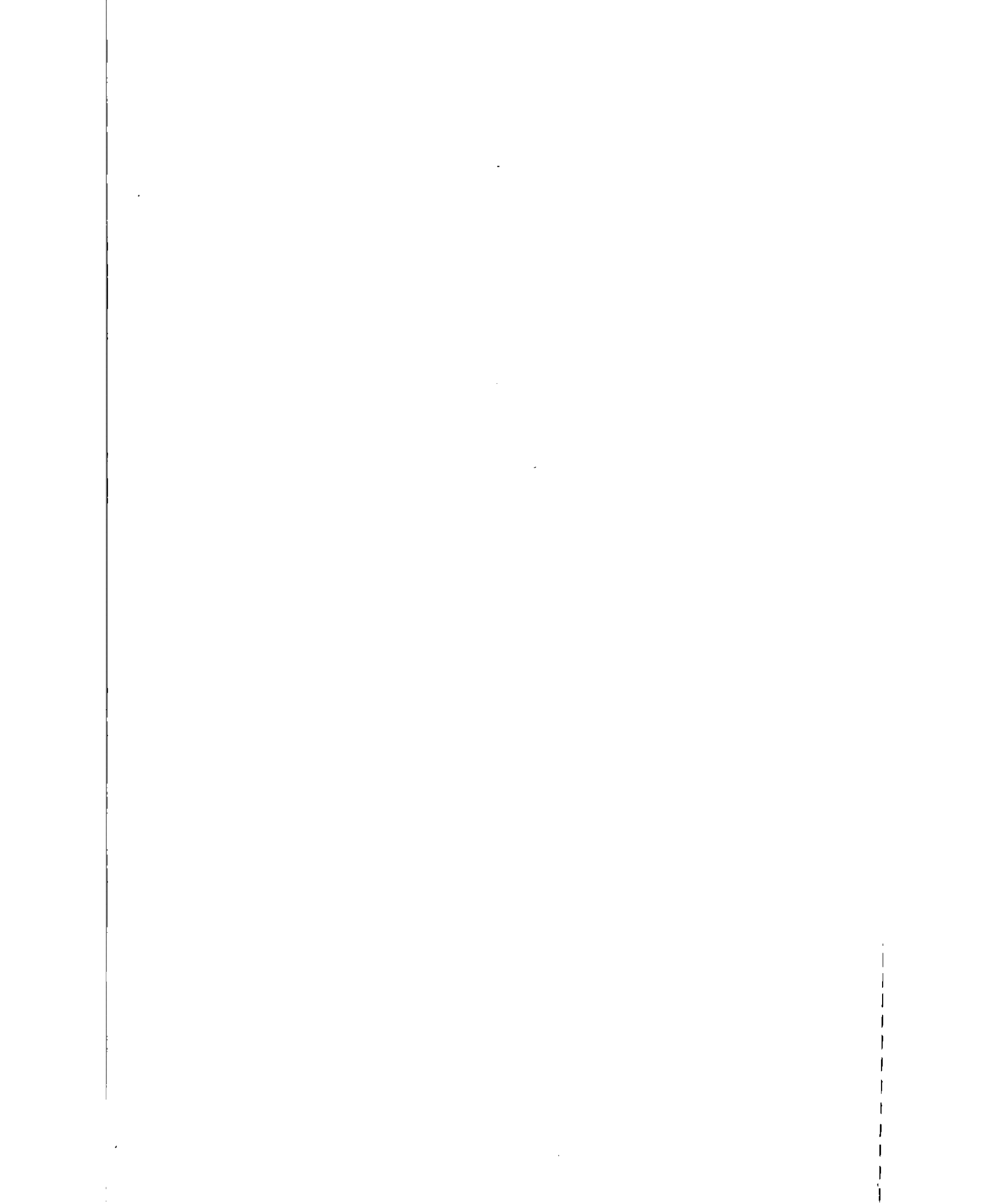
Schaubild 18

THE
OFFICE OF THE
ATTORNEY GENERAL
STATE OF CALIFORNIA
SAN FRANCISCO

12

LITERATURVERZEICHNIS

- ARNIM, Hans Herbert von **Begrenzung öffentlicher Ausgaben
durch Verfassungsrecht**
in: Deutsches Verwaltungsblatt 1985, 1286 ff
- ARNIM, Hans Herbert von **Grundprobleme der Staatsverschuldung**
in: Bayerische Verwaltungsblätter 1981, 514 ff
- ARNIM, Hans Herbert von **Staatsverschuldung in der Bundesre-
publik Deutschland**
Wiesbaden 1986
- ARNIM, Hans Herbert von **Volkswirtschaftspolitik**
5. Auflage, Frankfurt 1985
- BACHOF, Otto **Begriff und Wesen des sozialen Rechts-
staates**
in : VVDStrL 12, 38
- BAYER, Wilfried **Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträ-
ge im deutschen parlamentarischen Re-
gierungssystem**
Tübingen 1976
- BELLSTEDT, Christoph **Die Steuer als Instrument der Politik**
Berlin 1982
- BENDA, Ernst **Demokratie II**
in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft Bd.1 Sp.1192
7. Auflage Freiburg , Basel, Wien 1985
- BERGER, Gerhart **Die Grundzüge der englischen Finanz-
verfassung**
Frankfurt 1986



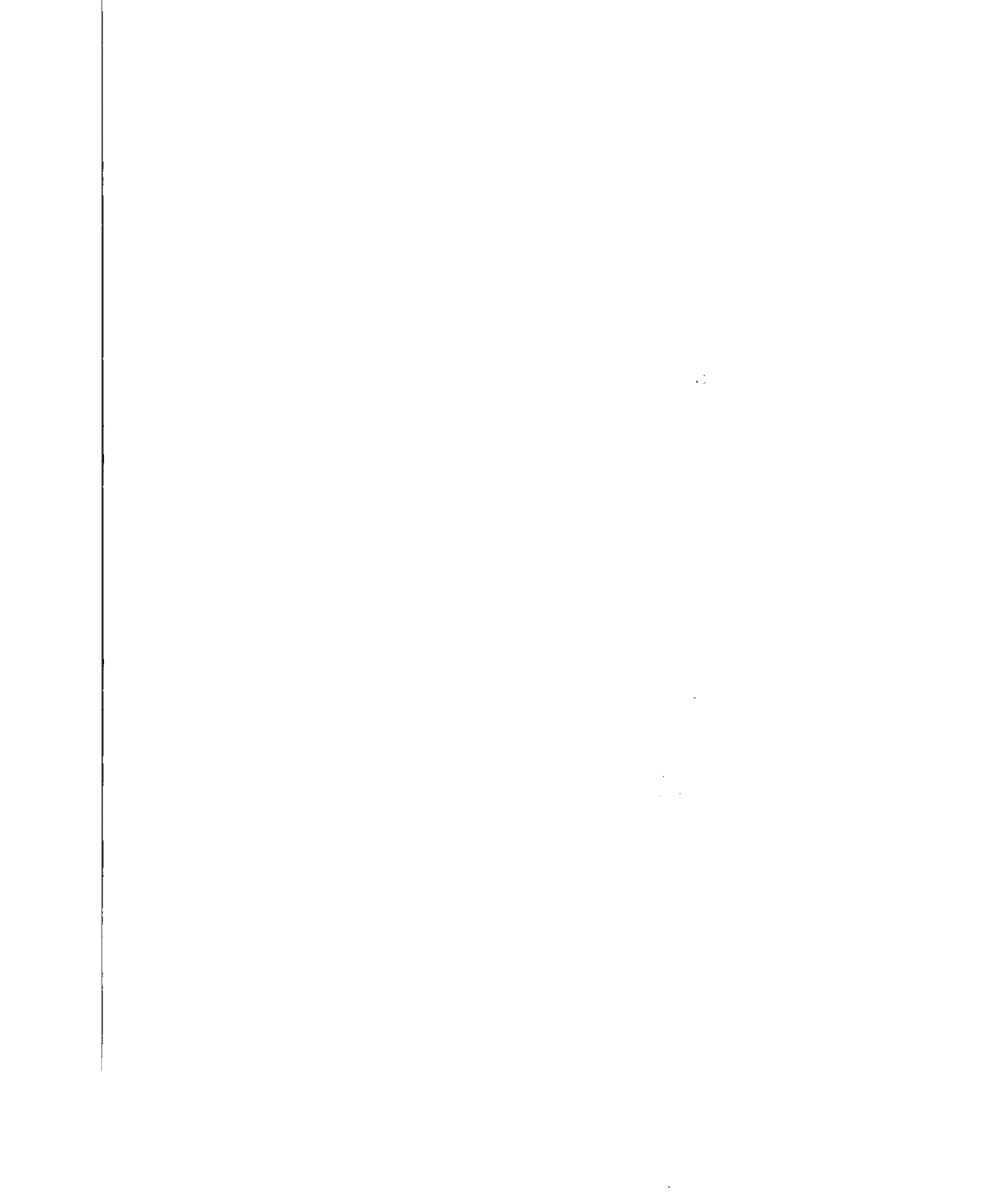
- BERLIA, Georges Les constitutions et les principales
lois politiques de la France
7. Auflage Paris 1952
- BEUTLER, Bengt ; BIEBER, Roland ; PIPKORN, Jörn; STREIL, Jochen
Die europäische Gemeinschaft
Rechtsordnung und Politik
3. Auflage Baden Baden 1987
- BIANCHINI, Guido Les taches informelles du déficit
budgétaire: le cas italien
in: L'état et la méditerranée 1984, no.27, p.129
- BIRK, Dieter Die finanzverfassungsrechtlichen Vor-
gaben und Begrenzungen der Staatsver-
schuldung
in: Deutsches Verwaltungsblatt 1984, 745 ff.
- BLUNTSCHLI, Johann Caspar Allgemeines Staatsrecht Bd II
4.Auflage Stuttgart 1848
- BÖCKENFÖRDE, ERNST WOLFGANG Demokratie als Verfassungsprinzip
in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik
Deutschland Bd.1
(HERAUSGEBER: ISSENSEE/KIRCHHOF)
Heidelberg 1987
- BRENNER, Georg; HAURY, Carl; LIPP,Ernst Moritz
Staatsverschuldung und Verfassung
in: Finanzarchiv 1980, 236 ff.
- BUCHANAN, James M. Public Principles of Public Debt
1.Auflage Homewood 1958
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN Finanzbericht 1990
Bonn 1989



- CAIDEN, N. **Comparativ public budgeting**
in: International journal of public administration 1985
vol 101 S. 651 ff.
New York 1985
- CARLBERG, Michael **Langfristige Grenzen der Staats-**
 verschuldung Ein Beitrag zur Theorie
 der optimalen Finanzpolitik
in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1985, 262 ff.
- CHIANCONE, Aldo **Public Debt in the History of Italian**
 Financial Thought
in: Finanzarchiv 1985, 235 ff.
- DELORS, Jaques **Bericht vom 17. April 1989**
in: Europa Archiv 1989, 87ff.
- DIEHL, Karl **Die sozialrechtliche Richtung in der**
 Nationalökonomie
Jena 1941
- DOEHRING, Karl **Die Wiedervereinigung Deutschlands und**
 die Europäische Integration als Inhalte
 der Präambel des Grundgesetzes
in: Deutsches Verwaltungsblatt 1979, 633
- DOMBACH, Hermann; **HEUER, Ernst**
 Handbuch der Finanzkontrolle
 Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht
Frankfurt 1988
- DONNER, Hartwig **Verfassungsgrenzen der Staatsver-**
 schuldung
in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1987, 436 ff.



- DREIßIG, Wilhelmine Zur Frage verfassungsrechtlicher Ver-
schuldensgrenzen.
Erfahrungen im Deutschen Reich und in
der Bundesrepublik
in: Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital S.81 ff.
Festschrift für Werner Ehrlicher zur Vollendung
des 65.Lebensjahres
(HERAUSGEBER: CANSIER/Kath)
Frankfurt 1985
- DÜRIG, Günther Die Zeit als offene Flanke der
Gleichheit
in: Maunz/Durig/Herzog Kommentar zum Art. 3 des
Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland 1981
- DUWENDAG, Dieter Staatsverschuldung- Notwendigkeit und
Gefahren
Berlin 1983
- EHRLICHER, Werner Aspekte der Staatsverschuldung
in: der Staat 1985, 81 ff.
- EHRLICHER, Werner Grenzen der öffentlichen Verschul-
dung
in: Wirtschaftsdienst 1979, 393 ff.
- EUROSTAT 2B MONEY AND FINANCE 1/1989
- FAHR-BECKER, Christoph Zur Frage der Justitiabilität des
Art. 109 II Grundgesetz
Diss. München 1974
- FELDSIEPER, Manfred Gibt es eine normale Staatsverschul-
dung?
in: Staatsfinanzierung im Wandel S.311 - 331
Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.134
(Herausgeber Hansmeyer)
Berlin , 1983



- FERGUSON, James Milton Public debt and future generations
London 1982
- FISCHER, Helmuth Grenzen der Staatsverschuldung
in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 1986, 61 ff.
- FISCHER MENSCHHAUSEN, Herbert (Artikel 109 - 115)
in: v.Münch Grundgesetz Kommentar Bd3
2.Auflage München 1983
- FISCHER MENSCHHAUSEN, Herbert Unbestimmte Rechtsbegriffe in der
bundesstaatlichen Finanzverfassung
in: Probleme des Finanzausgleichs I
(Herausgeber:Dreissig)
Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.96
Berlin 1978
- FRANKENBERG, Günter Aids und Grundgesetz
in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1989, 412
- FREUND, Rolf Leben wir auf Kosten der Zukunft?
in: Politische Bildung 1982 S.43
- FRICKE, Eberhard Das haushaltsrechtliche Verbot einer
übermäßigen Kreditfinanzierung
in: Deutsches Verwaltungsblatt 1977, 26 ff.
- GANDENBERGER, Otto Öffentliche Verschuldung
in:Staatslexikon der Görres-Gesellschaft Bd.4 Sp.134
7.Auflage Freiburg, Basel, Wien 1988
- GANDENBERGER, Otto Thesen zur Staatsverschuldung
in: Staatsfinanzierung im Wandel S.844 ff.
Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd.134
(Herausgeber Hansmeyer)
Berlin 1983
- GERCKEN, Phillip Wilhelm Codex Diplomaticus Brandenburgensis
Stendal 1782

- GESKE, Otto Erich Die Verschuldensgrenze nach dem Urteil
des BVerf vom 18.04.1989
in: WSI Mitteilungen 1989, 348
- GÜNDLING, Lothar Rechtsprobleme der Wiederaufbereitung
(Herausgeber Roßnagel)
Baden Baden 1987
- HAGEN, John Patrick Judicial enforcement of a balanced
budget amendement
in: Policies studies journal 1986 vol.15 s.247 ff.
Urbana, Illinois
- HÄBERLE, Peter Zeit und Verfassung
Progelomena zu einem zeitgerechten
Verfassungsverständnis
in: Zeitschrift für Politik 1974, 111 ff.
- HÄBERLE, Peter Demokratische Verfassungstheorie im
Lichte des Möglichen
in: Archiv für öffentliches Recht 102, 27 ff.
- HÄBERLE, Peter Verfassung als öffentlicher Prozess
Berlin 1978
- HAMILTON, James D. on the limitatiions of goverment
borrowing
in: american economic association 1986, S.808 ff.
Nashville 1986
- HENLE, Wilhelm Haushaltsordnung nach der Haushalts-
reform
in Die öffentliche Verwaltung 1970, 290 ff.
- HENSELER, Paul Verfassungsrechtliche Aspekte zukunfts-
belastender Parlamentsentscheidungen
in: Archiv für öffentliches Recht 1983, 490 ff.

10

11

12

13

14

15

16

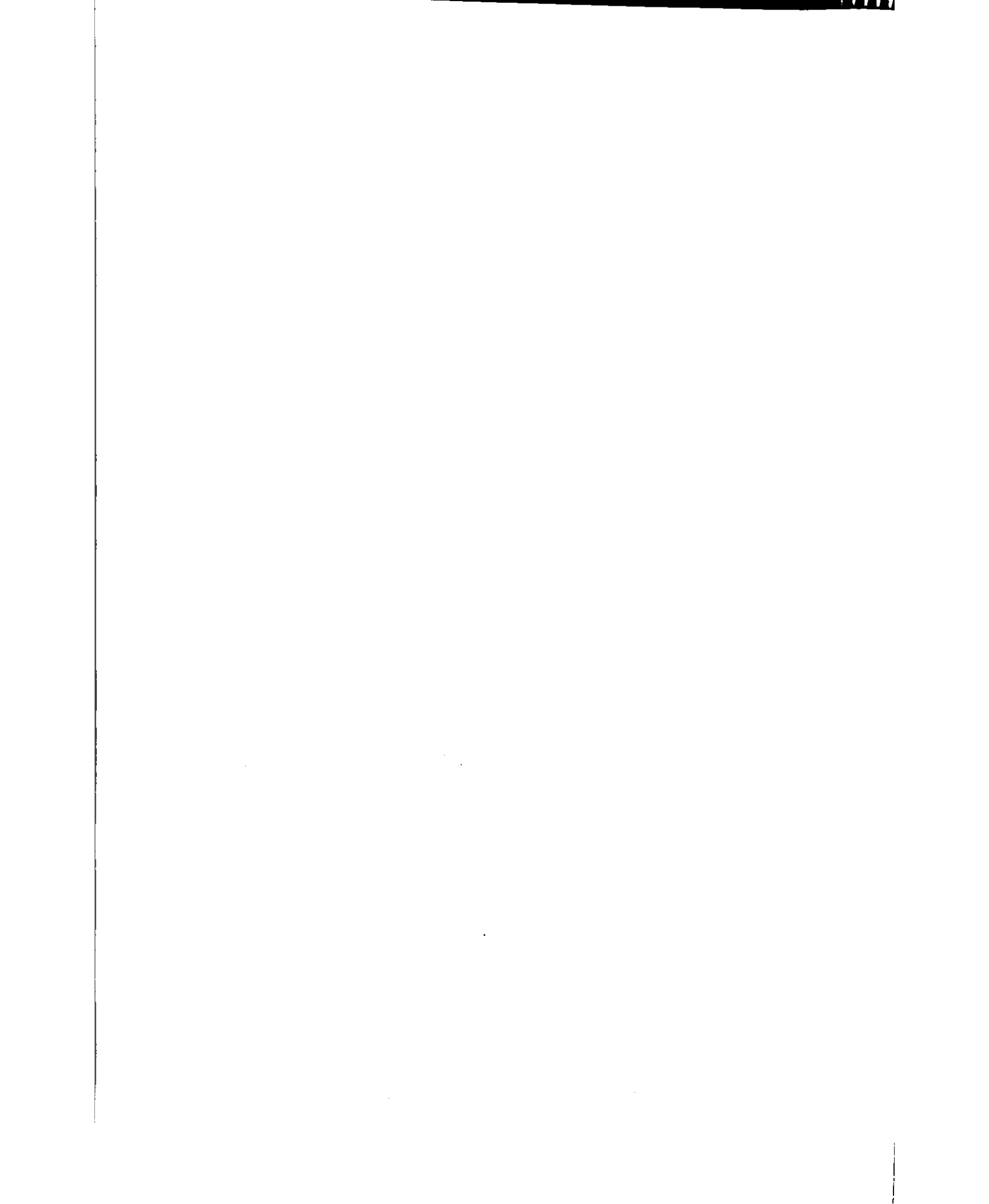
17

18

19

20

- HESSE, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der
Bundesrepublik Deutschland
16. Auflage Heidelberg 1988
- HEUN, Werner Staatsverschuldung und Grundgesetz
in: die Verwaltung 1985, 1ff.
- HOFMANN, Hasso Rechtsfragen der atomaren Entsorgung
Stuttgart 1981
- HOLLMANN, H. Hermann Rechtsstaatliche Kontrolle der Global-
steuerung
Baden Baden 1980
- JAKOB, Ludwig Heinrich von Die Staatsfinanzwissenschaft
Halle 1826
- HOPPMANN, Erich Soziale Marktwirtschaft oder konstruk-
tiver Interventionismus
Freiburg 1973
- JANSON, Bernd Begrenzung der Staatsverschuldung durch
Artikel 115 Grundgesetz
in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1983, 139 ff.
- JANSSEN, Albert Anmerkungen zum Problem
Staatsverschuldung und Grundgesetz
in: die Verwaltung 1985, 1ff.
- JENNINGS, Sir Ivor The law and the constitution
5. Auflage London 1967
- JONAS, Hans Das Prinzip Verantwortung
Versuch einer Ethik für die technische
Zivilisation
Frankfurt 1984
- KAREHNKE, Helmuth Zur Änderung des Art.115 des GG
in: Die öffentliche Verwaltung 1973, 393 ff.

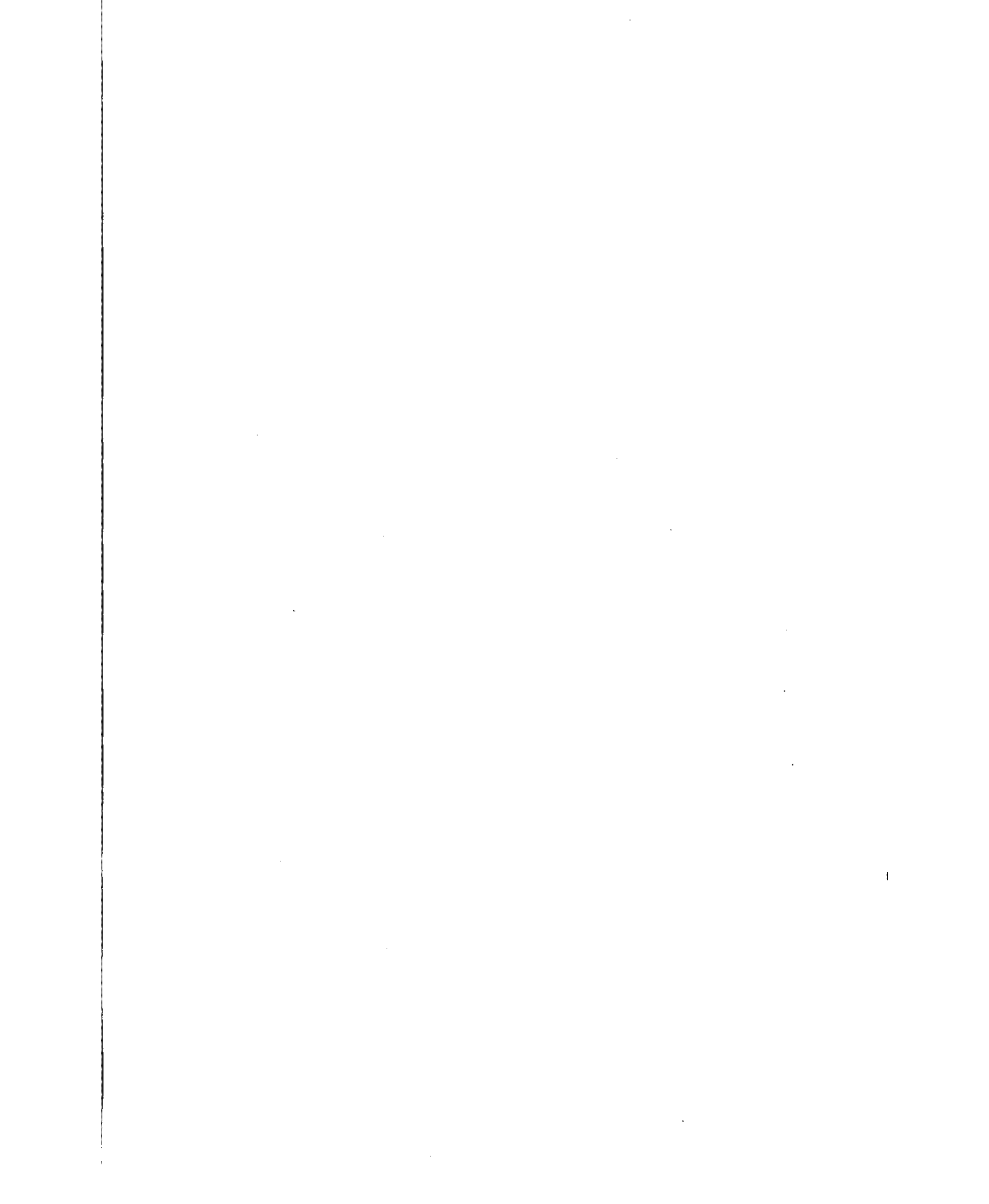


- KATH, Dietmar Monetarismus
in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft Bd.3 Sp.1212
7.Auflage Freiburg, Basel ,Wien 1987
- KIRCHHOF, Paul Die Staatsverschuldung im demokrati-
schen Rechtsstaat
in: Grenzen der öffentlichen Verschuldung S.1 ff.
(HERAUSGEBER:PAPIER)
Berlin, 1983
- KIRCHHOF, Paul Verfassungsrecht und öffentliches
Einnahmesystem
in: Staatsfinanzen im Wandel S.33 ff.
(HERAUSGEBER:HANSMEYER)
Köln 1983
- KIRCHHOF, Paul Grenzen der Staatsverschuldung in
einem demokratischen Rechtsstaat
in: Finanzpolitik im Umbruch S.271 ff.
Schriften der Hochschule Speyer Bd. 92
(HERAUSGEBER:ARNIM)
Berlin 1984
- KITTERER, Wolfgang Die Problematik der Objektbezogenheit
des öffentlichen Kredits nach Art.115
in: Die öffentliche Verwaltung 1975, 23 ff.
- KLOEPFER, Michael Gesetzgebung im Rechtsstaat
in: VvdStrl 40,63
- KLOTEN, Norbert Der Delors - Bericht
in: Europaarchiv 1979, 351 ff.
- KLÜBER, Johann Ludwig Öffentliches Recht des Teutschen Bundes
und der Bundesstaaten
4.Auflage Leipzig 1846

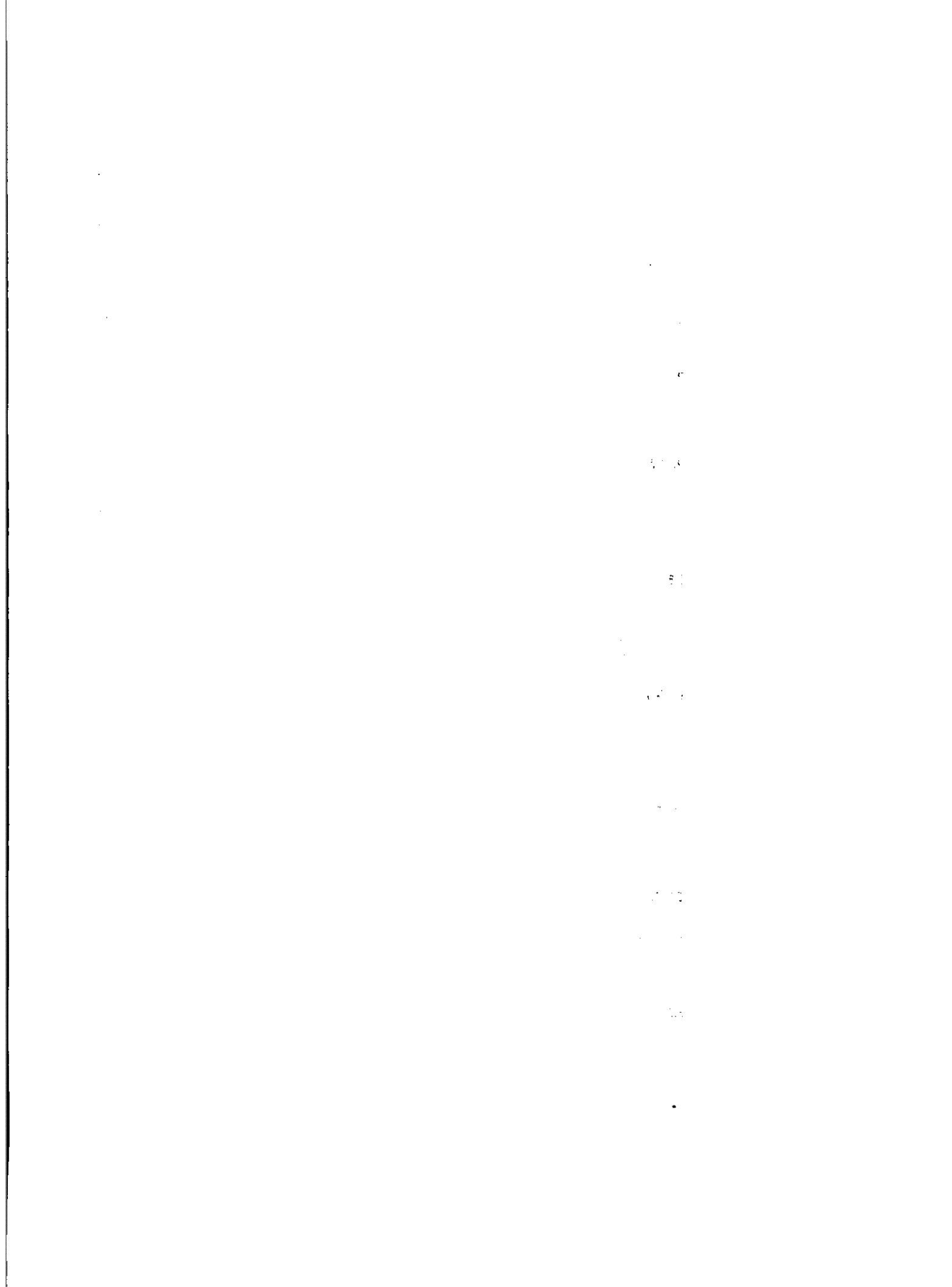


- KÜSTERS, Hans Jürgen Die Gründung der europäischen
Wirtschaftsgemeinschaft
Baden Baden 1982
- LANGHEINE, Bernd Das Haushaltsrecht der europäischen
Gemeinschaften
in: Europarecht 1982, 175 ff.
- LOEWENSTEIN, Karl Staatsrecht und Staatspraxis von
Grossbritannien
Bd.1 Parlament Regierung Parteien
Berlin, Heidelberg, NewYork 1967
- LOIC, Philip La Constitutionnalité de la loi des
finances pour 1985
in: Revue du droit public 1985, 651 ff. Paris
- LUHMANN, Niklas Politische Verfassungen im Kontext des
Gesellschaftssystems
in : Der Staat 12, 1 und 165
- MAUNZ, Theodor Grenzen der Kreditfinanzierung des
Haushaltsplanes
in: Maunz/Dürig/Herzog Kommentar zum Art. 115 des
Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland 1981
- MAUNZ, Theodor Anmerkungen zum Urteil des BVerfG
vom 18.04.1989
In: Bayerische Verwaltungsblätter 1989, 498
- MAUNZ, Theodor Deutsches Staatsrecht
ZIPPELIUS, Reinhold
24. Auflage München 1982
- MAYER TASCH, Cornelius Atomenergie
in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1979, 59

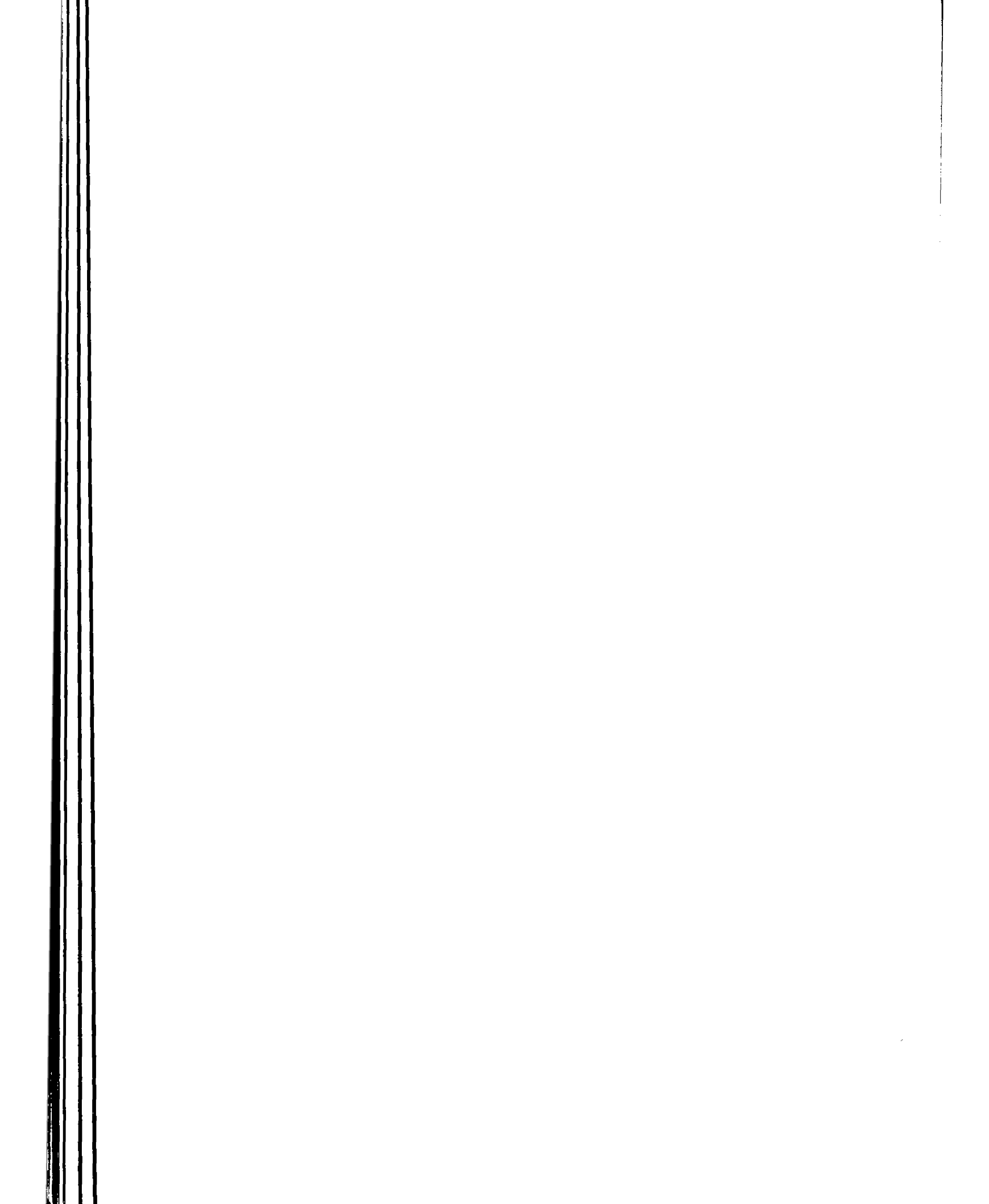
- MILLBRAND, Georg M. Öffentliche Schulden = eine Hypothek
für die Zukunft?
in: der Gemeindehaushalt 2/1981 S.28 ff.
- MOHL, Robert von Erörterungen über die württembergische
Staatsschuld
Tübingen 1847
- MUSGRAVE, Richard Abel Theorie der öffentlichen Schuld
deutsche Übersetzung
HDF 3.Bd 2.Auflage Berlin 1958
- MUNRO, Colin R. Studies in Constitutional Law
London 1987
- MUBGNUG, Reinhard Gesetzesgestaltung und Gesetzgebung
im Leistungsrecht
in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen
Staatsrechtslehrer (Bd.47) 1989,114 ff.
- MUBGNUG, Reinhard Vorbemerkung II zu Art.104a - 115 GG
in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz
26. Lieferung 1971 Bonn
- NASR, Youssef Recherches sur le regime juridique des
dettes de l'Etat
Straßburg 1985
- OECD Economic Outlook 45 (June 1989)
- ONOFRI, R. The italian budgetary system
in:review of economic conditions in Italy 1979, 289 ff.
Rom 1979
- OSSENBÜHL, Fritz Zur Justitiabilität der Finanzver-
fassung
in: Einigkeit und Recht und Freiheit
Festschrift für Carl Carstens Bd. II S.743 ff.
(Herausgeber: Börner)
Köln, Berlin, Bonn , München 1984



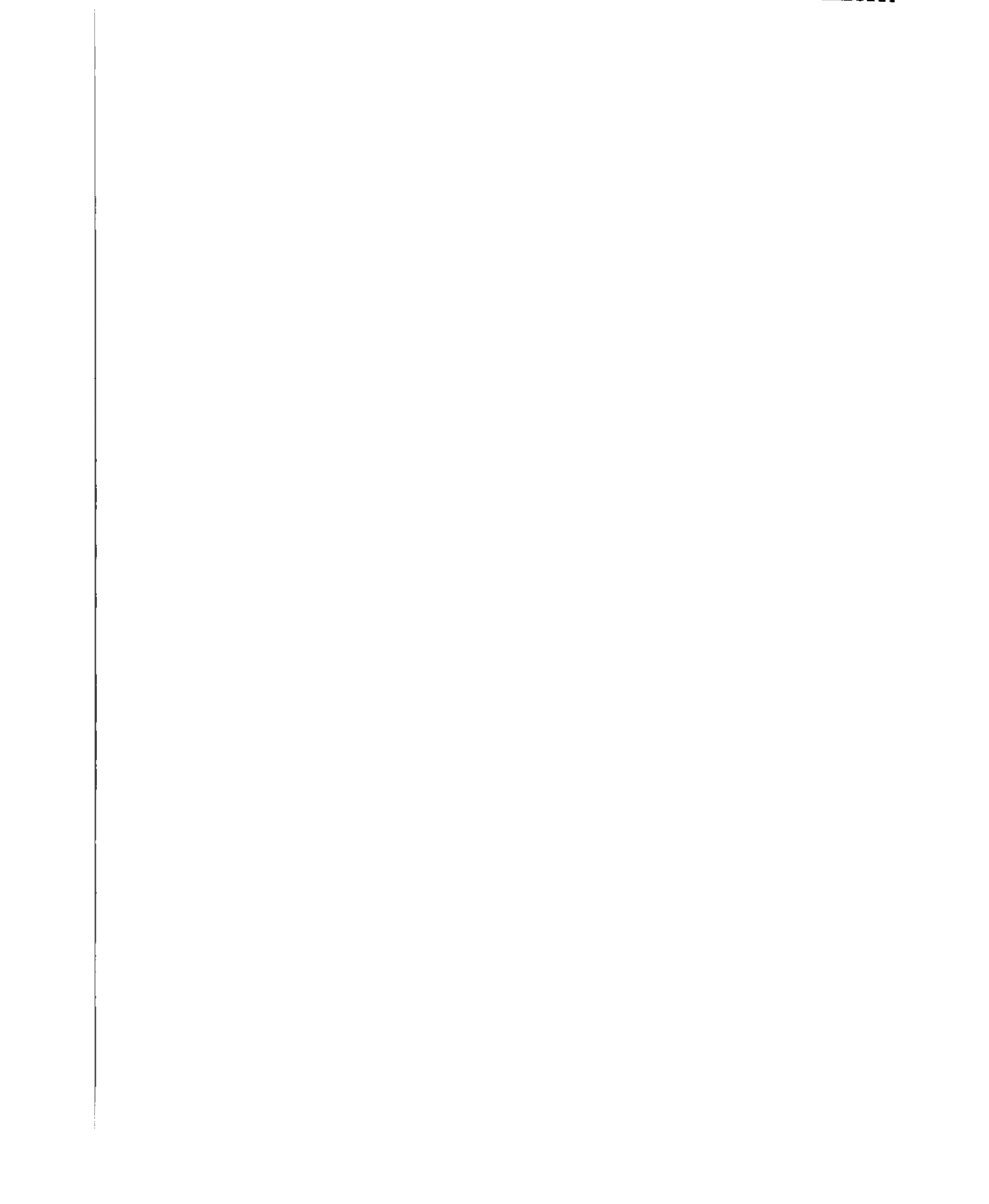
- OSTERLOH, Lerke **Staatsverschuldung als Rechtsproblem?**
in: Neue Juristische Wochenschrift 1990, 145 ff.
- PARKINSON, F. **Some legal and constitutional aspects
of the debt crisis**
in: Coexistence a review of east-west relations
1987 vol.24 s.155 ff.
Den Haag 1987
- PARTRIGE, Ernest **Responsibilities to Future Generations**
Buffalo 1981
- PATZIG, Werner **Nochmals: zur Problematik der Kreditfi
nanzierung staatlicher Haushalte**
in: Die Öffentliche Verwaltung 1989, 1022
- PETERSMANN, Hans G. **Die Souveränität des Britischen Parla
ments in den Europäischen Gemeinschaf ten**
Baden Baden 1972
- PHILLIPS, O.Hood; JACKSON, Paul
 Constitutional and Administrative Law
6. Auflage London 1978
- PÜTTNER, Günther **Staatsverschuldung als Rechtsproblem**
Berlin, New York 1980
- PUFENDORF, Samuel von (alias Severinus de Monzambano)
 De Statii Imperii Germanici
Neuaufgabe von Karl Zeuner Weimar 1910
- RAMSER, Hans Jürgen **Keynesianismus**
in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft Bd.3 Sp.396
7.Auflage Freiburg, Basel, Wien 1987
- ROTH-STIELOW, Klaus **Grundrechtsverständnis des Parlama-
ntarischen Rates und der Grundrechtsschutz
beim Betreiben von Kernkraftwerken**
in: Europäische Grundrechtezeitschrift 1980, 386 ff.



- RÜPING, Uta Die parlamentarische Haushaltskontrolle
in den europäischen Gemeinschaften und
deren Mitgliedsländern
in: Europarecht 1982, 213 ff.
- SAULNIER, Raymond J. Do we need a Balanced Budget Amendment
to the Constitution?
in: Presidential Studies Quarterly Winter 1988, S.157ff
- SCHAAL, Peter Thesen zur Staatsverschuldung in der
Bundesrepublik Deutschland
in: Betriebsberater 1981, 1 ff.
- SCHILLER, Karl Preisstabilität durch globale Steu-
erung der Marktwirtschaft
Vorträge und Aufsätze des Walter Eucken Instituts
Heft 15 Tübingen 1966
- SCHMÖLDERS, Günther Die Weiterbildung des Wirtschafts-
rechts
in : ZGStW Bd. 101 (1941) 64 ff.
- SHRADER, Frechette Enviromental Ethics
Boxwood 1981
- STEIN, Herbert Presidential Economics
2. Auflage Washington D.C. 1988
- STERN, Peter Verfassungsrechtliche Aspekte der
Staatsverschuldung unter Berücksich-
tigung von Art. 115 GG
in: Steuerberater Jahrbuch 1982 S.41 ff.
Köln, 1983
- STERN, Klaus Das Staatsrecht der Bundesrepublik
Deutschland Bd.2
München 1980
- THOMA, Richard Staatsfinanzen in der Volksgemein-
wirtschaft
Berlin 1937



- TIMM, Herbert Zeitliche Lastenverschiebung durch
Staatsverschuldung statt Privatver-
schuldung?
in: Finanzarchiv 1984, 71 ff.
- UTERWEDDE, Henrik Budget 1985 Historische Wende?
in: Dokumente Zeitschrift für den deutsch/fran-
zösischen Dialog 1984, 346 ff.
- VIALON, Karl Friedrich Haushaltsrecht Kommentar zu den
Finanzbestimmungen des Bonner Grund- gesetzes
2. Auflage Berlin, Frankfurt/M 1959
- VITZTHUM, Wolfgang Graf Parlament und Planung
Baden Baden 1978
- VOGEL, Klaus Das ungeschriebene Finanzrecht des
Grundgesetzes
in: Festschrift für Wolfgang Martens ,S.265 ff.
(HERAUSGEBER:v.MÜNCH)
Berlin, New York 1987
- VOGEL, Klaus Verfassungsgrenzen für Steuern und
Staatsausgaben
in: Festschrift für Theodor Maunz zum 80.Geburtstag
S. 415 ff. (HERAUSGEBER:LERCHE)
München 1981
- WADE, E.C.S. BRADLEY, A.W. Constitutional and Administrative
Law
10. Auflage London, New York 1985
- WOLF, Ulrich Verfassungsrechtliche Grenzen der
Staatsverschuldung in der Bundesre-
publik Deutschland
Diss. Hamburg 1984
- WÜRTEMBERGER, Thomas Staatsrechtliche Probleme politischer
Planung
Berlin 1980



WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN
Gutachten zu den Problemen der Ver-
ringerung der öffentlichen Netto-
Neuverschuldung

in: Schriftenreihe des BMdF Heft 34 1984

ZACHARIÄ, Karl Salomon 40 Bücher vom Staate Bd. VII
2. Auflage Heidelberg 1843

ZIFFZER, S. Grenzen der Staatsverschuldung
in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1980, 500

