

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 666

Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz

Ein Plädoyer gegen den Kreditstaat

Von

Roland Lappin



Duncker & Humblot · Berlin

ROLAND LAPPIN

**Kreditäre Finanzierung des Staates
unter dem Grundgesetz**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 666

Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz

Ein Plädoyer gegen den Kreditstaat

Von

Dr. Roland Lappin



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Lappin, Roland:

Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz :
ein Plädoyer gegen den Kreditstaat / von Roland Lappin. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 666)

Zugl.: Erlangen, Nürnberg, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-08020-3

NE: GT

n 2

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08020-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Meinen Eltern

Vorwort

Ich danke herzlich meinem akademischen Lehrer, Herrn Universitätsprofessor Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider für die Betreuung der vorliegenden Dissertation. Ihm verdanke ich, gleichsam Zugang und Freude an wissenschaftlicher Arbeit gefunden zu haben.

Herrn Professor Dr. iur. Helm gebührt aufrichtiger Dank für die Mühe, die er als Zweitgutachter dieser Dissertation auf sich genommen hat.

Hamburg, im Januar 1994

Roland Lappin

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	19
I. Problemstellung	19
II. Fragestellungen und Abgrenzung	22
B. Die Einnahmemöglichkeiten des Bundes aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht	24
I. Wesentliche Einnahmearten des Finanzwesens des Grundgesetzes	24
1. Abgaben	28
a) Steuern	28
b) Gebühren und Beiträge	29
c) Sonderabgaben	31
2. Kredite	34
3. Exkurs: Verwendung des Bundesbanküberschusses	36
II. Der Rechtsbegriff Steuer	40
1. Die Regelung in § 3 Abs. 1 AO	40
a) Geldleistung	40
b) Voraussetzungslosigkeit	41
c) Auferlegen durch ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen	41
d) Erzielung von Einnahmen	41
e) Allen aufzuerlegen, die durch Gesetz an die Pflicht zur Entrichtung der Steuer gebunden sind	42
2. Der grundgesetzliche Steuerbegriff	42
a) Ableitung des Steuerbegriffs aus Art. 105 ff. GG	42
b) Zweck der Steuer	43
aa) Einnahmenerzielung	44
bb) Wirtschaftslenkung	44
c) Zölle	45
III. Der Steuerstaat	46
1. Verfassungsrechtliche Festlegung	46
a) In der Finanzverfassung	46
b) Durch die Grundrechte	48
c) Durch das Sozialprinzip	51
d) Durch das Rechtsstaatsprinzip	52

2. Elemente des Steuerstaates	53
a) Grenzen der Besteuerung (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG)	54
b) Reproduktivitätsprinzip	56
IV. Erstes Zwischenergebnis	57
C. Der grundgesetzliche Normenkomplex zur Kreditaufnahme des Staates ...	59
I. Gesetzliche Ermächtigung und materielle Begrenzung öffentlicher Kredite	59
1. Rückblick auf Art. 115 GG a. F. (Art. 87 WRV)	59
2. Die Neuregelung des Art. 115 GG	62
II. Art. 109 GG	66
1. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht	67
a) Haushaltswirtschaft	67
b) Zur Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes	68
aa) Die Teilziele des § 1 StabG	69
bb) Differenzierung der Teilziele	71
c) Wirtschaftswissenschaftlicher Kenntnisstand zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht	72
aa) Theorie J. M. Keynes	72
bb) Angebots-theorie	73
cc) Crowding-out-Effekte	74
dd) Auffassung des BVerfG	75
d) Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes	75
2. Normative Vorgaben des Art. 109 Abs. 2 GG	76
a) Verpflichtung zu einer aktiven Konjunkturpolitik	76
b) Verbot einer prozyklischen Konjunkturpolitik	76
c) Verpflichtung zur situationsbezogenen Kreditaufnahme	77
aa) Boom-Phase	77
bb) Gleichgewichtszustand	77
cc) Rezessions-Phase	78
dd) Zusammenfassung	80
d) Das langfristig wachstumspolitische Ziel	80
aa) Intertemporale Allokation	80
bb) Interpersonaler Aspekt	81
3. Einfachgesetzlich normierte Grundsätze für das Haushaltsrecht, eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung (Art. 109 Abs. 3 GG)	83
a) BHO und HGrG	84

b) Regelungen für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft	84
aa) Antizyklische Haushaltsplanung	85
bb) Antizyklischer Haushaltsvollzug	86
cc) Wertung	89
4. Sonderfälle einfachgesetzlich normierter Grundsatzgesetzgebungen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes (Art. 109 Abs. 4 GG)	90
a) Begrenzung der Kreditaufnahme für Gebietskörperschaften und Zweckverbände	90
b) Verpflichtung von Bund und Ländern, Konjunkturausgleichsrücklagen zu bilden	91
5. Das Verhältnis von Art. 115 Abs. 1 GG zu Art. 109 GG	93
III. Das Ausgleichsgebot des Art. 110 GG	94
1. Begriff des Haushaltsplanes	94
2. Meinungsstand im Schrifttum	95
a) Formale Interpretation	95
b) Materiale Interpretation	96
3. Objektive Auslegung des Ausgleichsgebotes	97
a) Historische Auslegung	97
aa) Art. 110 GG a. F.	97
bb) Entstehungsgeschichte	98
b) Grammatische Auslegung	98
c) Systematische Auslegung	99
aa) Sinneszusammenhang	99
bb) Einfachgesetzliche Regelungen als Interpretationshilfe	101
d) Wertung	102
IV. Zweites Zwischenergebnis	104
D. Der Rechtsbegriff Kredit	105
I. Die Rechtsnatur des Kreditbegriffes des Grundgesetzes	105
1. Ableitung des verfassungsrechtlichen Kreditbegriffes	105
a) Entstehungsgeschichte	106
b) Einfachgesetzliche Regelungen als Interpretationshilfe	107
aa) Bürgerliches Gesetzbuch (§§ 607 ff. BGB)	107
bb) Kreditwesengesetz (§§ 19 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 1 Ziffer 1 KWG)	111
cc) Bundesbankgesetz (§ 20 Abs. 1 BBankG)	112
dd) Haushaltsgrundsätzegesetz und Bundeshaushaltsordnung	112
ee) Stabilitätsgesetz (§§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 StabG)	114
ff) Strafgesetzbuch (§§ 263, 265 b StGB)	116

c) Wortlaut und Sinnzusammenhang	116
aa) Wortlaut des Art. 115 GG	116
bb) Sinnzusammenhang (Art. 109 und 110 GG)	119
cc) Zwischenergebnis	120
2. Konstitutive Elemente des verfassungsrechtlichen Kreditbegriffs	121
a) Eigentum auf Zeit	121
b) Rückzahlungsanspruch des Kreditgebers, Rückzahlungsverpflichtung des öffentlichen Kreditnehmers	121
c) Zinszahlungspflicht	123
II. Grundgesetzlich verankerte Funktionen des Kredites	124
1. Kredit als Instrument, um zukunftsbegünstigende Ausgaben zu finanzieren	124
2. Kredit als Instrument, um eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft zu gewährleisten	124
3. Kein Instrument, um strukturelle Verschuldung zu rechtfertigen	126
III. Entwicklung, Gläubigerstruktur und Formen öffentlicher Kredite	128
1. Entwicklung öffentlicher Kredite	128
a) Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis zur Verabschiedung der Haushaltsreform 1967/69	129
b) Zeitraum zwischen 1969 und 1972	129
c) Zeitraum 1983 bis zum Zusammenbruch der DDR (1989/90)	130
d) Phase seit der Wiedervereinigung	130
2. Gläubigerstruktur	131
3. Kreditformen	132
4. Exkurs: Kassenverstärkungskredite	135
IV. Drittes Zwischenergebnis	136
E. Das Prozedere öffentlicher Kreditaufnahmen	137
I. Der Vorbehalt gesetzlicher Ermächtigung zur Kreditaufnahme	137
1. Kreditermächtigungen in der Finanzverfassung	137
a) Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG	137
b) Art. 111 Abs. 2 GG	138
2. Einfachgesetzliche Ermächtigungen	138
a) § 6 Abs. 3 StabG	138
b) § 20 Abs. 1 BBankG	139
II. Ermittlung der verfassungsrechtlich relevanten Höhe der Einnahmen aus Krediten	139
1. Die Auffassung im Schrifttum	139

2. Objektive Auslegung	141
a) Wortlaut des Art. 115 GG	141
b) Sinnzusammenhang (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG	143
c) Einfachgesetzliche Regelungen	146
aa) Einnahmen aus Krediten	146
bb) Bruttoveranschlagung	147
3. Quintessenz	147
III. Die Begrenzung öffentlicher Krediteinnahmen	149
1. Die Höhe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen als Kredit- rahmen	150
a) Sinn und Zweck des Art. 115 Abs. 1 GG	151
aa) Natürliches Begriffsverständnis	151
bb) Erfordernis eines engen Investitionsbegriffs	152
cc) Beschränkung auf das Inland	156
dd) Keine Berücksichtigung von Ausgaben für Ausbildung (human capital) und investiven Verteidigungsausgaben	156
ee) Keine Berücksichtigung von Inanspruchnahmen aus Gewähr- leistungen	157
b) Folgekosten öffentlicher Investitionen	158
c) Die Auffassung des BVerfG	159
2. Einfachgesetzliche Legaldefinition des Investitionsbegriffs (§§ 10 Abs. 3 HGrG, 13 Abs. 3 BHO)	160
3. Wertung	164
IV. Weitere Restriktionen, denen die Kreditaufnahme des Bundes unterliegt	165
1. Regulierungsfunktion des Art. 109 Abs. 2 GG	165
2. Leistungsfähigkeit der Steuerzahler	168
3. Kreditwürdigkeit des Staates	170
4. Exkurs: Art. 104c EG-Vertrag	171
V. Altschulden — Ein Dilemma fortwährender Umschuldung	172
1. Veranschlagung der Ausgaben für Schuldendienst im Haushaltsplan ...	172
a) Veranschlagung der Tilgungsausgaben	172
b) Veranschlagung von Zinsausgaben	175
2. Wie tilgt der Staat?	175
3. Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Haushaltsplanes	176
4. Wertung	177

F. Verschuldung der Sondervermögen	180
I. Begriff und Aufgaben der Sondervermögen	180
1. Begriff des Sondervermögens	180
2. Schuldenstand der Sondervermögen des Bundes per 31. 12. 93	181
3. Einnahmenerzielung — Aufgabe der Sondervermögen im Rahmen des Grundgesetzes?	182
II. Ausnahmeregelungen zur Kreditaufnahme der Sondervermögen in der Finanzverfassung	183
1. Art. 115 Abs. 2 GG	183
2. Art. 110 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GG	184
3. Art. 109 Abs. 2 GG	185
4. Vorbehalte gegen die Ausnahmeregelungen der Art. 115 Abs. 2 und 110 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz GG	185
a) Haftungsausschluß	185
b) Situationsgebundene Kreditaufnahme des Bundes wird konterkariert	186
c) Rückwirkungen auf den Bundeshaushalt	187
d) Haushaltseinheit und parlamentarisches Budgetrecht eingeschränkt	187
e) Quintessenz	188
III. Einfachgesetzlich normierte Aufgaben, Kreditaufnahmevorschriften, Haftungsausschlüsse und -übernahmen der Sondervermögen des Bundes	189
1. § 13 StabG und § 113 BHO	189
2. Die vier großen Sondervermögen	189
a) Deutsche Bundesbahn	189
b) Deutsche Bundespost	190
c) Kreditabwicklungsfonds	192
d) Fonds „Deutsche Einheit“	192
3. Sondervermögen sui generis: Treuhandanstalt	193
IV. Viertes Zwischenergebnis	194
G. Zusammenfassung der Teil- und Zwischenergebnisse	195
Literaturverzeichnis	198

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
a. a. O.	= am angegebenen Ort
ABl.	= Amtsblatt
Abs.	= Absatz
a. F.	= alte Fassung
Anm .	= Anmerkung
AO	= Abgabenordnung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts (Jahr und Seite)
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
BayVBl.	= Bayrisches Verwaltungsblatt (Jahr und Seite)
BB	= Betriebs-Berater (Jahr und Seite)
BBankG	= Gesetz über die Deutsche Bundesbank v. 26.7.1957
BbG	= Bundesbahngesetz v. 13.12.1951
Bd.	= Band
BdF	= Bundesminister der Finanzen
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch v. 18.8.1896
BG Bl.	= Bundesgesetzblatt mit I = Teil I; mit II = Teil II; III = Teil III
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen (Band und Seite)
BGHSt	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen (Band und Seite)
BHO	= Bundeshaushaltsordnung v. 19.8.1969
BK	= Kommentar zum Bonner Grundgesetz
BMF	= Bundesministerium der Finanzen
bspw.	= beispielsweise
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Band und Seite)
dass.	= dasselbe
ders.	= derselbe
d. h.	= das heißt
dies.	= dieselbe
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft (Jahr und Seite)
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt (Jahr und Seite)
EGKS	= Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)

et al.	= et altera
etc.	= et cetera
Euratom	= Europäische Atomenergiegemeinschaft
EWG-V	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft v. 25. 3. 1957
f.	= folgende (Seite; Randnummer; Paragraph; Artikel)
ff.	= folgende (Seiten; Randnummern; Paragraphen; Artikel)
FinArch.	= Finanz-Archiv (Jahr und Seite)
FKPG	= Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms v. 23.6.1993
Fn.	= Fußnote
FS	= Festschrift
GBI.	= Gesetzblatt
gem.	= gemäß
GewArch.	= Gewerbearchiv, Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht (Jahr und Seite)
ggfs.	= gegebenenfalls
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949
HdF	= Handbuch der Finanzwissenschaften
HdFK	= Handbuch der Finanzkontrolle, Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht
HdStR	= Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HGrG	= Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsatzgesetz) v. 19.8.1969
h. M .	= herrschende Meinung
hrsg.	= herausgegeben
HS.	= Halbsatz
i. d. F.	= in der Fassung
i. e.	= id est
insb.	= insbesondere
i. S. v.	= im Sinne von
i. V. m .	= in Verbindung mit
Jg.	= Jahrgang
Jura	= Juristische Ausbildung (Jahr und Seite)
JuS	= Juristische Schulung (Jahr und Seite)
JZ	= Juristenzeitung (Jahr und Seite)
KWG	= Gesetz über das Kreditwesen v. 11.7.1985
LS.	= Leitsatz
m. a. W.	= mit anderen Worten
m. E.	= meines Erachtens
MinBIFin	= Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen
MinBIFW	= Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers der Wirtschaft
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
N. F.	= Neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift (Jahr und Seite)

NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Jahr und Seite)
p. a.	= pro anno
PostVerfG	= Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost v. 8.6.1989
RAO	= Reichsabgabenordnung
Rdnr.	= Randnummer
RSchO	= Reichsschuldenordnung v. 13.2.1924
S.	= Seite
scil.	= silicet
sog.	= sogenannt
StabG	= Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) v. 8.6.1967
Stb-Jb.	= Steuerberater-Jahrbuch (Jahr und Seite)
StG B	= Strafgesetzbuch v. 1.3.87 (BG Bl. I S. 945)
THAKredG	= Gesetz zur Regelung der Aufnahme von Krediten durch die Treuhandanstalt — Treuhandkreditaufnahmegesetz v. 3.7.1992 (BGBl. II S. 1190)
THG	= Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens-Treuhandgesetz v. 17.6.1990 (G Bl. I Nr. 33 S. 300)
Tz.	= Textziffer
VermG	= Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen v. 18.4.1991
v. H.	= vom Hundert (Prozent)
vorl. VV	= vorläufige Verwaltungsvorschrift
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WiVerw.	= Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv
WRV	= Weimarer Reichsverfassung, Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11.8.1919
ZfK	= Zeitschrift für Konjunkturpolitik
ZHR	= Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZKW	= Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen

A. Einleitung

I. Problemstellung

Die grundgesetzlichen Regelungen der Art. 104 a bis 115 GG zum Finanzwesen des Staates stellen neben den Grundrechten einen der wichtigsten Abschnitte des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland dar.

Nur ein intaktes Finanzwesen bietet langfristig eine hinreichende Gewähr dafür, daß grundgesetzliche Leitentscheidungen für die in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Sozialstaatlichkeit oder aber die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG eine materielle Grundlage haben und nicht als substanzlose Prinzipien praktisch leerlaufen. Ein bankrotter Staat existiert weiter, gleichwohl ist nicht auszuschließen, mehr noch im Zweifel anzunehmen, daß Gläubiger eines Staates durch einen Staatsbankrott in den Ruin getrieben werden.

Der Gefahr einer sich verselbstständigenden Staatsverschuldung ist durch eine enge Auslegung der grundgesetzlichen Regelungen zum Finanzwesen zu begegnen.¹ „Verfassungsrechtliche Schranken für die staatliche Ausgabenfreudigkeit sind heute nicht nur durch das Parlament, sondern auch gegen das Parlament zur Geltung zu bringen.“²

Besondere Aktualität erlangt die kritische Behandlung der kreditären Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch die Wiedervereinigung der Bundesrepublik Deutschland mit der ehemaligen DDR, die am 3. Oktober 1990 durch den Beitritt der DDR gemäß Art. 23 GG vollzogen wurde. Ihr gingen die Verträge vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR sowie der Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990 voraus. Die Umsetzung der Vertragsinhalte stellt an das Finanzwesen der Bundesrepublik Deutschland Anforderungen in historischer Dimension.³

¹ Vergl. A. Smith, *Der Wohlstand der Nationen*, 5. Aufl., 1789, S. 803: „Dort, wo die öffentliche Schuld einmal eine bestimmte Höhe überschritten hat, ist es meines Wissens kaum gelungen, sie auf gerechte Weise und vollständig zurückzuzahlen. Sofern es überhaupt gelang, (. . .), bediente man sich stets dazu des Bankrotts, den man bisweilen auch unverhohlen zugegeben hat.“; J. Schumpeter, *Die Krise des Steuerstaats*, in: Goldscheid-Schumpeter, *Die Finanzkrise des Steuerstaats*, 1926, S. 352: „Kein Zweifel, der Steuerstaat kann zusammenbrechen.“ G. Püttner, *Staatsverschuldung als Rechtsproblem*, 1980, S. 11; G. Hedtkamp, *Krise des Steuerstaats?*, in: *Staatsfinanzierung im Wandel*, 1982, S. 31: „Ohne Revision der Ausgaben ist eine Sanierung nicht vorstellbar“.

² P. Kirchhof, *Grenzen der Staatsverschuldung in einem demokratischen Rechtsstaat*, in: *Finanzpolitik im Umbruch*, hrsg. von H. v. Arnim und K. Littmann, 1984, S. 274.

Zentral ist in diesem Zusammenhang einmal mehr die Beantwortung der Frage, wie der Staat unter Beachtung der ihn finanzverfassungsrechtlich bindenden Vorgaben seine Einnahmen zu erzielen hat. Das Verlagern öffentlicher Aufgaben in Nebenhaushalte, wie etwa den Fonds Deutsche Einheit, den Kreditabwicklungsfonds, den Entschädigungsfonds, die Treuhandanstalt, aber auch die Sondervermögen der Deutschen Reichsbahn und der Deutschen Post mag kurzfristig den Haushalt des Bundes und damit seinen direkten Kreditbedarf formal entlasten. Als Sondervermögen i. S. von Art. 110 Abs. 1 und Art 115 Abs. 2 GG werden sie regelmäßig von der Restriktion des Art. 115 Abs. 1 GG, die ein Überschreiten der Höhe der Einnahmen aus Krediten über die Summe der veranschlagten Investitionen ausschließt, ausgenommen. Nach Abschluß der Privatisierung ist jedoch nicht zu erwarten, daß die Höhe der Erlöse aus der Verwertung des Treuhandvermögens ausreicht, um auch nur näherungsweise einen Ausgleich der bis dahin eingegangenen Kreditverpflichtungen zu bewirken.⁴

Das Grundgesetz kennt nur vier Einnahmearten: Steuern, Gebühren, Sonderabgaben und Kredite. Ein Blick in den Finanzbericht des BMF verdeutlicht, daß vom Volumen her Steuern und Kredite die dominierende Rolle spielen. Dabei ist anzumerken, daß sich die Relation Ausgabendeckungsgrad durch Steuern seit dem Jahre 1969 signifikant vermindert hat, d. h. der kreditfinanzierte Anteil der Ausgaben (hier einmal ausgedrückt als Quotient der Nettokreditaufnahme zu Ausgaben [ohne Umschuldung]) von 1,25 v. H. im Jahr 1970 auf 16,9 v. H. im Jahre 1990 angestiegen ist.⁵ Der gravierende Anstieg der Fremdfinanzierung von Staatsausgaben veränderte die Ausgabenstruktur der Haushalte einschneidend. Bereits im letzten Jahr vor der Wiedervereinigung (1989) wurden 11,1 v. H. der Ausgabenseite des Bundeshaushaltes durch Zinsen determiniert. Die mittlere Finanzplanung geht von einem weiteren Anstieg auf 21,6 v. H. im Jahre 1998 aus.⁶ Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen erlangt der bereits 1978 im Deutschen Bundestag einstimmig gefaßte Beschluß zur Konsolidierung der Staatsfinanzen erneut Aktualität.⁷ Motive dieses eindeutigen Appells an die

³ Szenarien der zu erwartenden Zinslast- und Schuldenstandentwicklung hat *L. Müller*, Probleme der Staatsverschuldung vor dem Hintergrund der deutschen Vereinigung, in: Wirtschaftsdienst 1993, S. 121 ff. aufgezeigt.

⁴ Gemäß § 4 THAKredG v. 3.7.1992 (BGBl I, S. 1190) übernimmt der Bund die Haftung für Kreditaufnahmen der Treuhandanstalt von jeweils bis zu 30 Mrd. DM in den Jahren 1992 bis 1994. Die Schuldenregelung des Art. 23 Abs. 4 des Einigungsvertrages sieht darüber hinaus eine Übertragung der bis 31.12.93 aufgelaufenen Gesamtverschuldung des Kreditabwicklungsfonds auf die Treuhandanstalt und die neuen Bundesländer vor. Gemäß § 12 Abs. 1 ELFG vom 23.6.93 (BGBl. I S. 984) wurde die Frist bis zum 31.12.94 verlängert; vergl. unten, sub E, III. 3.

⁵ Siehe *BMF*, Finanzbericht 1991, Tabelle 1, S. 161 ff.; ermittelt man die gleiche Relation auf Basis Bruttokreditaufnahme zu Ausgaben (incl. Umschuldung), so ergeben sich für 1970 5,3 v. H. und 1990 30,6 v. H.

⁶ Vergl. *BMF*, Finanzbericht 1994, passim; in absoluten Werten bedeutet dies eine Zinsbelastung von 106 Mrd. DM allein für den Bund.

Adresse des Haushaltsgesetzgebers waren „Zweifel an der Solidität der Staatsfinanzierung, Verlust des finanzpolitischen Handlungsspielraumes, Vertrauenseinbußen, Behinderung des Wirtschaftsaufschwunges, zu hohe Belastung künftiger Generationen, Notwendigkeit von Steuererhöhungen“.⁸ Indes läßt die seitdem zu konstatierende Fortführung der Staatsverschuldung resp. Kreditpolitik Zweifel aufkommen, daß der Haushaltsgesetzgeber dem damaligen Beschluß in ausreichendem Maße nachkommt.

Entscheidend für eine rechtliche Bewertung der Staatsverschuldung ist die seit der Haushaltsreform, die durch das 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes⁹ mit der Erweiterung des Art. 109 um Abs. 2 und mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums begann und durch das 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹⁰ mit der Neufassung insbesondere der Art. 110 und 115 sowie der Verabschiedung der Bundeshaushaltsordnung und des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder fortgeführt wurde, den öffentlichen Haushalten von Bund und Ländern zugewiesene wirtschaftliche Budgetfunktion. Während die Finanzwissenschaft spätestens seit *J. M. Keynes*¹¹ die Beeinflussung gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen durch gezielte kreditfinanzierte Ausweitung öffentlicher Haushalte behandelt, ist die Verpflichtung zur Beachtung dieser Erkenntnisse erst durch die Haushaltsreform rechtlich geboten und institutionell verfestigt (insb. durch Art. 109 Abs. 2 GG).

„All diese Umstände haben den Staatskredit in neue Bahnen gelenkt. (. . .) Weise und umsichtig gehandhabt, gereicht er den Staaten zum Heile, wogegen eine leichtfertige Benutzung dieses Instruments demjenigen, der es handhabt, schweren Schaden zufügen kann.“¹²

Ein Rückblick auf finanzpolitische Entscheidungen zeigt, daß allein in diesem Jahrhundert in Deutschland zweimal durch Gesetz (1923 und 21. 6. 1948 [Leitsatzgesetz v. 7. 7. 1948]) entschuldet wurde. Die Gläubiger des Staates mußten in beiden Fällen erhebliche Vermögensverluste in Kauf nehmen.

⁷ BT-Drucks. 8/1589, 83. Sitzung v. 13. 4. 78: „Die Bundesregierung wird aufgefordert, (. . .) darauf hinzuwirken, daß der Haushalt des Bundes unter Berücksichtigung des Art. 115 GG dauerhaft konsolidiert wird; dazu muß der Schuldenzuwachs mittelfristig abgebaut werden und die Neuverschuldung niedriger liegen als bisher.“ Bemerkenswert erscheint, daß dieser Beschluß bereits bei einer Zinslast des Bundes (in 1978) von absolut 9,6 Mrd. DM entspr. relativ 5,1 v. H. getroffen wurde.

⁸ Vergl. *K. Stern*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Staatsverschuldung unter Berücksichtigung von Art. 115 GG, in: Stb-Jb. 1982/83, S. 45.

⁹ Vom 8. 6. 1967 (BGBl. I S. 581).

¹⁰ Vom 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 357).

¹¹ „Means to Prosperity“, London, 1933 und „The General Theory of Employment, Interest and Money“, London, 1936.

¹² v. *Heckel/W. Lotz*, Staatsschulden, in: Handbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., 1926, S. 825.