

**Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen  
Analyse des Rechts**

---

**Band 23**

# **Die Verschuldungsordnung**

**Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik**

**Von  
Stefan Funke**



**Duncker & Humblot · Berlin**

*Stefan Funke* · **Die Verschuldungsordnung**

# **Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts**

**herausgegeben von**

**Heinz Grossekettler, Münster · Bernhard Großfeld, Münster**

**Klaus J. Hopt, München · Christian Kirchner, Berlin**

**Dieter Rückle, Trier · Reinhard H. Schmidt, Frankfurt/Main**

**Band 23**

# **Die Verschuldungsordnung**

**Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik**

**Von**

**Stefan Funke**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Funke, Stefan:**

Die Verschuldungsordnung : ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik / von Stefan Funke. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts ; Bd. 23)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08466-7

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-5065

ISBN 3-428-08466-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 (∞)

## **Vorwort**

Den vorliegenden Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik habe ich während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster von Dezember 1990 bis Oktober 1994 verfaßt. Die Arbeit wurde im November 1994 von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt dem Referenten, meinem Lehrer Professor Dr. Heinz Grosseketler, auf dessen Anregung diese ordnungspolitische Untersuchung der öffentlichen Verschuldung zurückgeht und der mir stets für Diskussionen zur Verfügung stand.

Des weiteren danke ich dem Korreferenten meiner Arbeit, Professor Dr. Georg Milbradt, sowie meiner Kollegin und meinen Kollegen am Institut für ihre hilfreichen Kommentare. Hierfür und für die weitere Unterstützung bin ich auch meiner Frau sehr dankbar.

Münster, im März 1995

Stefan Funke



# Inhaltsverzeichnis

## *1. Teil*

<b>Zielsetzung, Gang der Untersuchung und Daten zur Staatsverschuldung</b>	<b>17</b>
<b>I. Zielsetzung und Gang der Untersuchung</b>	<b>17</b>
<b>II. Grundbegriffe, Ziele, Struktur und Entwicklung der öffentlichen Verschuldung</b>	<b>20</b>
1. Grundbegriffe	20
2. Verschuldungsziele	24
3. Die Komponenten eines konsolidierten Verschuldungs- und Schuldenplans	25
3.1 Vorbemerkung	25
3.2 Die gesamte öffentliche Verschuldung, ihre Träger und ihre Koordinierungs- institutionen	26
3.2.1 Die Gebietskörperschaften	26
3.2.2 Die Sonderhaushalte des Bundes	30
3.2.3 Die Sozialversicherungen	38
3.2.4 Die Koordinierungsinstitutionen	41
3.3 Die staatlich geförderte und garantierte private Kreditaufnahme	43
3.4 Die neu eingegangenen Eventualverbindlichkeiten	45
4. Ein Kurzüberblick über die Formen und Gläubiger öffentlicher Schulden	50
5. Die Entwicklung der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland	52

## *2. Teil*

<b>Legitimation der öffentlichen Verschuldung und Notwendigkeit einer Verschuldungsordnung</b>	<b>60</b>
<b>III. Ordolibérale Prinzipien als Legitimationsgrundlage staatlichen Handelns</b>	<b>60</b>
1. Vorbemerkungen	60
2. Die Wesenszüge der ordnungstheoretischen Konzeption des Ordoliberalismus als Ausgangspunkt	61
3. Die ordoliberalen Prinzipien	64

<b>IV. Legitime Rechtfertigungsgründe der Verschuldung</b> .....	71
1. Die Mängel einer 'freien' Marktwirtschaft: Wurzeln der Finanzpolitik .....	71
2. Zielsetzungen der staatlichen Verschuldung .....	75
3. Die stabilisierungspolitische Zielsetzung .....	77
3.1 Erläuterung und Operationalisierung .....	77
3.2 Vertragstheoretische Ziellegitimation .....	82
3.3 Liberale Verschuldungspolitik als Gestaltungsaufgabe im Stabilisierungsbereich: das Fehlen eines Marktes für Stabilisierungsleistungen .....	84
3.4 Die ökonomische Legitimation des Verschuldungsinstruments I: Effektivität und Effektivitätsvoraussetzungen im Hinblick auf das Stabilisierungsziel .....	89
4. Allokative Zielsetzungen .....	99
4.1 Erläuterung und Operationalisierung .....	100
4.2 Vertragstheoretische Ziellegitimation .....	113
4.3 Liberale Verschuldungspolitik als Gestaltungsaufgabe im Allokationsbereich: Re- geln zur Bereitstellung einschließlich Finanzierung von Kollektivgütern .....	115
4.4 Die ökonomische Legitimation des Verschuldungsinstruments I: Effektivität im Hinblick auf die Erreichung einer verzerrungsfreien intertemporalen Allokation .....	124
5. Distributive Zielsetzungen und Finanzierungsregeln .....	130
6. Die ökonomische Legitimation des Verschuldungsinstruments II: Anforderungen an die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Verschuldung .....	132
6.1 Anforderungen .....	132
6.2 Unterprinzipien für eine ordnungskonforme und verhältnismäßige Verschuldung .....	133
7. Zusammenfassung: Ökonomisch gerechtfertigter Verschuldungseinsatz .....	136
<b>V. Notwendigkeit einer Verschuldungsordnung</b> .....	137
1. Mängel der praktizierten Verschuldungspolitik und Gefahren für die Volkswirtschaft .....	137
1.1 Vorüberlegungen .....	137
1.2 Allokative Mängel .....	138
1.2.1 Intratemporale allokative Mängel .....	138
1.2.2 Intertemporale allokative Mängel .....	148
1.3 Distributive Mängel .....	166
1.4 Stabilisierungspolitische Mängel .....	178
1.5 Zusammenfassung .....	187
2. Analyse der Mängelursachen I: Anreize zum fehlerhaften Gebrauch des Verschul- dungsinstruments .....	190
2.1 Abriß der Ökonomischen Theorie der Politik, insbesondere der Ökonomischen Theorie der Verschuldungspolitik .....	191
2.2 Das typische Verschuldungsverhalten der Entscheidungsträger im politisch-admi- nistrativen Führungssystem .....	195
2.2.1 Die Anreizstruktur der Regierungspolitiker .....	195
2.2.2 Die Anreizstruktur der Opposition .....	215
2.2.3 Die Anreizstruktur der Verwaltungsspitze .....	217
2.2.4 Zwischenfazit .....	220
2.3 Das typische Wählerverhalten in Verschuldungsfragen .....	221
2.3.1 Die Anreizstruktur des Wählers als Konsument und Financier öffentlicher Leistungen .....	221

2.3.2 Die Kontrollanreize	235
2.3.3 Der Wähler als Gläubiger des Staates	236
2.4 Zwischenergebnis	239
3. Analyse der Mängelursachen II: objektiv-technische Ursachen als Verstärkungsfaktoren für Fehlverhalten und negative Folgen der Verschuldungspolitik	241
3.1 Instrumentelle Unsicherheiten	242
3.2 Das Bundesstaatsprinzip als Ursache verschuldungspolitischer Mängel	244
3.2.1 Mängel der verschuldungspolitischen Koordination	245
3.2.2 Verlassen auf das bündische Prinzip	248
3.2.3 Dysfunktionale vertikale Ausweichreaktionen	251
3.3 Abgrenzungsschwierigkeiten	252
3.4 Der Stand des öffentlichen Rechnungs- und Berichtswesens	255
3.4.1 Verschuldungsrelevante Mängel des öffentlichen Rechnungswesens	255
3.4.2 Verschuldungsrelevante Mängel des öffentlichen Berichtswesens	262
4. Auswirkungen der Maastrichter Beschlüsse auf die deutsche Verschuldungspolitik	263
4.1 Vorbemerkungen und grundsätzliche Implikationen einer Europäischen Währungsunion für die deutsche Verschuldungspolitik	263
4.2 Stärkung der verschuldungspolitischen Disziplinierung Deutschlands über den Markt?	268
4.3 Regelungen im Unionsvertrag zur Begrenzung der Verschuldung	270
4.4 Abschließende Bewertung	277
5. Zusammenfassung	279

*3. Teil*

**Eine positive Analyse existierender Verschuldungsregelungen  
und Konzeptionen zur Verschuldungsbegrenzung** 281

<b>VI. Mängelanalyse der Verschuldungsregelungen für den deutschen Staat</b>	<b>281</b>
1. Die Verschuldungsregelungen auf der Bundesebene	281
1.1 Vorbemerkung	281
1.2 Die Kernbestimmung des Art. 109 Abs. 2 GG	283
1.3 Die zusätzliche Grenze aus Art. 115 Abs. 1 GG	292
1.4 Das Verhältnis von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG zu Art. 109 Abs. 2 GG	308
1.5 Die Ausnahme der Regel-Ausnahme-Beziehung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG	311
1.6 Justitiabilität und Rechtsfolgen von Verstößen	315
1.7 Der Gesetzauftrag nach Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG: die Forderung einer Verfahrensordnung	320
1.8 Eine weitere Verschuldungsgrenze aus Art. 113 GG	322
1.9 Zwischenergebnis	328
2. Die Verschuldungsregelungen auf der Länderebene	329
2.1 Besonderheiten der rechtlichen Regelungen der Kreditaufnahme gegenüber der Bundesebene	329
2.2 Bewertung	331

<b>VII. Mängelanalyse der gemeindlichen Verschuldungsregelungen</b>	333
1. Ökonomische Besonderheiten der Verschuldung von Gemeinden: normative Gedanken zur Legitimation der Gemeindeverschuldung	333
2. Eine wesentliche Rahmenbedingung für die Kommunalverschuldung: der gemeindliche Einnahmespielraum	343
3. Rechtliche Begrenzungsvorschriften für die kommunale Kreditaufnahme: Darstellung und Bewertung	352
3.1 Vorbemerkung zur Haushaltsrechtsreform von 1974	352
3.2 Rechtliche Voraussetzungen und Grundsätze der Kreditaufnahmebefugnisse	353
3.3 Das Genehmigungsverfahren als institutionelle Verschuldungsbegrenzung	360
3.4 Stabilisierungspolitische Sondervorschriften	374
4. Die Richtung der Reform des kommunalen Verschuldungsrechts in den neunziger Jahren	378
5. Zusammenfassende Beurteilung: Lehren für die Verschuldungsordnung	382
<b>VIII. Erfahrungen mit Verschuldungsbegrenzungsregelungen in ausgewählten Staaten</b>	384
1. Vorbemerkungen	384
2. Begrenzungsregelungen in den USA	384
3. Begrenzungsregelungen in der Schweiz	396
4. Begrenzungsregelungen in Österreich	401
5. Verfassungsmäßige Verschuldungsbeschränkungen in einigen europäischen Staaten	404
6. Lehren für die Verschuldungsordnung der Bundesrepublik Deutschland	406
<b>IX. Vorgeschlagene und erprobte Konzepte zur Begrenzung der Staatsverschuldung</b>	407
1. Vorbemerkung	407
2. Das Konzept der 'Sustainability'	407
2.1 Darstellung des Konzepts und der verwendeten Indikatoren	407
2.2 Bewertung und Beitrag zur Rationalisierung der Verschuldungspolitik	417
3. Das Konzept der Normalverschuldung	420
3.1 Darstellung der Grundzüge des Konzepts	421
3.2 Kritik und Beitrag zur Rationalisierung der Verschuldungspolitik	423
 <i>4. Teil</i> <b>Die Verschuldungsordnung</b>	
<b>X. Konstruktion und Ausgestaltung der Verschuldungsordnung für den Bund</b>	427
1. Vorbemerkungen und Grundlagen	427
2. Ökonomische Grundsätze der Verschuldungsordnung	429
2.1 Grundsatz der Legitimität und Bestimmtheit des Einsatzfeldes der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben	430
2.2 Grundsatz der Zielkonformität des Verschuldungseinsatzes	433
2.3 Grundsatz der Beachtung der verschuldungspolitischen Unterprinzipien zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit	435

2.4 Grundsatz der Begründung und Darlegung der Verschuldungsaktivitäten . . . . .	442
2.5 Grundsatz der Vollständigkeit und Transparenz des Verschuldungsausweises . .	443
2.6 Grundsatz der Öffentlichkeit der Verschuldungspolitik . . . . .	445
2.7 Grundsatz der Anhörung der Bundesverschuldungskommission vor der Verschuldungsentscheidung . . . . .	447
3. Übergangsregelungen zum stufenweisen Abbau der strukturellen Verschuldung . .	448
4. Institutionelle Absicherung der Verschuldungsgrundsätze: die Bundesverschuldungskommission . . . . .	450
5. Rechtliche Absicherung der Verschuldungsgrundsätze: Änderungen des Art. 115 GG und das Verschuldungsverfahrgesetz . . . . .	457
6. Technische Absicherung der Verschuldungsgrundsätze: Verbesserung des öffentlichen Rechnungswesens . . . . .	462
7. Zum Schuldenabbau, speziell zum Erblastentilgungsfonds . . . . .	469
<b>XI. Besonderheiten einer Verschuldungsordnung im Bundesstaat . . . . .</b>	<b>472</b>
1. Die Ordnung der Verschuldung von Ländern und Gemeinden . . . . .	472
2. Innerbundesstaatliche Absicherung der Verschuldungsgrundsätze . . . . .	473
2.1 Rationale Verschuldungspolitik im Bundesstaat . . . . .	473
2.2 Der Grundsatz der teilautonomen Verschuldungspolitik . . . . .	474

*5. Teil*

<b>Hauptergebnisse und Ausblick . . . . .</b>	<b>479</b>
---	------------

<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>488</b>
---------------------------------------	------------

<b>Verzeichnis der zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts . . . . .</b>	<b>517</b>
---	------------

<b>Verzeichnis der zitierten Drucksachen . . . . .</b>	<b>517</b>
--	------------

## Verzeichnis der Tabellen, Übersichten und Abbildungen

Tabelle 1:	Der Verschuldungsplan der Bundesrepublik Deutschland	37
Tabelle 2:	Der Gesamtschuldenplan der Bundesrepublik Deutschland	38
Tabelle 3:	Investitionstätigkeit der Gemeinden	335
Tabelle 4:	Kommunale Sachinvestitionen, Verschuldung und Kreditdeckungsgrad	357
Tabelle 5:	Die Primärbudgetlücke im Öffentlichen Gesamthaushalt Deutschlands von 1991-1995	415
Übersicht 1:	Grundschemata zur Prüfung wirtschaftspolitischer Maßnahmen	67
Übersicht 2:	Verschuldungspolitische Unterprinzipien als Garanten der Forderungen nach Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Instrumenteneinsatzes	135
Übersicht 3:	Zusammenfassende Zuordnung der verschuldungspolitischen Unterprinzipien zu den Mängeln, die sie verhindern sollen	189
Abb. 1:	Entwicklung der Verschuldung der Gebietskörperschaften und des Gesamtstaates 1962-1993	57
Abb. 2:	Entwicklung der Verschuldungsquote der Gebietskörperschaften und des Gesamtstaates 1962-1993	57
Abb. 3:	Entwicklung des Schuldenstandes der Gebietskörperschaften und des Gesamtstaates 1962-1993	58
Abb. 4:	Entwicklung der Schuldenquote der Gebietskörperschaften und des Gesamtstaates 1962-1993	58
Abb. 5:	Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote der Gebietskörperschaften 1962-1992	59
Abb. 6:	Entwicklung der Zinsausgabenquote der Gebietskörperschaften 1962-1992	59

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AER	American Economic Review
a.F.	alte Fassung
AO	Abgabenordnung
a.o.	außerordentlich
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bay. Vbl.	Bayrische Verwaltungsblätter
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz)
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWi	Bundesministerium der Wirtschaft
BSP	Bruttosozialprodukt
BSV	Bundesschuldenverwaltung
BT	Bundestag
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVK	Bundesverschuldungskommission (neu)
CEPR	The Centre for Economic Performance
c.p.	ceteris paribus
DBW	Die Betriebswirtschaft
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSzZ	Deutsche Steuerzahler Zeitschrift
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 7. Februar 1992
ELFG	Gesetz über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds (Erblastentilgungsfonds-Gesetz)
ERP	European Recovery Program
ESvGR	Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen

et al.	et alii
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (einschließlich der Protokolle zum Vertragswerk)
EWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
FAG	Finanzausgleichsgesetz (mit Jahresangabe)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FHG	Finanzhaushaltsgesetz (Schweiz)
FKP	Föderales Konsolidierungsprogramm
Fn.	Fußnote
GemHVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung)
GeschOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Gemeindeordnung
Gp.	Gliederungspunkt
GRH-Gesetz	Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act; in den Versionen von 1985, 1987 und 1990 (Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz)
H.	Heft
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdkWuP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HdWW	Handbuch der Wirtschaftswissenschaft
HG	Haushaltsgesetz (mit Jahresangabe)
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)
Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.O.	im Original
i.V.m.	in Verbindung mit
IWD	Institut der deutschen Wirtschaft
IWF	Internationaler Währungsfonds
i.w.S.	im weiteren Sinne
JbfnPÖ	Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie
Jg.	Jahrgang
KAG NW	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMK	Koordinationsmängeldiagnose-Konzept
LAF	Lastenausgleichsfonds
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV NW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesverfassung NW)
m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

N.F.	Neue Folge
n.F.	neue Fassung
NRK	Nettoressourcenkonsum
NTJ	National Tax Journal
NW	Nordrhein-Westfalen
Ö-BV	Österreichisches Bundesverfassungsgesetz
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
o. Jg.	ohne Jahrgang
ÖTP	Ökonomische Theorie der Politik
o.V.	ohne Verfasser
PAF	politisch-administratives Führungssystem
Rdnr.	Randnummer
S.	Seite; bei Rechtsquellen: Satz
s.	siehe
S-BV	Schweizerische Bundesverfassung
Sp.	Spalte
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz)
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Tab.	Tabelle
THA	Treuhandanstalt
Tz.	Textziffer
u.a.O.	und andere Orte
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
VOP	Verwaltungsführung/Organisation/Personal
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WISU	Das Wirtschaftsstudium
Zf.	Ziffer
ZKF	Zeitschrift für Kommunal Finanzen
ZMT-Regel	Ziel-Mittel-Träger-Kompetenzzuordnungsregel
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik



## *1. Teil*

# **Zielsetzung, Gang der Untersuchung und Daten zur Staatsverschuldung**

## **I. Zielsetzung und Gang der Untersuchung**

Spätestens im deutschen Vereinigungsprozeß ist den politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit deutlich vor Augen geführt worden, daß die staatliche Neuverschuldung bei der derzeitigen Ausgestaltung des verschuldungspolitischen Ordnungsrahmens als ein weitgehend unbeherrschbares Instrument der Finanzpolitik gelten muß.

Die rasante Entwicklung des Schuldenanstiegs seit Mitte der 70er Jahre, noch beschleunigt — zum Teil in zahlreichen Nebenhaushalten — durch die deutsche Vereinigung, und die hohen Kreditaufnahmen der öffentlichen Hand auch in wirtschaftlichen Aufschwungphasen sind äußere Erscheinungsformen eines gravierenden Ordnungsdefizits im Verschuldungsbereich. Vieles weist darauf hin, daß das Verschuldungsinstrument in der Vergangenheit aufgrund institutioneller Defekte und daraus folgender Fehlanreize falsch eingesetzt wurde und auch weiterhin von Parlamenten und Exekutive falsch eingesetzt werden wird, wenn eine Reformierung des ordnungspolitischen Rahmens nicht erfolgt. Bei der Durchsetzung staatlicher Kreditaufnahme gab und gibt es wenig politische Widerstände, obwohl an der Zweckmäßigkeit der praktizierten Verschuldungspolitik erhebliche Zweifel angebracht sind. Durch einen zu leichtfertigen Gebrauch entsteht die Gefahr, daß die Verschuldung sachlich nicht gerechtfertigt ist. Deshalb sind Überlegungen zur Änderung bestehender und zur Ausgestaltung neuer Regelungen für einen im Hinblick auf ökonomische Funktionserfordernisse sinnvollen Einsatz der Kreditaufnahme dringend notwendig.

Diese Erkenntnis, die auch vom Bundesverfassungsgericht geteilt wird, hat bisher im politisch-administrativen System der Parlamente, Regierungen und Verwaltungen zu keinen institutionellen Reformmaßnahmen geführt. Der Staat ist trotz der Fehlentwicklungstendenzen in diesem für die langfristige volkswirtschaftliche Entwicklung eminent wichtigen Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft bislang seiner Aufgabe nicht nachgekommen, die nur rudimentären Beschränkungs- und Steuerungsregeln für den Verschuldungseinsatz fortzuentwick-

keln. Gleichwohl manifestiert sich der hohe Stellenwert der Verschuldung in der politischen Diskussion: Seit langem äußert sich dies etwa in wohlklingenden Bekundungen der Entscheidungsträger, die Neuverschuldung deutlich reduzieren zu wollen, um die gesamtwirtschaftlich schädlichen Folgen einer übermäßigen Verschuldung zu begrenzen. Nicht zuletzt soll mit dieser Arbeit denjenigen Akteuren, die es mit einem sachgemäßen Verschuldungsgebrauch ernst meinen, eine Argumentationsgrundlage und speziell mit der Verschuldungsordnung eine Handlungsempfehlung an die Hand gegeben werden.

Es ist deshalb das Anliegen der Arbeit, zunächst das Ordnungsdefizit herauszuarbeiten und damit die Notwendigkeit einer Reform der nur rudimentären Ordnung des Verschuldungsbereichs zu betonen. Hierzu sind systematisch die legitimen Einsatzfelder sowie die Mängel der praktizierten Verschuldungspolitik und deren Ursachen zu ermitteln, die es durch Änderungen der institutionellen Strukturen zu heilen gilt. Das zentrale Ziel der Arbeit ist es, eine spezielle Verfahrensordnung für den Einsatz des Verschuldungsinstruments zu entwerfen, bei deren Implementierung die verschuldungspolitischen Mängel des Status quo vermieden und die Ursachen adäquat berücksichtigt werden. Diese Verschuldungsordnung muß den Handlungsspielraum der Akteure im politisch-administrativen System soweit beschränken, daß deren Handeln im Einklang mit dem Gemeinwohl steht. Deshalb müssen gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Regelungen zur Rationalisierung der Verschuldungspolitik für eine unbestimmte Zahl zukünftiger Anwendungsfälle entwickelt werden, die ex ante zu fixieren und zwingend vorzuschreiben sind. Diese Untersuchung soll damit ebenfalls einen Beitrag leisten, sich auch in Verschuldungsfragen verstärkt ordnungspolitischem Denken zuzuwenden.

Um diese Zielsetzung zu erreichen, bietet es sich an, wie folgt vorzugehen: Zunächst werden einige Grundlagen zum besseren Verständnis der Verschuldungsthematik gelegt. Hierzu zählt ein vollständiger Überblick über die Träger der Verschuldung und diejenigen Größen, die als Verschuldung verstanden werden müssen, sowie ein knapper Abriss der Verschuldungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Diese einführenden Darlegungen weisen bereits auf einige Aspekte des Regelungsdefizits.

Im zweiten Teil der Arbeit gilt es, die facettenreiche Verschuldungsthematik aus ökonomischer und speziell ordnungspolitischer Sicht umfassend zu würdigen. In einem ersten Schritt ist die ökonomische Legitimität des Verschuldungsgebrauchs zu analysieren. In einem zweiten Schritt wird die Notwendigkeit einer Verschuldungsordnung detailliert begründet. Dies erfolgt auf der Basis spezifisch ordoliberaler Prinzipien der Wirtschaftspolitik. Mit deren Hilfe können die legitimen Einsatzfelder des Verschuldungsinstruments bestimmt und die Mängel und Gefahren der — weitgehend unsachgemäßen — Verschuldungspolitik in der Staatspraxis aufgespürt werden. Die vielfältigen Ursachen dieser Mängel finden

sich maßgeblich in der vorherrschenden Verschuldungsneigung der am Willensbildungsprozeß beteiligten Gruppen, die mit Hilfe der Forschungsrichtung der Ökonomischen Theorie der Politik zu ergründen ist. Die Mängel resultieren aber auch aus einigen als objektiv-technisch zu bezeichnenden Faktoren. Da vielfach behauptet wird, die Wesensmerkmale einer zukünftigen Europäischen Währungsunion im allgemeinen und die in Maastricht beschlossenen Regelungen über die Verschuldung im speziellen wären geeignet, die Verschuldungsfähigkeit des Staates sinnvoll zu begrenzen — gleichsam den Ordnungsrahmen hinreichend zu reformieren —, soll diese Behauptung ebenfalls kritisch beleuchtet werden.

Zentraler Gegenstand des dritten Teils der Arbeit sind die konkreten rechtlichen Verschuldungsregelungen für Bund, Länder und Gemeinden in Deutschland. Es ist im einzelnen zu untersuchen, warum diese nur unzureichend in der Lage sind, ihre Intention, einen Verschuldungsmißbrauch zu verhindern, zu erfüllen. Dabei werden die Schwachstellen der Regelungen und Lücken bzw. Unzulänglichkeiten im Regelungsgeflecht aufgezeigt, die das rechtliche Ordnungsdefizit ausmachen. Zugleich werden Ansätze zur Weiterentwicklung des Verschuldungsrechts gesucht. Bezüglich der verschuldungsrelevanten Verfassungsbestimmungen für den Staat erscheint es äußerst bedeutsam zu zeigen, wie diese auszulegen sind und wie sich eine Verschuldungsordnung in den bestehenden Rechtsrahmen einfügen lassen könnte. Im Hinblick auf die — in der Literatur regelmäßig vernachlässigte — Kommunalverschuldung ist die besondere Funktion der Kreditfinanzierung von Gemeindeaufgaben zu berücksichtigen. Des weiteren werden in diesem Teil der Arbeit die Erfahrungen in einigen ausgewählten Staaten mit den dort existierenden Verschuldungsbegrenzungsvorschriften untersucht, um daraus weitere Erkenntnisse für die Ausgestaltung einer bundesdeutschen Verschuldungsordnung zu gewinnen. Zudem soll geprüft werden, welchen Beitrag die von wissenschaftlicher Seite vorgeschlagenen Konzepte zur Verschuldungsbegrenzung, namentlich das Konzept der 'Sustainability' und das der Normalverschuldung, zur Rationalisierung der Verschuldungspolitik leisten könnten.

Die Ergebnisse der vorstehenden Untersuchung münden im vierten Teil der Arbeit in die konkrete Konstruktion der Verschuldungsordnung für den Bund. Mit dieser Ordnung werden ökonomische Grundsätze für eine rationale Verschuldungspolitik entwickelt, die im Willensbildungsprozeß zu beachten sein sollen. Außerdem werden Vorschläge unterbreitet, diese Grundsätze institutionell, rechtlich und technisch abzusichern, damit die Gewähr ihrer Befolgung im politisch-administrativen System gegeben ist. Hierbei wird in besonderem Maße auch auf die Praktikabilität und Umsetzbarkeit ins derzeitige Verschuldungsrecht Wert gelegt. Von theoretischer und praktischer Bedeutung erscheint ebenfalls die Problematik der institutionellen Ausgestaltung der Schuldentilgungsvorhaben des Bundes. Des weiteren gilt es, durch eine Ergänzung der Ordnung für ein aus gesamtstaatlicher Perspektive sachgerechtes Verschuldungsverhalten Sorge zu