

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 837

Verschuldungsverbot und Grundrechtsinterpretation

Von

Horst Kratzmann



Duncker & Humblot · Berlin

HORST KRATZMANN

Verschuldungsverbot und Grundrechtsinterpretation

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 837

Verschuldungsverbot und Grundrechtsinterpretation

Budgetrestriktion als finanzverfassungsrechtliche
Konkretisierung primär des Demokratieprinzips *und*
als Regulativ des „Möglichen“ im einschlägigen
grundrechtlichen Vorbehalt

Von

Horst Kratzmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kratzmann, Horst:

Verschuldungsverbot und Grundrechtsinterpretation :
Budgetrestriktion als finanzverfassungsrechtliche Konkretisierung
primär des Demokratieprinzips *und* als Regulativ des „Möglichen“
im einschlägigen grundrechtlichen Vorbehalt / Horst Kratzmann. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 837)

ISBN 3-428-10319-X

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: psb presse service berlin

Druck: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10319-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Vor einem guten Vierteljahrhundert ist der Verfasser in seiner ersten „nebendienstlichen“ Schrift auf das Verhältnis von Recht und Geld eingegangen. Während er in seinen Hauptberufen als Verwaltungsbeamter die Bedeutung der Finanzen fortan immer stärker zur Kenntnis nahm, folgten nebenher weitere kleine Bücher und Aufsätze auch – aber nicht nur – zum Geldwesen. Das vorliegende Buch behandelt das alte Thema erneut, vertieft und in einem weiteren Rahmen: Eine lähmende Staatsverschuldung hat zur Teilblockade der Politik geführt und zumindest in der Wissenschaft das Begehren nach einer soliden, schuldenfreien staatlichen Haushaltswirtschaft geweckt. Diese wiederum fordert die Suche nach einer adäquaten Finanzverfassung heraus, welche die Verschiebung haushaltswirtschaftlicher Probleme auf künftige Generationen durch Staatsverschuldung *nicht* mehr zuläßt. Den Verfassungsjuristen schließlich muß u. a. interessieren, wie eine erzwungenmaßen karge Mittelausstattung sich auf die Interpretation derjenigen Grundrechte auswirkt, die als anerkannte oder potentielle Leistungs- bzw. Teilhabegrundrechte definitionsgemäß „teuer“ sind.

Auch wenn ein Nebenziel dieses wissenschaftlichen Vorhabens, den Verfasser aus der tristen Kategorie der „schreibenden Praktiker“ (Hans Peter Ipsen in einer Vorlesung vor 35 Jahren) herauszuheben, nicht zu Ende geführt werden konnte, soll das Buch jetzt empfehlungsgemäß erscheinen. Es berücksichtigt Rechtsprechung und Schrifttum im wesentlichen bis zum Frühjahr 2000.

Oldenburg i. H., November 2000

Horst Kratzmann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------------	----

1. Kapitel

Entwicklung der Arbeitsziele	15
-------------------------------------	----

1. Ausgangspunkt	15
2. Unterscheidung der haushaltswirtschaftlichen und allgemeinwirtschaftlichen Folgen der Staatsverschuldung	17
3. Dienste der „modernen Institutionenökonomik“	19
4. Begriffsbildungen und Erkenntnisziele im Bereich der „Institutionenökonomik“ bzw. der „Verfassungsökonomik“	20
5. Das Problem des „Nutzens“ bei der Anwendung der Verfassungsökonomik	26
6. Verfassungsrechtliche Bewertungen der Staatsverschuldung und ihrer Eingrenzung ..	28
7. Budgetrestriktion und „Vorbehalt des Möglichen“	29
8. Gang der Untersuchung	29
9. „Zweipoligkeit“ der Untersuchung	30
a) Selbstdisziplinierung der Haushaltswirtschaft und Bedeutung des Finanzwesens ..	31
b) Finanzabhängigkeit von Leistungsgrundrechten	31
10. Untersuchungsbereich	32

1. Teil

Ursachen, Anlässe, rechtliche Grundlagen und Folgen der staatlichen Kreditaufnahme	34
---	----

2. Kapitel

Unterschiedliche Folgen von Steuererhebung bzw. Kreditaufnahme für die staatliche Finanzwirtschaft	34
---	----

1. Haushaltmäßige Differenzen bei gleichem Aufgabenbestand und fixem Budgetvolumen im Zeitraum der Einnahmeerzielung	34
2. Haushaltmäßige Differenzen bei Erweiterung der Ausgaben und damit des Budgetvolumens	37
3. (Kurzfristige) Verschuldung zur Konjunkturstabilisierung	39
a) Verschuldung als Politikinstrument	39
b) Inhärente Grenzen und Schwierigkeiten einer Verschuldungspolitik	41
c) Gründe für den nur begrenzten Erfolg	45
4. Die strukturelle Verschuldung	48
a) Ausgleich unvermeidlicher Finanzierungsdefizite („Überbrückungsfunktion“) und Verstetigung der Steuerpolitik („Steuerglättung“)	49

b) Erweiterung der Staatsquote	49
c) Volkswirtschaftliche Wachstumsschwäche als Verschuldungsgrund	52
d) Haushaltswirkungen struktureller Defizite?	52
5. Schulden für langlebige Investitionsgüter	55
6. Differenzierungsprobleme	61
7. Haushaltswirtschaftlicher „Spielraum“ durch die Staatsverschuldung?	63
a) Spielraumerweiterung durch anhaltendes Wirtschaftswachstum	64
b) „Enttabuisierung der Staatsverschuldung“	64
c) Spielraumberechnungen	65
8. Verbleibende Fragen	72

3. Kapitel

Unterschiedliche Wirkungen von Steuererhebung bzw. Kreditaufnahme auf Wohlfahrtsfaktoren der Wirtschaft 76

1. Konjunkturanregung	76
2. Verdrängung privater Investitionen („Crowding-out“)	77
3. Eingriff in die „interpersonelle Verteilungswirkung“ u. a.	88
4. Zur Berechenbarkeit der Folgen einer „Schuldenpolitik“	92

4. Kapitel

Staatsverschuldung als Staatsaufgabe 94

1. Staatsverschuldung als Finanzierungskategorie des Finanzstaates	94
2. Staatsverschuldung als Staatsaufgabe und Finanzierungsinstrument des Wirtschaftsstaates	97
a) Verschuldung als Komponente der Staatsaufgabe nach Art. 109 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 1 GG	97
b) Verschuldung als Kompetenz oder als Machtausübung	99
c) Verschuldung als Finanzierungsinstrument außerhalb des Steuerstaates	103
d) Verschuldung als normersetzende Wohlfahrtssteuerung	104
3. Gesetzgeberische Freiheit zur Flucht aus der Staatsaufgabe?	107

5. Kapitel

Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung 108

1. Ausdrückliche verfassungsrechtliche Bremsen und Grenzen	108
a) Unzulänglichkeiten der geltenden Normen	108
b) Der „Haushaltsausgleich“	110
c) Die Normen der Verschuldungssteuerung	111
2. Demokratieprinzip und andere Verfassungsgrundsätze als Hindernisse	114
a) Demokratieprinzip (Art. 20 GG)	114
b) Präambel des Grundgesetzes	118

Inhaltsverzeichnis

9

c) Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	118
d) Gleiche Rechte anderer (Art. 2 Abs. 1 GG)	118
3. Gegenposition: Demokratie als Herrschaft heute	119
4. Bleibende Relevanz allgemeiner Verfassungsprinzipien	121
a) Demokratieprinzip	121
b) Gleichheitssatz	121
5. Verschuldung als „Kneifen“ vor der Verantwortlichkeit?	122
6. Der „Vorbehalt des Möglichen“	123
a) Vorbehalt im Konflikt zwischen „Maßstab des Rechts“ und „Maßstab des Möglichen“ als einem Homogenitätsproblem.	124
b) Homogenitätsprobleme auf Verfassungsebene und auf Gesetzebene	125
c) Das „Mögliche“ als Gleichsetzung mit regulären Steuermitteln?	127
d) Der „Vorbehalt des Möglichen“ als inhaltliche Leerformel, homogenitätssuchende Argumentationsfigur und Kurzformel für rechtliche Finanzierungsvorbehalte	131
e) Varianten des „Vorbehaltes des Möglichen“	132
7. Eigenwert der Finanzverfassung durch Art. 109 Abs. 2 GG	135

2. Teil

Modelle zur Verhinderung der Staatsverschuldung 138

Vorbemerkung	138
--------------------	-----

6. Kapitel

„Gemeinwohl geht mit Eigennutz“ 139

1. Problemeinführung	139
2. Zu weiter Ermessensspielraum und mangelhafte Kontrolle?	141
3. Institutionelle Nachteile der Parteiendemokratie	143
4. „Wir sind alle Menschen“	145
5. Verfolgung eigener Interessen durch Politiker und Amtsträger	147
6. Gewinnung und Erhaltung der Macht	149
7. Käuflichkeit der Wähler?	151
8. Aufgaben der Verfassungsökonomik	155

7. Kapitel

Möglichkeiten der Verschuldungseingrenzung 160

1. Einschränkung der Staatsaufgaben	160
2. Einschränkung der Staatstätigkeit durch Steuerentzug	170
3. Der materielle Haushaltsausgleich und andere Verschuldungsverbote	172
4. Selbständiges staatliches „Schuldengeld“	176
5. Herstellung der Bankrottfähigkeit des Staates	181
6. Die europäische Regelung	186
7. Die passende Budgetrestriktion	190

3. Teil

Das Gewicht der Haushaltsgewalt bei der Interpretation der Grundrechte 192*8. Kapitel***Problemdefinition** 192

- | | |
|--|-----|
| 1. Theorienskopsis | 192 |
| 2. Grundrechtsermittlung vor rechtlichem „Vorbehalt des Möglichen“ | 193 |
| 3. Beschränkung auf Grundrechte mit Leistungscharakter | 194 |
| 4. Notwendigkeit einer „Grundrechtsmutation“? | 195 |
| 5. Verbleibende Fragen | 196 |

*9. Kapitel***Grundrechte – Rechte auf Leistungen?****Einführung**

198

- | | |
|--|-----|
| 1. Zwei Entscheidungskombinationen des Bundesverfassungsgerichts | 198 |
| a) Anspruch auf den Studienplatz | 198 |
| b) Anspruch des Trägers einer privaten Ersatzschule auf Förderung | 202 |
| 2. Homogenitätskomponenten | 206 |
| 3. Mögliche Bedeutung der Kreditsperre für die allgemeine leistungsrechtliche Interpretation der Grundrechte | 207 |
| a) Die leistungsrechtliche Wirkung von Hypothesen | 207 |
| b) Zweck der Budgetrestriktion – Auswirkungen auf den „Vorbehalt des Möglichen“ | 208 |
| c) „Geländegewinne“ dieser Interpretation | 208 |

*10. Kapitel***Grundrechte – Rechte auf Leistungen?****Meinungsstand**

211

- | | |
|---|-----|
| 1. Ablehnung der „Mutation“ der Grundrechte | 211 |
| a) Vorrang der parlamentarischen Entscheidung | 211 |
| b) Keine Entmündigung des Gesetzgebers | 213 |
| c) Untauglichkeit der Grundrechte zur Uminterpretation | 214 |
| d) Keine interpretatorische Korrektur des Verfassungsgebers | 215 |
| e) Wirkung der Bindungsklausel (Art. 1 Abs. 3 GG) | 216 |
| 2. Gegenteilige Tendenzen: Neuinterpretation | 217 |
| 3. Variationen leistungsrechtlicher Interpretationsansätze | 219 |
| a) Richterrecht | 219 |
| b) Kompromißlösungen | 220 |
| c) Korrektur des formellen anhand des materiellen Verfassungsrechts | 222 |
| d) Regulierung prinzipieller Grundrechte durch den Gesetzgeber | 223 |
| e) Der a priori beschränkte Anspruch | 225 |
| f) Rückzug auf das Sozialstaatsprinzip | 227 |

Inhaltsverzeichnis

11

g) Grundrechte als „Bestandsgaranten“	229
h) <i>Viribus unitis</i>	232
i) Abschluß: Verzicht auf Homogenität	233

11. Kapitel

Kreditsperre und Grundrechtsinterpretation

235

1. Restriktive Interpretationskriterien	235
a) Demokratieprinzip	235
b) Die Rechte anderer (Art. 2 Abs. 1 GG)	236
c) Auswirkungen „der Rechte anderer“ auf den „Vorbehalt des Möglichen“	238
d) Der Gleichheitssatz	238
e) Der kategorische Imperativ	238
2. Auswirkungen der Kreditsperre auf die Grundrechtsinterpretation	239
a) ... für Leistungs- und Teilhabegrundrechte	239
b) ... als Bremswirkung	240
c) ... beim „Rückbau“ von Gesetzesrecht	240

12. Kapitel

Aus den Grundrechten abgeleitete leistungsstaatliche Entwicklungen

242

1. Sicherung des Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 und 2, Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 2, Art. 19, Art. 20 und 28 – Rechtsstaat, Demokratie und Sozialstaatsprinzip)	242
2. Unterbringung von Asylbewerbern (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 a. F., Art. 16 a GG)	246
3. Exkurs: „Vorbehalt des Möglichen“ und „Prinzip der Verallgemeinerung“	255
4. Das Recht auf den Studienplatz (Art. 12 Abs. 1 GG)	255
5. Förderung der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG)	262
6. Subventionierung privater Ersatzschulen (Art. 7 Abs. 4 GG)	274
7. Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG)	278
8. Förderung der Kunst (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG)	284
9. Unterstützung der Presse (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG)	287
10. Gewährleistung der Rundfunk- und Fernsehfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG)	288

13. Kapitel

Verfassungsökonomik, Verfassungsrecht und „Vorbehalt des Möglichen“

290

1. Leistungen der Verfassungsökonomik	290
2. Zurückhaltung bei der Grundrechtsinterpretation	291
3. Bedeutung des „Vorbehaltes des Möglichen“	291
a) Sicherung des Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1, Art. 16 a GG)	292
b) Das Recht auf einen Studienplatz (Art. 12 Abs. 1 GG)	292
c) Förderung der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG)	292
d) Subventionierung der privaten Ersatzschulen (Art. 7 Abs. 4 GG)	292

e) Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit, Förderung der Kunst (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG)	293
f) Unterstützung der Presse und Gewährleistung der Rundfunk- und Fernsehfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG)	293
4. Ökonomik und verfassungsrechtlich Mögliches	293
Literaturverzeichnis	294
Sachregister	337

Abkürzungsverzeichnis

AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundshaushaltsordnung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG)
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und Württemberg-Badischen Verwaltungsgerichtshofes
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
GG	Grundgesetz
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WoGG	Wohngeldgesetz
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Die Themata dieses Buches umkreisen ein einziges Motto: *Jede Generation bezahlt ihre Schulden selbst*. Seine verfassungsrechtliche Realisierung bedeutet den Ausschluß der Belastung künftiger Generationen mit heute eingegangenen Staatsschulden. Es gibt grundlegende Verfassungsprinzipien, die eine derartige Selbstbeschränkung generell stützen; Nutzen und Effektivität der verschiedenen denkbaren Budgetrestriktionen sind jedoch ziemlich unterschiedlich. Besonders erörterungsbedürftig erscheinen im Anschluß die Folgen eines Verschuldungsverbotes dort, wo die Garantien anderer Verfassungsgrundwerte möglicherweise besonders viel Geld kosten – bei den leistungsrechtlich interpretierten Grundrechten.

1. Kapitel

Entwicklung der Arbeitsziele

1. Ausgangspunkt

Das oben angeführte Motto dieses Buches ist zunächst nicht mehr als die etwas abgewandelte Form eines „die ältere Staatsverschuldungsdiskussion beherrschende(n) Gedanken(s)“, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahre 1989 zu den Regeln und Grenzen der Staatsverschuldung mit verhaltener Billigung gegen Ende vortrug. Inhalt dieses Gedankens ist, „daß jede Generation die Ausgaben für laufende Investitionen selbst zu tragen habe, weil ihr ein breiter Fundus nutzbarer Güter („Kapitalstock“) von den vorhergehenden Generationen überkommen sei, den sie – ohne eigene Zins- und Tilgungsleistungen – für ihre Bedürfnisse verwende“. Sehr treffend ordnete das Gericht hier die jeweilige konkrete staatliche Gegenwart in die Folge sowie in die Vermächnisse und Bindungen von Vergangenheit und Zukunft ein, aus denen ganz selbstverständlich Bescheidenheit, Rücksichtnahme und Selbstbeschränkung erwachsen. Jede Generation sollte sich gewissermaßen „mit dem Ihren“ begnügen und einer Staatsverschuldung vorbeugen, „die den ... Haushalt für die Zukunft zu stark belastet und den notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber, dessen diese zur Lösung der dann vordringlichen Probleme bedürfen, über Gebühr beschneidet“¹. Daß jede Generation daneben auch die Ausgaben für den laufenden staatlichen Verbrauch selbst trägt, war für die traditionelle Lehre zu selbstverständlich, um einer gesonderten Erwähnung durch das oberste Gericht zu bedürfen. Neuerdings setzt Häberle dazu an, das verfassungstheoretische Konzept des Gesellschaftsvertrages als „Generationenvertrag“ zum Schutze künftiger Generationen in die Zeit hinein zu „dynamisieren“. Diese Dimen-

¹ BVerfGE 79, 311 ff., 354 f.

sionserweiterung zieht z. B. die konkrete Aufgabe nach sich, Grenzen der Staatsverschuldung zu markieren².

Die heutige finanzielle Lage unseres Landes deutet, ohne daß damit bereits eine abschließende Wertung verbunden sein kann, sehr stark auf eine klare Geringschätzung einer Selbstbeschränkung der Gegenwart hin. Allein die ausgewiesene, nämlich bezifferte Schuld der öffentlichen Haushalte überschritt im Jahre 1995 die Marke von 2 Billionen DM³. Im Juni 1997 z. B. belief sie sich auf 2.178.338 Millionen DM⁴; ihr weiteres Anwachsen erscheint unaufhaltsam. Den verbuchten (expliziten) Schulden sind überdies die impliziten, in Zahlen noch gar nicht fixierten künftigen Belastungen und Verpflichtungen hinzuzurechnen, bei denen etwa neben den kommenden Pensionslasten schon heute eingestellter Beamter, Richter und Soldaten vor allem die versprochenen Leistungen der Sozialversicherung ebenfalls für die jetzt tätigen späteren Rentempfänger Erwähnung finden müssen⁵. Die Bildung von „Pensionsfonds“ für Beamte ist ein Thema speziell für Landesfinanzminister, und die Reform des Rentenwesens taucht regelmäßig in den Schlagzeilen der Bundespolitik auf⁶.

Die Einengung der Entscheidungsfreiheit künftiger Generationen ist aber längst nicht mehr das einzige Problem. Die Finanzkrise hat bereits die laufenden Haushalte erreicht, in denen die Finanzierung vertrauter öffentlicher Ausgaben reduziert bzw. sogar abgebrochen wird oder wenigstens gefährdet ist und in denen die Position „Zinszahlungen“ einen

² Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen, S. 216, 225, 228 ff., besonders 231 ff.

³ So *Grüske*, Staatsverschuldung, S. 276 mit Fn. 1 (damalige Schätzung der Deutschen Bundesbank).

⁴ Monatsbericht der Deutschen Bundesbank für November 1997, S. 56 des statistischen Teils. Die Neuverschuldung weist eine Jahresrate von rund 100 Milliarden DM auf, so *Hamm*, *ORDO* 49 (1998), 321 ff., 322; laut Monatsbericht der Deutschen Bundesbank für Juli 1999 belief sich die Nettokreditaufnahme 1997 auf 95.523 Mio. DM und 1998 auf 64.782 Mio. DM (statistischer Teil S. 57).

⁵ Vergl. *Andel*, Finanzwissenschaft, S. 210 f. (zu den Versorgungslasten des öffentlichen Dienstes); *Issing*, Staatsverschuldung als Generationenproblem, S. 200 ff.; *Peacock* S. 25 („... diese Verbindlichkeiten (müssen) furchterregend sein ...“); *Stützel*, Kredit und Kapital 11 (1978), 429 ff., 442 („Finanzminister (verhalten sich) wie Herstatt: Sie lassen über den Gegenwartswert dieser immensen künftigen Zahlungsverpflichtungen nicht einmal ordentliche Bücher führen“); siehe auch *Gandenberger*, Staatsverschuldung und Fairneß zwischen den Generationen, S. 8 f.; *Wolfram Richter* S. 182: „Umlagefinanzierte Alterssicherung ist nichts anderes als verschleierte Staatsverschuldung“; ähnlich auch *Richter/Wiegand*, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 113 (1993), 337 ff., 370, 379; *Ulrich/Erbsland*, Finanzarchiv 54 (1997), 203 ff., 204: Der demographische Wandel erschwert die periodenbezogene Finanzierung der vorherrschenden Umlageverfahren. *Gandenberger* (Europäische Währungsunion und öffentliche Finanzen, S. 18) stellt ihnen das reine Transfersystem gegenüber, welches zwar aktuell ggf. die Defizite hochtreibt, aber keine Zukunftsansprüche entstehen läßt. Noch deprimierendere Übersichten finden sich bei *Bajohr*, *KJ* 31 (1998), 433 ff., 437 (zusätzlich: Eventualverbindlichkeiten, ausgegliederte Haushalte, Verwaltungsschulden u. a.), und *Hamm* 321 ff.

⁶ Die Verlagerung der Lasten der sozialen Sicherheit auf die nachfolgende Generation erwähnt kritisch (unter dem Gesichtspunkt des Umlageverfahrens in Österreich) *Tomandl*, Festschrift Wannagat, S. 637. Jüngst hat sich die Deutsche Bundesbank zu dieser weitreichenden Zukunftsbelastung sehr pessimistisch ausgelassen und ein Berechnungsverfahren vorgestellt: Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des Generational Accounting, in: Monatsbericht November 1997, S. 17 ff. Polemischer, aber nicht ungerechtfertigt sind die Ausführungen von *Tremmel* zu den verschiedenen Aspekten des „Generationsbetrugs“ (vergl. S. 25 ff., 34 ff., 38 ff.).

wachsenden Umfang ausweist⁷. Die finanzwirtschaftlichen Folgen der stetig zunehmenden Staatsverschuldung beeinträchtigen somit schon gravierend die Handlungsspielräume des heutigen Haushaltsgesetzgebers und damit die Aussichten der heutigen (vor allem: jüngeren) Generation, die – von den „Schuldenmachern“ der siebziger Jahre her gesehen – natürlich auch schon eine „folgende Generation“ darstellt. Wer allerdings noch in der Krise etwas Positives nachweisen möchte, wird die verstärkte Aufgaben- und Ausgabenkritik befriedigt zur Kenntnis nehmen können, die ihrerseits die zunehmende Privatisierungsdebatte anschiebt, wird den schärfer werdenden Attacken des Bundes der Steuerzahler applaudieren und sogar erste Reduzierungen des Personalbestandes bei Bund, Ländern und Gemeinden konstatieren – alles offenkundig aber nicht ausreichend genug, um das Wachsen der öffentlichen Schuld anzuhalten.

2. Unterscheidung der haushaltswirtschaftlichen und allgemeinwirtschaftlichen Folgen der Staatsverschuldung

Wenngleich die Situation lähmend ist und nur geringfügig durch die Feststellung relativiert wird, daß die Bundesrepublik noch nicht einmal zu den besonders problematischen Ländern zählt⁸, darf aus der Wirklichkeit der nackten Zahlen noch nicht mit apodiktischer Sicherheit auf die totale Mißachtung des Gedankens vom „Generationengleichgewicht“ geschlossen werden. Dazu waren die Auffassungen von den Vor- und Nachteilen einer staatlichen Verschuldungspolitik allein in den Wirtschaftswissenschaften zu differenziert, die Lobpreisungen von Nutz und Frommen einer Staatsverschuldung bisweilen zu volltönend – vor dreißig oder zwanzig Jahren gewiß noch mehr als in Anbetracht der tristen Haushaltslage heute – und die Sichtweisen der Rechtswissenschaftler hier sowie der Ökonomen dort zu unterschiedlich.

Der Wirtschaftswissenschaftler erforscht bei der Kreditfinanzierung öffentlicher Aufgaben zunächst die Wirkungen des Mittelentzuges im privaten Sektor und sodann die Folgen der Mittelvergabe auf die öffentliche Finanzwirtschaft *und* auf die Volkswirtschaft schlechthin. Ihn interessieren somit die Zinslasten der Staatshaushalte durchaus nicht an erster Stelle, sondern nur mit bzw. nach den Veränderungen der relevanten volkswirtschaftlichen

⁷ Die Belege dieser Entwicklung sind kaum zu zählen und werden häufig überholt. So legte z. B. *Feit* (Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 44 (1991), 152 ff., 152) dar, daß die Zinslastquote des Bundes 1970 noch bei 2,8 % des Haushaltsvolumens lag, 1989 dagegen schon bei 10,7 %. Laut *Issing* (S. 196) dürften durch die budgetäre Zinsbelastung im Jahre 1995 rd. 11 % aller verfügbaren Haushaltsressourcen der Gebietskörperschaften gebunden sein, gemessen am Steueraufkommen sogar 16 %; 1996 waren es nach *Andel* (Finanzwissenschaft, S. 396 f.) 18,5 %. Unter Einbeziehung der im Rahmen der Wiedervereinigung errichteten oder aufgestockten Sondervermögen setzt *Kampmann* für 1998 eine Zinslastquote des Bundes von etwa 22 % an (S. 61). Tatsächlich verzeichnet der Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Juli 1999 für Ende 1998 eine Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Höhe von 2.279.231 Mio. DM (ohne ihre Verschuldung untereinander, siehe statistischer Teil S. 55, 57). Ende 1998 entfielen auf 1.130.000 Mio. DM Ausgaben der Gebietskörperschaften Zinsausgaben in Höhe von 134.000 Mio. DM (S. 52), was einen Prozentsatz von 11,86 ergibt; im Vergleich zu den Steuereinnahmen (833.000 Mio. DM) belaufen sich die Zinsausgaben auf 16,08 %.

⁸ *Issing* S. 194.