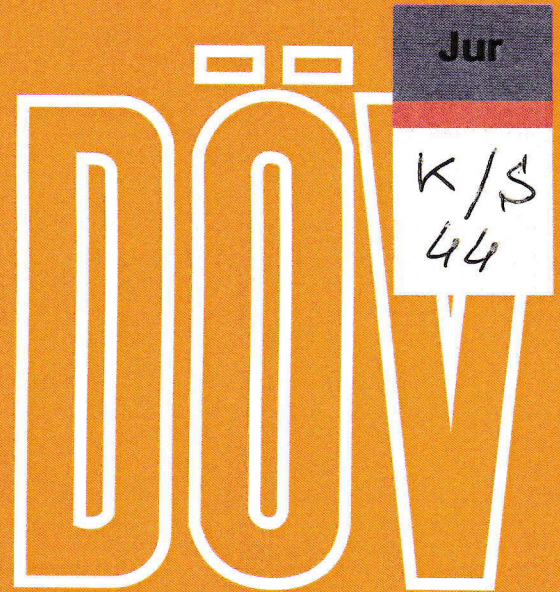


Die Öffentliche Verwaltung

Zeitschrift für öffentliches Recht
und Verwaltungswissenschaft



68. Jahrgang November 2015
Heft 22 Seiten 937–980

Frank Braun/Florian Albrecht,
Polizei-Compliance – Regelkon-
formität der Polizei- und Sicherheits-
behörden

Hermann Oetjens, Die Schwarze
Null und der Schuldenberg

Andreas Reich, Die Rückzahlung
beamtenrechtlicher Fortbildungs-
kosten

Marco Penz, Frauenquote innerhalb
politischer Parteien

Felix Sobala, „Resilienz des
Rechts“ (Bericht)

Buchbesprechungen

Rechtsprechung in Leitsätzen

www.doev.de
Kohlhammer

22

Hermann Oetjens

Die Schwarze Null und der Schuldenberg.

Ein Plädoyer gegen die „Verewigung“ der Altschulden

In: DÖV 22/2015, S. 947 – 957.

Eine Langfassung ist unter dem Titel:**Hermann Oetjens**

Der Schuldenberg unter dem Grundgesetz.

Eine Denkschrift: Gegen die Verewigung der Staatsschulden, für eine vernünftige

Kreditfinanzierung staatlicher Groß-Investitionen,

Freiburg 2015

<http://www.oetjens.info/index.html>(Darin auch der Meta-Kommentar zu Wiebels
Kommentar des Art. 115 GG)am 18.11.2015 wegen der jahrzehntelangen
Verfassungswidrigkeit- an den Präsidenten des Deutschen
Bundestages,

- an die Bundeskanzlerin

- sowie an die Fraktionen der im

Bundestag vertretenen Parteien

übersandt worden.

(abrufbar unter nebenstehendem Link).

Die Schwarze Null und der Schuldenberg

– Ein Plädoyer gegen die „Verewigung“ der Altschulden –

Von Dr. phil. Hermann Oetjens, Freiburg*

Im Folgenden wird die These aufgegriffen und neu begründet, dass Deutschlands Schuldenberg nur durch eine „Dauerrechtsverletzung“ (so die ehemaligen Verfassungsrichter *Udo Di Fabio/Rudolf Mellinghoff*) hat zustande kommen können. Als Hauptursache werden die einzelgesetzlichen ‚Verewigungsstrategien‘ identifiziert, die darauf abziel(t)en, die kreditäre Finanzierung fälliger Tilgungen aus der Begrenzungsregel des Art. 115 GG auszunehmen. Das Problem der Anschlussfinanzierung wird von der herrschenden Meinung in der Kommentarliteratur weitgehend unterschätzt. Das führt dazu, dass auch nach der „Schuldenbremse“ von 2009 die weitere Prolongierung des Berges an Altschulden „auf ewig“, wie sie insbesondere das Artikel-115-Gesetz ermöglichen soll, als verfassungskonform angesehen wird, wogegen erhebliche Zweifel anzumelden sind.

I. Der Schuldenberg – das Phänomen

Deutschland hat bis heute einen Schuldenberg von über 2 Billionen Euro (= 2.000 Milliarden) aufgetürmt – davon über 60 % der Bund, knapp 40 % die Länder und Kommunen. Bei 3 % Verzinsung bedeutet das eine Zinslast von jährlich rd. 60 Mrd. Euro.¹ Wie sich der derzeit nied-

rige Zins auf die Dauer auswirken wird, bleibt abzuwarten. Getilgt wurde und wird so gut wie gar nicht.

Die Belastung zukünftiger Generationen ist ein demokratie- und verfassungstheoretisches Problem ersten Ranges und wurde auch mehrfach auf der Ebene des Bundesverfassungsgerichts² behandelt. Liest man diese Urteile und die ausgedehnte Kommentar-Literatur zum Grundgesetz und zum Haushaltsrecht, ergibt sich ein zwiespältiger Eindruck. Einerseits wird der angewachsene Schuldensockel ausnahmslos als ein gravierendes Problem angesehen. Andererseits zeigt sich in der Kommentarliteratur durchgängig eine gewisse Resignation in Bezug auf die rechtliche Würdigung seiner Entstehungsweise. Es herrscht die Auffassung vor, dass dem Problem der überbordenden Staatsverschuldung aufgrund der bisherigen verfassungsrechtlichen Regelungen nicht beizukommen (gewesen) sei.

den sich in dem Positionspapier: Institut für den öffentlichen Sektor, Runter vom Schuldenberg: Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik, Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor, 2011, http://www.-publicgovernance.de/docs/Positionspapier_Runter_vom_Schuldenberg.pdf <25.9.2015>, dem die genannten Zahlen entnommen sind. Für 2010 ergibt sich daraus: Schuldenberg: 2.062 Mrd. Euro (= 83,2 % vom BIP), davon Bund: 1.312 Mrd. Euro (= 64 %), Zinsausgaben 2010: 64,6 Mrd. Euro (kumuliert bis 2010: 1.673 Mrd. Euro). – Neuere Zahlenmaterial bei: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Schulden.html> <28.9.2015>.

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor ist ehemaliger wissenschaftlicher Assistent und Assistenzprofessor für Philosophie und Wissenschaftstheorie an der Universität des Saarlandes. Er war als Geschäftsführer in der freien Wirtschaft und an sozialen Einrichtungen tätig. Seit dem Ruhestand ist er freier Autor und hält wissenschaftliche Vorträge.

¹ Genauere Zahlen über die Verschuldung des Bundes und der einzelnen Länder in der Entwicklung von 1950–2010 fin-

² BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 und BVerfG, Urt. v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96.

Aber es ist nicht allein die Quantität des Schuldenberges, die öffentliche Aufmerksamkeit verdient. Es ist vor allem auch seine spezifische Qualität, die demokratietheoretisch bedenklich ist. Die privatrechtlichen Schuldkontrakte des Staates (seine expliziten Schulden) gelten als „harte“ Verbindlichkeiten gegenüber den „weichen“ Verbindlichkeiten (den sog. impliziten Schulden), die z. B. durch (sozial-)gesetzliche Regelungen verbürgt sind. Sozialstaatliche Leistungsgesetze kann man von einem Tag auf den anderen durch neue Gesetze („Reformen“³) ändern, privatrechtliche Schuldkontrakte nicht. Es konkurrieren also die „sozialversicherungsrechtlichen Eigentumspositionen“⁴ der Bürger mit den privatrechtlich gesicherten Forderungen der Gläubiger. Deren Wertpapier-Vermögen steht unter dem besonderen Eigentumsschutz des Grundgesetzes, sozialstaatliche Regelungen nicht.

Hinzu kommt: Wenn jetzt die „Schuldenbremse“ von 2009 als politischer Durchbruch gefeiert wird, wird dabei übersehen, dass es sich bei dieser Verfassungsänderung im Grunde um eine finanzpolitische Kapitulation handelt. Seit 2009 gilt erstmals mit Verfassungsrang der Grundsatz: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“.⁵

Wer schon immer und grundsätzlich gegen den Staatskredit war, wird jetzt triumphieren. Man sollte sich aber darüber im Klaren sein, dass der Staat sich mit dieser finanzpolitischen Wende eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente beraubt, ohne welches eine moderne Wirtschaft undenkbar wäre und ohne welches bis dato auch der Staat nicht auszukommen geglaubt hatte: eben des Kredits. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts galt dazu das viel zitierte Wort des Lorenz von Stein: „Ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart“.⁶ Dem stand allerdings von jeher der konkurrierende Gesichtspunkt gegenüber, dass jede Generation von der vorherigen (ohne Schuldenlast) so viel erbe, dass auch sie ihre Investitionen an die nachfolgende Generation ohne Schulden weitergeben sollte. Über das Für und Wider

dieser beiden Grundsätze gibt es eine ausgedehnte Literatur,⁷ die durch die „Schuldenbremse“ von 2009 nunmehr schlicht für obsolet erklärt wird.

Dieser Schwenk in der Finanzpolitik hat jedoch zur Konsequenz, dass die zukünftigen Generationen eine zweifache Last⁸ zu tragen haben: die Zins- und Tilgungslast für die Altschulden auf der einen Seite und die Kosten (und zwar zu 100%!) für erforderliche Neu- und Ersatz-Investitionen (in Infrastruktur, Bildung, Forschung, Gesundheitswesen, etc.) auf der anderen. Das wirft zusätzliche Fragen der Generationengerechtigkeit vor allem auch deshalb auf, weil sich der Nutzen der ehemals kreditfinanzierten Maßnahmen mit den Jahren verliert, sodass umso mehr gilt, was der Bundesrechnungshof bereits 1991 monierte, dass nämlich „heute und in Zukunft Zinsen auch für solche Kredite gezahlt werden, deren Gegenwart ganz oder teilweise schon nicht mehr vorhanden ist“.⁹

Was vorher noch i. S. d. Lorenz von Stein als zukunfts-begünstigende Wirkung einer vernünftigen Kreditfinanzierung angesehen werden konnte, verkommt auf diese Weise im Laufe der Zeit zur Klientelpolitik, die zulasten der Allgemeinheit nur noch die Geldvermögen der Gläubiger begünstigt.

Was nun die Verfassungskonformität des Schuldenberges angeht, so ist es diesbezüglich zwar durchaus zu dezidierten kritischen Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts im Sinne einer Rechtsmeinung, aber noch nicht zum „letzten Wort“¹⁰ einer definitiven Entscheidung gekommen. Das liegt daran, dass in den beiden einschlägigen Beschlüssen von 1989 und 2007 jeweils die Kreditfinanzierung eines konkreten Haushaltsgesetzes zur Entscheidung anstand, für welches als besondere Ausnahme die „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in Anspruch genommen wurde. Wie die Behandlung des Schuldenberges in sogenannten „Normallagen“ verfassungsrechtlich zu bewerten ist, ist höchststrichterlich noch nicht zu entscheiden gewesen.

II. Der Schuldenberg – wie es dazu kommen konnte

Als Ursache für die Entstehung des Schuldenberges werden sowohl in den genannten Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts als auch in der Literatur vor allem zwei Gesichtspunkte genannt: Einerseits sei der im

3 So forderte denn auch der Sachverständigenrat, Jahresgutachten von 1998/99: Vor weitreichenden Entscheidungen: „Ausgabenkürzungen müssen in erster Linie über Änderungen von Leistungsgesetzen herbeigeführt werden; Besitzstände vieler Bürger müssen in Frage gestellt werden“ (Rn. 392).

4 So die Verfassungsrichter *Udo Di Fabio/Rudolf Mellinghoff* im Urte. des BVerfG v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (200). Diese besondere Qualität der privatrechtlich verankerten expliziten Schulden gegenüber den gesetzlich änderbaren impliziten Schulden hebt auch der Sachverständigenrat (Fn. 3), Rn. 3 hervor.

5 Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. Art. 115 GG enthält Spezifizierungen für den Bund. Art. 143 d GG definiert Übergangsregelungen. *Hanno Kube*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Matthias Herdegen/Hans H. Klein (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. VII, 2011, Art. 109 Rn. 123, hebt hervor, dass Art. 109 das Kreditverbot als „Grundsatz“ statuiere, demgegenüber jede Kreditfinanzierung als Ausnahme zu werten sei, sodass seit der Schuldenbremse von einer „grundsätzlichen“ Erlaubnis der Kreditfinanzierung gerade nicht mehr die Rede sein könne.

6 *Lorenz von Stein*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. 1871, S. 666.

7 Eine abwägende Darstellung dieser beiden Grundsätze geben *Helmut Schlesinger/Manfred Weber/Gerhard Ziebarth*, Staatsverschuldung – ohne Ende? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits, 1993, S. 217–231. Die Konkurrenz dieser beiden Grundsätze reflektiert auch das BVerfG in seinen Ausführungen über den Investitionsbegriff (BVerfG, Urte. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 [352 ff.]). Zur kontrovers diskutierten Frage der Lastenverschiebung in die Zukunft vgl. auch: *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 115 Rn. 7.

8 *Schlesinger/Weber/Ziebarth* (Fn. 7), S. 222. In dieser Situation befindet sich der Bund ab 2015.

9 Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, in: BT-Drs. 12/1150, S. 20.

10 Vgl. dazu *Robert Alexy*, Theorie der Grundrechte, 2. Aufl. 1994, S. 502 ff.; *Wolfgang Böckenförde*, Staat, Nation, Europa, 1999, S. 179 ff.

Grundgesetz verwendete Begriff der Investitionen zu unpräzise gewesen, als dass von daher eine wirksame Einschränkung der Kreditaufnahmen hätte ausgehen können. Andererseits wird hervorgehoben, dass seit der großen Finanzreform von 1967/69 dem Staat durch die damalige Große Koalition die Aufgabe aufgebürdet worden sei, die staatliche Ausgabenpolitik (im Sinne einer Keynesianischen Finanzpolitik) auf das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ auszurichten, was zu einer erheblichen Ausweitung kreditfinanzierter Ausgaben geführt habe.

So richtig und wichtig diese Gesichtspunkte auch sind, so lassen sie doch den entscheidenden Mechanismus außer Acht, durch den allein es zu dem (auch vom Bundesverfassungsgericht¹¹ gerügten) stetig anwachsenden „Schuldensockel“ hat kommen können. Die entscheidende Ursache dafür hat der Bundesrechnungshof in unmissverständlicher Klarheit ausgesprochen: „Die fälligen Schulden aus früheren Jahren ersetzt der Bund durch neue Kredite und schuldet dadurch um (Anschlussfinanzierung). Auf diese Weise wälzt er die Schulden- und Zinslast weiter in die Zukunft; der Schuldenstand vermindert sich nicht“.¹² Das führt zu dem, was man auch den „Stapeleffekt“¹³ der staatlichen Kreditaufnahme genannt hat.

Daraus ergibt sich die Frage, wie diese jahrzehntelange und bis heute andauernde Schuldenpraxis verfassungsrechtlich zu bewerten ist. Die herrschende Meinung dazu haben der ehemalige Präsident des Bundesrechnungshofes und einer seiner Mitarbeiter wie folgt ausgedrückt: „Ein [...] wesentlicher Grund für den Schuldenanwuchs ist, dass verfassungsrechtlich keine Verpflichtung zur Tilgung aufgenommenen Schulden besteht. Für alle Kredite gilt unabhängig von ihrem Entstehungsgrund: Sie können im Rahmen der sog. Anschlussfinanzierung, die nichts anderes als eine bloße Umschuldung darstellt, abgelöst werden. Für Schulden gibt es eine Art von ‚Ewigkeitsgarantie‘“.¹⁴ Aber *Dieter Engels* und *Dieter Hugo* beklagen diese Ursache mehr als ein hinzunehmendes Übel, als dass sie dessen verfassungsrechtliche Möglichkeit in Frage stellen.

Es versteht sich, dass ein solcher Ewigkeitsgrundsatz für Altschulden (nach dem Motto: „Altschulden dürfen unbegrenzt durch Neukredite prolongiert werden“) zu keinem Zeitpunkt eine Chance gehabt hätte, explizit in die Verfassung aufgenommen zu werden. Man muss sich also fragen, auf welche Weise sich diese „Ewigkeitsgarantie“ hat etablieren können. *Engels* und *Hugo* gehen (mit der herrschenden Meinung und angesichts der absurdesten Konsequenzen)¹⁵ davon aus, dass das Grundgesetz diese

bedenkliche „Ewigkeitsgarantie“ deshalb zulasse, weil es nicht explizit die „Tilgung aufgenommenen Schulden“ vorschreibe.¹⁶

Dabei sind allerdings zwei Dinge sorgfältig zu unterscheiden, deren Vermengung zu erheblichen Konfusionen führen muss. Das eine ist, dass Kredite (selbstverständlich) zu tilgen sind. Die Notwendigkeit der Tilgung ist Bestandteil der vertraglichen Kreditvereinbarungen. Das braucht das Grundgesetz also nicht eigens vorzuschreiben. Eine ganz andere Frage ist, wie diese Tilgung (während oder am Ende der Laufzeit) bewerkstelligt wird, ob durch reguläre Steuereinnahmen oder durch neue Kredite.¹⁷

III. Die Kreditbegrenzung in der Normallage

Die Frage muss also sein, wie die Prolongierung der Altkredite durch Neu-Kredite in der Normallage zu bewerten ist. Art. 115 GG enthielt dazu i. d. F. von 1969¹⁸ nur zwei Sätze:

Satz 1: „Die Aufnahme von Krediten [...], die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbar Ermächtigung durch Bundesgesetz“ (Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG).

Satz 2: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“ (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG).

Es gehört zu den Besonderheiten der Diskussion auf der Ebene des Bundesverfassungsgerichts, dass dieses sich in Bezug auf Satz 2 ausschließlich auf den Begriff der Investition konzentriert hat, der Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ dagegen keinerlei Berücksichtigung erfährt. Damit wird die Frage nach der Zulässigkeit der die Altschulden perpetuierenden Anschlussfinanzierungen, die in der Kommentarliteratur eine entscheidende Rolle spielt, vom Bundesverfassungsgericht nicht einmal gestellt, geschweige denn entschieden. Man hält allein den Investitionsbegriff für entscheidend, mit dem der Gedanke der zukunftsbegünstigenden Wirkung der Kredite

halts- und Staatsschuldenrecht sowie Reformüberlegungen unter Einbeziehung der Haushaltssysteme Frankreichs und Englands, 2003, S. 105: „Ginge es allein nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, könnte sich der Staat in verfassungskonformer Weise bis zur Selbsterdrosselung verschulden. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG vermag weder einen stetig wachsenden Schuldensockel noch einen Staatsbankrott [zu] verhindern“ (ebenso S. 111 f.). Diese Deutung hängt allerdings, wie wir noch sehen werden, von der Voraussetzung ab, dass die Anschlussfinanzierungen aus dem Begrenzungssinn des Art. 115 GG aufgenommen werden.

11 BVerfGE 79, 311 (340).

12 Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, S. 323.

13 Diesen treffenden Ausdruck benutzte der Staatsrechtler *Hans Meyer* in seinem (leider bisher unveröffentlichten) Vortrag „Staatsschulden und Demokratie“, 2009.

14 *Dieter Engels/Dieter Hugo*, Verschuldung des Bundes und rechtliche Schuldengrenzen, DÖV 2007, 441 (449).

15 Am schärfsten formuliert von *Christian Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht: Formenstrenge und Gestaltungsspielräume im Haus-

16 So auch (unter Hinweis auf *Engels/Hugo*) *Robert Schiller*, Die verfassungsrechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung: Herausforderungen an die „Schuldenbremse“, 2013, S. 35. Auch die Schuldenbremse von 2009 sieht keine Tilgung der Altschulden vor. Vgl. dazu *Kube* (Fn. 5), Art. 115 Rn. 123.

17 Diese Differenz betont *Roland Lappin*, Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz: Ein Plädoyer gegen den Kreditstaat, 1993, S. 173.

18 Analoge Formulierungen gelten immer noch in den meisten Bundesländern.

verbunden sei. Darüber wird übersehen, dass die Junktimklausel des Art. 115 GG im Grunde mit dem aus der Weimarer Verfassung übernommenen Deckungsgrundsatz bricht, dass nämlich Kredite „nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ aufgenommen werden dürfen.¹⁹

Während diese alte Formulierung des Grundgesetzes von 1949 noch als „materiale Voraussetzung“²⁰ der zulässigen Kreditaufnahme bezeichnet werden konnte, gibt die Formulierung von 1969 mit dem Bezug auf die „Höhe der veranschlagten Investitionen“ nur noch rein formal eine „maximale Rechengröße“²¹ an. Analysiert man unter diesem Gesichtspunkt die Logik des Art. 115 GG, dann ergibt sich, dass dessen Begrenzungsfunktion keinesfalls von einem materiell angereicherten Investitionsbegriff abhängt. Es reicht vollkommen die rein formale Bezugnahme auf die „veranschlagten Investitionen“, die eine pragmatisch handhabbare Größe liefern, die dem jeweiligen Haushaltsplan zu entnehmen ist.²² Unter den dort als „Ausgaben für Investitionen“ aufgeführten Ausgaben sind die „Tilgungsausgaben“ natürlich nicht enthalten. Diese sind explizit vorher als „gesondert darzustellen“ aufgeführt und im Folgeabsatz dem Kreditfinanzierungszugewiesen.²³

Dieser Umstand muss nun nicht bedeuten, dass Tilgungsausgaben grundsätzlich nicht durch Kredite finanziert werden dürfen. Fasst man Art. 115 GG lediglich als formale Kreditbegrenzungsregel (und nicht i. S. d. alten Deckungsgrundsatzes als materiale Zweckbindung der Kredite an investive Zwecke) auf, dann würden nach dem allgemeinen Prinzip der Gesamtdeckung²⁴ auch fällig werdende Tilgungsausgaben durch Einnahmen aus Krediten bestritten werden dürfen – allerdings nur solange, wie die Einnahmen aus Krediten insgesamt die Summe der veranschlagten Investitionen nicht überschreiten.

Diesen Umstand übersieht der Gewaltstreik, mit dem *Karl Heinrich Friauf* das Problem der Anschlussfinanzierungen glaubt erledigen zu können, indem er („unabhängig von begrifflichen Erwägungen“) behauptet: „Zwischen dem in einem Haushaltsjahr anfallenden Tilgungsbedarf und dem Investitionsvolumen, das nach Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG maßstäblich ist, besteht kein

sinnvoller Zusammenhang“.²⁵ Es kommt nicht auf einen Sinnzusammenhang zwischen dem „Tilgungsbedarf“ und dem „Investitionsvolumen“ an, sondern darauf, ob Kredite, die zur Deckung der jeweils fälligen Tilgungsausgaben aufgenommen werden, der Begrenzungsregel des Art. 115 GG unterliegen oder nicht – was ohne gehörige „begriffliche Erwägungen“ kaum zu entscheiden sein dürfte.

Zu einfach macht es sich ebenfalls *Hanno Kube*, wenn er unabhängig vom „Wortlaut“ und „Zweck der Regelungen“ glaubt feststellen zu dürfen: „In der Sache ist unter Einnahmen aus Krediten [...] die Netto neuverschuldung des Bundes [...] zu verstehen. [...] Es wäre nicht sachgerecht, den Gesamtrahmen der zulässigen Kreditaufnahme von den Zufälligkeiten des jeweiligen Tilgungs- und Umschuldungsbedarfs abhängig zu machen“.²⁶ Hier von „Zufälligkeiten“ zu reden, ist vollkommen unsachgemäß, da die Fälligkeiten natürlich von Anfang an bekannt sind und für die fällig werdenden Tilgungen jährliche Rücklagen hätten gebildet werden können (und müssen). Wird das unterlassen, entsteht bei Fälligkeit wieder derselbe Spitzenbedarf in der Finanzierung, der durch die ursprüngliche Kreditaufnahme hatte geglättet werden sollen. Die „auf ewig“ ausgesetzten Tilgungen verwandeln also die zeitlich limitierten Kredite in eine „ewige Anleihe“, was schwerlich noch „Kredit“ in der üblichen Bedeutung dieses Wortes genannt werden kann, da ein „Kredit“ immer nur dazu dient, Liquidität auf Zeit zu verschaffen.²⁷

Man wird sich also gerade „von der Sache her“ vor derart kurzschlüssigen Argumentationen zu hüten haben. Es geht auch nicht an, wie es seit der amtlichen Begründung der Verfassungsänderung von 1969 gang und gäbe ist, die Anschlussfinanzierungen zu verharmlosen, indem man sie bloße „Umschuldungen“ nennt, die wie „Stundungen“ zu behandeln seien.²⁸

Man wird sich vor allem an den Wortlaut der Verfassung zu halten und zu fragen haben, warum eigentlich die Kreditaufnahmen zum Zwecke der Tilgung von Altschulden verfassungsrechtlich unbedeutend sein sollten.

IV. Argumente für und wider die Ausnahme der Anschlussfinanzierungen aus dem Begrenzungssinn des Art. 115 GG

Die herrschende Meinung dazu wird z. B. von *Markus Heintzen* lapidar wie folgt ausgedrückt: ‚Einnahmen aus Krediten‘ i. S. d. Art. 115 Abs. 2 S. 1 meint die Netto neuverschuldung. Kredite, die dem Schuldendienst dienen, also Umschuldungen, fallen nach der ratio legis und auch nach Wortlaut (Aufnahme von Krediten [S. 1] ist etwas anderes als Einnahmen aus Krediten [S. 2]) und Zweck nicht unter diesen Begriff, soweit sie die Schul-

19 Vgl. Art. 87 WRV – wortgleich: Art. 115 Satz 1 des Grundgesetzes von 1949. Diesen in der parlamentarischen Debatte (vgl. BT-Drs. 5/3040, Rn. 124, 132; BT Sten.Ber 5/184 [Sitzung vom 28.6.1968], S. 10004) hervorgehobenen *Paradigmenwechsel* betont auch *Jahndorf* (Fn. 15), S. 98.

20 *Wolfram Höfling*, Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 47.

21 *Jahndorf* (Fn. 15), S. 104. Ähnlich schon: *Rudolf Hickel*, Notwendigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung, in: Karl Diehl/Paul Mombert (Hrsg.), Das Staatsschuldenproblem. Mit einer Einführung von Rudolf Hickel, 1980, LV.

22 Was unter „Investitionen“ zu verstehen ist, definieren § 11 Abs. 3 Nr. 2 lit. a–g HGrG und (wortgleich) § 13 Abs. 3 Nr. 2 lit. a–g BHO.

23 Vgl. § 11 Abs. 4 Nr. 3 HGrG und § 14 Abs. 4 Nr. 3 BHO.

24 Gemäß § 7 HGrG; § 8 BHO. Auch das BVerfG hat betont, dass mit Krediten keinesfalls nur Investitionen finanziert werden dürften (BVerfGE 79, 311 [341]).

25 *Karl Heinrich Friauf*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, 1990, Staatskredit Rn. 41 – zustimmend zitiert bei *Höfling* (Fn. 20), S. 173, Anm. 120.

26 *Kube* (Fn. 5), Art. 115 Rn. 125.

27 Vgl. dazu *Lappin* (Fn. 17), S. 179.

28 Vgl. BT-Drs. 5/3040, Rn. 165.

denlast nicht ansteigen lassen und dem Kreditmarkt nicht zusätzliche Mittel entziehen. Damit deckt sich dieser Begriff mit den gem. Art. 110 Abs. 1 im Haushaltsplan auszuweisenden Krediten.²⁹ Demzufolge würden also diejenigen Kreditaufnahmen, die der Tilgung von Alt-Krediten dienen (Anschlussfinanzierungen), nicht zu „Einnahmen aus Krediten“ (i. S. d. Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG) führen. Die „Summe“ der Einnahmen aus Krediten müsste also (und zwar: wesentlich) kleiner sein als die der Aufnahmen von Krediten.

Zur Erreichung dieses Beweiszieles werden in den Kommentaren zwei Argumentationslinien verfolgt. Erstens wird auf die terminologische Differenz zwischen „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ verwiesen. Entsprechend heißt es bei *Wolfram Höfling*: „So entspricht es denn auch allgemeiner Auffassung, dass die Krediteinnahmen i. S. v. Satz 2 1. Hs. [...] eine kleinere Größe ausmachen als der in Satz 1 genannte Kreditaufnahmebetrag“.³⁰ Zur Begründung wird auf die „deutliche terminologische Differenzierung“³¹ zwischen den Ausdrücken „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ im Art. 115 Abs. 1 GG hingewiesen. Zweitens wird durch Betrachtungen zum Telos der Einnahmen aus Krediten der Begriff „Einnahme“ so eng gefasst, dass er schließlich mit der Netto-Neuverschuldung zusammenfällt.

Zum ersten Punkt lässt sich leicht zeigen, dass hier begriffliche Konfusionen vorliegen, die sich auflösen lassen, wenn man in Betracht zieht, dass es bei der quantitativen Vergleichung, auf die es hier ankommt, gar nicht um die Vergleichung des „Kreditaufnahmebetrags“ mit den (aus den Kreditaufnahmen resultierenden) „Einnahmen aus Krediten“ geht, sondern um die Vergleichung der *erlaubten* Kreditaufnahmen (= als dem Kreditrahmen) mit den *tatsächlichen* Einnahmen aus Krediten. Zum zweiten Punkt wird sich ergeben, dass die angeblich freie Bedeutungsanalyse des Einnahmebegriffs darauf hinausläuft, dem seit 1970 haushaltsrechtlich eingeführten Prinzip der Nettoveranschlagung der Kredite Definitionsmacht über die Auslegung des Art. 115 GG einzuräumen.

1. Zur Bedeutungsdivergenz zwischen „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“

Zum ersten Punkt: Dass (intentional) die Termini „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ Verschiedenes bedeuten, kann selbstredend nicht bestritten werden. Das drückt sich nicht zuletzt auch in unterschiedlichen rechtlichen Regelungen aus. So unterliegen z. B. die *Aufnahmen von Krediten* gewissen Formvorschriften, es muss geklärt sein, wer dazu befugt ist, es muss zu ihnen eine gesetzliche Ermächtigung vorliegen und anderes mehr, was alles für *Einnahmen aus Krediten* so nicht gilt. Das heißt aber natürlich nicht, dass ihre quantitative Vergleichung zu Unterschieden führen muss, die eine Sonderstellung der Anschlussfinanzierungen

gen bezüglich der Begrenzungsregel des Art. 115 GG rechtfertigen könnte.

Art. 115 GG verwendet zweimal eine quantitative Begrifflichkeit. Erstens schreibt er vor, dass die *Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten* der „Höhe“ nach bestimmt oder bestimmbar sein müssen. Zweitens begrenzt er die *Einnahmen aus Krediten* durch die „Summe“ der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Es geht also darum, die „Höhe“ der Ermächtigungen (zu *erlaubten* Kreditaufnahmen) mit der „Summe“ der Einnahmen aus Krediten zu vergleichen.

Da die Ermächtigungen lediglich eine Erlaubnis darstellen, durch die der zulässige Kreditrahmen eröffnet wird, können sie als solche natürlich noch nicht zu Einnahmen aus Krediten führen. Dazu kommt es erst durch *tatsächliche* Kreditaufnahmen, denn erst diese begründen eine Finanzschuld,³² die dann zu Zins und Tilgung verpflichtet. Und es sind natürlich nur die *tatsächlichen* Kreditaufnahmen, die zu „Einnahmen aus Krediten“ führen, mittels derer dann (kreditfinanzierte) Ausgaben getätigt werden können. Diese Einnahmen aus Krediten sind dann summengleich mit den tatsächlichen Kreditaufnahmen.

Eine Differenz kann sich allerdings zwischen den *erlaubten* Kreditaufnahmen (dem Kreditrahmen) und den Einnahmen aus Krediten ergeben, dann nämlich, wenn der Kreditrahmen noch nicht ausgeschöpft ist, solange also die *tatsächlichen* Kreditaufnahmen (und die damit betragsgleichen Einnahmen aus Krediten) hinter den *erlaubten* Kreditaufnahmen zurückbleiben.

Fazit: Beachtet man die deontologische Differenz zwischen „erlaubten“ und „tatsächlichen“ Kreditaufnahmen, lässt sich aus der bloßen terminologischen Differenz zwischen der „Aufnahme von Krediten“ und den „Einnahmen aus Krediten“ mitnichten ableiten, dass beide von unterschiedlicher Größe sein müssten. Im Gegenteil: *Höflings* „Kreditaufnahmebetrag“ kann als Summe der *tatsächlichen* Kreditaufnahmen mit der Summe der aus ihnen herrührenden Einnahmen aus Krediten numerisch nur identisch sein.³³

2. Zum Telos der „Einnahmen aus Krediten“ (i. S. v. Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG)

Zum zweiten Punkt: Die Notwendigkeit seiner Überlegungen zum Telos der „Einnahmen aus Krediten“ werden z. B. von *Markus Wiebel* damit begründet, dass das Grundgesetz „keine Definition des Einnahmebegriffs“³⁴

29 *Markus Heintzen*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Stark (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 2001, Art 115 Rn. 16.

30 *Höfling* (Fn. 20), S. 172 f.

31 *Höfling* (Fn. 20), S. 172.

32 Die amtliche Begründung zum Art. 115 GG definierte entsprechend: „Der Begriff ‚Kreditaufnahme‘ bedeutet die Begründung von Finanzschulden“ (BT-Drs. 5/3040, Rn. 129).

33 Dem entspricht im Übrigen auch, dass im Kreditfinanzierungsplan der Haushaltsgesetze unter dem Titel „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“ die gesamte Brutto-Kreditaufnahme ausgewiesen wird (vgl. dazu unten Text zu Fn. 57).

34 *Markus Wiebel*, in: Rudolf Dolzer/Hans Jürgen Abraham/Wolfgang Kahl (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Art. 115 GG Rn. 85 (Stand: April 1978) (<http://www.oetjens.info/resources/Artikel+115+Wiebel+1978++CFMueller.pdf> <5.11.2015>); ebenso *Höfling*

enthalte. Das ist formal zwar richtig. Das heißt aber natürlich nicht, dass man bisher nicht recht wusste, was unter „Einnahmen“ und „Ausgaben“ zu verstehen ist.

Üblicherweise korrelieren die Begriffe „Einnahme“ und „Ausgabe“ in dem Sinne, dass einer eine Einnahme nur erzielt, wenn ein anderer eine Ausgabe tätigt. Und um Ausgaben tätigen zu können, muss man über irgendwelche Einnahmen verfügen. In diesem Sinne fordert Art. 110 GG, den Haushaltsplan „in Einnahme und Ausgabe auszugleichen“. Dabei sind Einnahmen haushaltsrechtlich „nach dem Entstehungsgrund“, die Ausgaben „nach Zwecken“ getrennt zu veranschlagen.³⁵ Ein Teil der Ausgaben dürfte bisher gem. Art. 115 GG bis zur „Summe der veranschlagten Investitionen“ durch „Einnahmen aus Krediten“ gedeckt werden. Kredite, die zur „Deckung von Ausgaben“³⁶ dienen, heißen üblicherweise „Deckungskredite“. Von irgendeinem Telos irgendwelcher Einnahmen ist in diesen Zusammenhängen nirgends die Rede. Allgemein gilt der „Grundsatz der Gesamtdeckung“, demzufolge alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen.³⁷ Sofern Einnahmen zweckgebunden sein sollen, sind diese mit den dazugehörigen Ausgaben „kenntlich zu machen“.³⁸

Über diese allgemeinen Sprachregelungen hinausgehend, charakterisiert *Wiebel* die „Einnahmen aus Krediten“ dahingehend, dieselben seien aufgrund ihrer Zwecksetzung im Hinblick auf 115 GG ohne Bedeutung, soweit sie (1) „weder den Schuldenstand des Bundes“ noch (2) „die Summe der dem Bund für seine Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel verändern“.³⁹ Daraus wird dann gefolgert: „Kreditfinanzierte Tilgungsmittel vergrößern [...] nicht den Schuldenstand; sie verschaffen dem Staat auch keine Einnahmen“.⁴⁰

Zur Ableitung dieser These wird zunächst konzediert: „Selbstverständlich führen Kreditaufnahmen im Augenblick immer zu einer Veränderung [...] auch der verfügbaren Mittel des Bundes“.⁴¹ Im Anschluss daran wird betont, es komme aber nicht auf die einzelnen „Kassendurchgänge“, sondern auf das „Ergebnis einer Haushaltsperiode“ an – was „unter dem Strich“ nach den obigen Erwägungen natürlich nichts anderes sein kann als die *Summe* der einzelnen (tatsächlichen) Kreditaufnahmen, welche mit der Summe der aus ihnen resultierenden Einnahmen aus Krediten identisch wäre.

(Fn. 20), S. 172. Zu einer ausführlicheren Kritik des *Wiebel*-schen Kommentars vgl. *Hermann Oetjens*, Meta-Kommentar zu *Wiebels* Kommentar des Art. 115 GG, in: ders., *Der Schuldenberg – gegen die Verewigung der Staats-Schulden*, 2015, 41–53 (http://www.oetjens.info/resources/150717_Der_Schuldenberg_Wiebel.pdf <28.9.2015>).

35 § 12 Abs. 4 HGrG; ebenso § 17 Abs. 1 BHO.

36 § 13 Abs. 1 HGrG unterscheidet zwischen Krediten „1. zur Deckung von Ausgaben“, „2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite)“; wortgleich: § 18 Abs. 2 BHO.

37 § 7 HGrG; § 8 BHO.

38 § 17 Abs. 3 BHO; entsprechend § 8 HGrG.

39 *Wiebel* (Fn. 34), Art. 115 GG Rn. 87. Dem folgt *Höfling* (Fn. 20), S. 173.

40 *Höfling* (Fn. 20), S. 173. Entsprechend *Wiebel* (Fn. 34), Art. 115 GG Rn. 89 f.

41 *Wiebel* (Fn. 34), Art. 115 GG Rn. 86. Entsprechend *Höfling* (Fn. 20), S. 178.

Wiebel versteht aber unter dem „Ergebnis einer Haushaltsperiode“ etwas ganz anderes. Er zielt ab auf den Saldo zwischen den gesamten Kreditaufnahmen und den daraus zu bestreitenden Tilgungsausgaben, mithin auf die Netto-Neuverschuldung als eine Art „Ertrag“, der dem Bund (nach Abzug der Tilgungsausgaben von der Gesamt-Kreditaufnahme) zur weiteren Verwendung übrig bleibt. Zur Erreichung dieses Argumentationszieles führt er in teleologischer Betrachtung „als Aufgabe der Kreditlimitierung“ ein: „Einerseits soll der Schuldenstand des Bundes begrenzt werden, andererseits die dem Bund neben seinen sonstigen Finanzquellen für seine Aufgaben zur Verfügung stehende Finanzmasse“.⁴²

Dazu ist zunächst zu bemerken, dass Art. 115 GG nicht allgemein die Begrenzung des Schuldenstandes, sondern speziell (für die jeweilige Haushaltsperiode) die Begrenzung der konkreten „Einnahmen aus Krediten“ fordert. Und was diese betrifft, ist als Zweck auch nicht von der Erfüllung irgendwelcher eigens zu bestimmender „Aufgaben des Bundes“ die Rede. Abweichend von der üblichen Bedeutung der „Deckungskredite“⁴³ (die der Deckung von Ausgaben dienen) bezeichnet *Wiebel* als „Deckungsmittel“ nur denjenigen Teil der Kredite, „welche dem Bund für die mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben zur Verfügung stehen“, nachdem die „Kredittilgungsmittel von den aufgenommenen Krediten abgezogen“ worden sind.⁴⁴ Das ist eine beachtliche Begriffsverschiebung. Sie hat zur Konsequenz, dass die Tilgungen fällig werdender Altkredite nach *Wiebel* für den Bund nicht zu den „mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben“ zu zählen wären.

Dem wird man kaum folgen können. Dass „Tilgungsausgaben“ (zumindest haushaltsrechtlich,⁴⁵ aber auch nach allgemeinem Sprachgebrauch) Ausgaben sind, dürfte außer Zweifel stehen. Und dass Tilgungsausgaben nur getätigt werden können, wenn dazu Einnahmen zur Verfügung stehen, dürfte auch keine Frage sein. Wenn diese Einnahmen durch Kredite beschafft werden, bliebe zu klären, warum diese „Einnahmen aus Krediten“ keine Einnahmen aus Krediten im (angeblich speziellen) Sinne von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG sein sollen.

Forscht man dem nach, wird klar, dass *Wiebel* sich offensichtlich (ohne es zu sagen) an den Sprachgebrauch der Haushaltsgesetze anlehnt. Das Haushaltsgesetz von 1970⁴⁶ (für welches erstmals der neue Art. 115 GG und die neue BHO anzuwenden waren) stellt in § 1 den „Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1970“ „in *Einnahme und Ausgabe*“ fest (90.945.761.300 DM), worin aber nur die Nettoneuverschuldung enthalten ist. Anschließend erteilt § 3 Abs. 1 die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zunächst in Höhe der Nettoneuverschuldung „zur Deckung von Ausgaben“. Abs. 2 fährt dann fort: „Dem Kreditrahmen nach Absatz 1 wachsen die Be-

42 *Höfling* (Fn. 20), S. 173. Entsprechend *Wiebel* (Fn. 34), Art. 115 GG Rn. 89 f.

43 Vgl. Fn. 36.

44 *Wiebel* (Fn. 34), Art. 115 GG Rn. 90.

45 Das ergibt sich aus § 10 Abs. 2 Ziff. 2 HGrG i.V.m. § 13 Abs. 3 Ziff. 2 BHO sowie aus der genannten Definition der Deckungskredite.

46 BGBl 1970 I S. 877.

träge zur Tilgung von im Haushaltsjahr 1970 fällig werdenden Krediten zu, deren Höhe sich aus der Finanzierungsübersicht (Teil II des Gesamtplans) ergibt“.

Diese Formulierungen werden ab 1970 in allen Haushaltsgesetzen textbausteinmäßig wiederholt. Damit wird sprachlich suggeriert, die Anschlussfinanzierungen hätten mit dem in „Einnahme und Ausgaben festgestellten Haushalt“ des jeweiligen Haushaltsjahres nichts zu tun, was natürlich abwegig ist. Ebenso *Wiebels* Argument, die Kredittilgungsmittel stünden dem Bund „für dessen Ausgaben“ deshalb nicht zur Verfügung, „weil sie an die Stelle der älteren bereits ausgegebenen Kreditmittel treten“.⁴⁷ Natürlich kann man Geld eben nur einmal ausgeben. Wenn aus einem Teil der Einnahmen aus Krediten die Tilgungsausgaben bestritten werden, dann stehen dieselben Mittel natürlich nicht auch noch für andere Ausgaben zur Verfügung.

Während Art. 115 GG von Krediten handelt, „die zu Ausgaben in zukünftigen Haushalten führen können“ (womit natürlich die zukünftigen Zins- und Tilgungsausgaben gemeint sind), rechnet *Wiebel* (ganz i. S. v. § 1 HG) aus den Ausgaben der zukünftigen Haushalte die fällig werdenden Tilgungsmittel heraus,⁴⁸ weil diese dem Bund für dessen „mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben“ nicht zur Verfügung stünden. Demnach würde zwar die Bedienung fällig werdender Zinsen zu den Aufgaben (und Ausgaben) des Bundes zählen, die Bedienung der Tilgungsverpflichtungen aber nicht, was schwerlich zu akzeptieren ist.

3. Brutto- vs. Netto-Veranschlagung der Kredite im Haushaltsrecht seit 1970

Obwohl *Wiebel* in Anspruch nimmt, seine Deutungen hingen nicht vom Blick in „einfaches Bundesrecht“, sondern nur von einer „Interpretation des Art. 115 GG auf verfassungsrechtlicher Ebene“⁴⁹ ab, ist die Nähe seiner Formulierungen zu den Haushaltsgesetzen unübersehbar, die auf der neuen Veranschlagungstechnik des mit der Verfassungsänderung von 1969 zugleich neu beschlossenen Haushaltsrechts (HGrG, BHO) beruhen.

Für unseren Zusammenhang ist vor allem die Einführung der Netto-Veranschlagung der Kredite von Bedeutung, die seinerzeit in dieser Zeitschrift zu einer heftigen Kontroverse geführt hat, in der es darum ging, ob die Nettoveranschlagung der Kredite mit Art. 110 GG vereinbar sei oder nicht.⁵⁰ *Erwin Adolf Piduch* hatte argu-

mentiert, dass auch in der Saldierung von Krediten mit den Tilgungsausgaben beide vollständig (wenn auch nicht getrennt) veranschlagt seien.⁵¹ 1984 ging das Hamburgische Verfassungsgericht noch weiter, indem es mit dem Ausweis der Brutto-Kredite im Kreditfinanzierungsplan (als Teil des Haushaltsplans) auch deren getrennte Veranschlagung bejahte.⁵² In unserem Zusammenhang können wir diese Frage jedoch auf sich beruhen lassen. Uns muss jetzt die Frage interessieren, welche Auswirkungen die neuen veranschlagungsrechtlichen Regelungen auf die Kreditbegrenzungsfunktion des Art. 115 GG haben könnten.

Des Pudels Kern liegt, kurz gesagt, in Folgendem: Während zuvor (gem. RHO) die kreditfinanzierten Ausgaben und die damit verbundenen Einnahmen aus Krediten im sog. „außerordentlichen Haushalt“ veranschlagt wurden, wollte man sich davon im Zuge der Großen Finanzreform zu Gunsten einer „modernen“ Kreditfinanzierung befreien. Dabei gab es das Problem, dass bisher in den außerordentlichen Haushalt „die Beiträge zur Schuldentilgung“ „als außerordentliche Einnahmen [...] einzustellen“ waren.⁵³ Diese Beiträge zur Schuldentilgung waren aber nach bisheriger Haushaltspraxis in der Regel wiederum Kredite.⁵⁴ Was damit tun? Die Lösung sah man in der *Netto-Veranschlagung der Kredite*. In den einheitlichen Haushaltsplan sollte nur noch die Nettoneuverschuldung eingestellt werden, nicht aber auch die Kredite für die Anschlussfinanzierungen. Dazu bestimmte § 18 Abs. 1 BHO (für die Normallagen): „Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden“.

Diese (veranschlagungsrechtliche) Formulierung ist von hoher Suggestivkraft, drückt sie doch scheinbar nichts anderes aus, als was durch die Kreditbegrenzungregel des Art. 115 GG gefordert ist. Das ist aber, wenn man genauer hinschaut, in keiner Weise der Fall. Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG begrenzt die Einnahmen aus Krediten, § 18 BHO begrenzt dagegen nur die *Einstellung* der Ein-

sumsmäßigkeit des Bundeshaushaltsentwurfs 1969, Heft 110 (1968), worin die beabsichtigte Netto-Veranschlagung der Kredite als verfassungswidrig charakterisiert war. *Piduch* lehnte das ab, *Sponheuer* stimmte dem zu. Vgl. dazu auch *Höfling* (Fn. 20), S. 176 f.

51 *Piduch* (Fn. 50), DÖV 1969, 190 (192).

52 Vgl. HambVerfG, Urt. v. 30.5.1984, 1/84, HmbJVBl 1984, 169, LS 1.3. Indem das HambVerfG den Kreditfinanzierungsplan miteinbezieht, bejaht es also die Verfassungskonformität des *gesamten* Haushaltsplans (des Haushaltsgesetzes als Ganzem), keinesfalls nur des in § 1 HG „festgestellten“ Haushaltsplans, den *Heintzen* (vgl. oben Fn. 29) im Auge hat.

53 § 3 Abs. 2 Satz 2 RHO.

54 Die Reichsschuldenordnung (RGBl 1924 I S. 95) hatte vorgeesehen, dass der Betrag von Tilgungen „dem Anleihekredit des laufenden Jahres zu[wachsel“ (§ 1 Abs. 2). Diese pauschale Bestimmung widerspricht dem Bestimmtheitsgebot des Art. 115 GG (von 1949), der für Kreditaufnahmen eine der Höhe nach bestimmte oder bestimmbare Ermächtigung fordert. Aus diesem Grund wurde von einem Mitglied der Bundesschuldenverwaltung die Fortgeltung der RSchuO unter dem GG (gem. Art. 123 GG) bestritten: *Hermann Meder*, Rechtsgrenzen der Kreditermächtigung des Bundes, Wertpapier-Mitteilungen 7 (1959), 191. Vgl. dazu *Höfling* (Fn. 20), S. 89.

47 *Wiebel* (Fn. 34), Art. 115 GG Rn. 89.

48 Genau das wird später im Zusammenhang der „Schuldenbremse“ unter dem Titel „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben“ explizit gefordert (dazu mehr unten Abschn. V). Mit dem Wortlaut des Art. 115 GG von 1969 ist das jedoch nicht vereinbar.

49 *Wiebel* (Fn. 34), Art. 115 GG Rn. 91.

50 Vgl. *Erwin Adolf Piduch*, Ist die Netto-Veranschlagung der Krediteinnahmen verfassungsrechtlich zweifelhaft?, DÖV 1969, 190; *Theo Sponheuer*, Ist die Nettoveranschlagung der Krediteinnahmen verfassungsrechtlich zweifelhaft? Erwiderung zu *Erwin Adolf Piduch* (DÖV 1969, 190), DÖV 1969, 486 und wieder *Erwin Adolf Piduch*, Ist die Nettoveranschlagung der Krediteinnahmen verfassungswidrig? Antwort auf die Erwiderung *Sponheuer* (DÖV 1969, 486), DÖV 1969, 796. Ausgelöst wurde diese Debatte durch die Stellungnahme des Instituts Finanzen und Steuern, Zur Verfas-

nahmen aus Krediten in den Haushaltsplan, was etwas vollkommen anderes ist.⁵⁵

Man fragt sich nämlich sofort: gibt es denn noch andere Einnahmen aus Krediten, die nicht in den Haushaltsplan eingestellt werden sollen? Antwort: Derartige Einnahmen aus Krediten (die dann die Begrenzungsregel des Art. 115 GG überschreiten könnten) gibt es in der Tat. Es ist der Anteil der Einnahmen aus Krediten, der der Tilgung fällig werdender Altschulden dient. Dieser Anteil der Kredite (die Anschlussfinanzierungen) erscheint aber nicht mehr im (gem. § 1 der Haushaltsgesetze) „festgestellten“ Haushaltsplan, sondern nur noch im Kreditfinanzierungsplan. Die Krediteinnahmen, die nach RHO in ihrer Gesamtheit im Haushalt zu veranschlagen waren, werden jetzt also gesplittet. Der Anteil der Nettoneuverschuldung soll (gem. § 18 BHO) als „in den Haushaltsplan eingestellt“ gelten,⁵⁶ der Anteil, der der Tilgung fällig werdender Altkredite dient, erscheint nur noch im Kreditfinanzierungsplan. Während die Ermächtigungen zu Kreditaufnahmen die Kredite in voller Höhe (nach dem Bruttoprinzip) berücksichtigen, werden mit § 1 HG anteilig (nach dem Netto-Prinzip) nur die Kredite als geplante „Einnahmen“ „festgestellt“, die über die Anschlussfinanzierungen (als Netto-Neuverschuldung) hinausgehen.⁵⁷

Man gerät hier veranschlagungsrechtlich im Hinblick auf Art. 110 GG allerdings schnell in eine logische Paradoxie: Wenn man (mit *Erwin Adolf Piduch* oder dem *HambVerfG*) die Auffassung vertritt, dass die Nettoverschuldung der Kredite mit dem Vollständigkeitsgebot des Art. 110 GG deshalb vereinbar sei, weil ja mit der Berechnung des Saldos im Kreditfinanzierungsplan die Bruttokreditaufnahme explizit mit angegeben ist, dann kann man nicht andererseits (i.S.d. § 18 BHO) sagen, dass im Haushaltsplan nur die Nettoverschuldung veranschlagt ist. Man kann nicht zwei Herren dienen. Entweder wird Art. 110 GG Genüge getan, sodass insgesamt die Bruttokreditaufnahme als veranschlagt gilt, dann wird damit das einschränkende Veranschlagungsgebot des § 18 BHO verletzt – oder umgekehrt.

Wie auch immer, im Kreditfinanzierungsplan erscheint die „im Haushaltsplan veranschlagte Nettoneuverschul-

dung am Kreditmarkt“ jedenfalls als *echte Teilmenge* der gesamten „Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt“. Das Berechnungsschema dazu sieht folgendermaßen aus:

1. „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“ [...]
2. „Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt“ [...]
3. „Saldo aus 1. und 2. (im Haushaltsplan veranschlagte Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt)“.⁵⁸

Der Terminus „*Einnahmen aus Krediten*“ bedeutet (unter Ziff. 1) dabei eindeutig die Bruttokreditaufnahme. Erst unter Ziff. 3 erscheint (mit speziellem Terminus) die „*Nettoneuverschuldung*“. Deren Betrag geht dann, wie erwähnt, in § 1 der Haushaltsgesetze ein, in denen es ab 1970 heißt: „Der Bundeshaushaltsplan für das Jahr [...] wird in Einnahme und Ausgabe [...] festgestellt“.

Damit sind wir genau bei dem, was *Markus Wiebel* unter den „Kreditmitteln“ versteht, „die dem Bund für die mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben zur Verfügung stehen“.⁵⁹ Mit dem Wortlaut des Art. 115 GG hat das alles jedoch nichts tun. Dieser fordert schlicht in uneingeschränkter Allgemeinheit, „die Einnahmen aus Krediten“ zu begrenzen und bezieht sich damit auf *alle* tatsächlichen Einnahmen aus Krediten, die im konkreten Haushaltsvollzug im Laufe einer Haushaltsperiode aufgenommen werden. Diesem Terminus aufgrund der *Wiebelschen* Begriffskonstruktionen einen eingeschränkten Einnahmebegriff zuzuschreiben, kann nicht hingenommen werden. Damit würde dem Sprachgebrauch der Haushaltsgesetze und der BHO eine unangemessene Definitionsmacht über den Sinngehalt des Art. 115 GG eingeräumt.

4. Zur Verwendung des Terminus „Einnahmen aus Krediten“ im Haushaltsrecht

Wenn auch einzelgesetzliche Bestimmungen nicht dazu dienen können, die Bedeutung grundgesetzlicher Bestimmungen authentisch zu interpretieren, so ist es im Hinblick auf eine Analyse des üblichen Sprachgebrauchs dennoch nicht nur sinnvoll, sondern auch geboten, sich die Verwendung bestimmter Termini im Gesetzeszusammenhang anzuschauen. Was den Terminus „Einnahmen aus Krediten“ betrifft, ergibt sich (ganz im Gegensatz zur Deutung der Kommentatoren, die es an einer entsprechenden Analyse leider fehlen lassen) das überraschende Ergebnis, dass dieser Terminus ausnahmslos im Sinne der Bruttokreditaufnahme, niemals im Sinne der bloßen Nettoneuverschuldung verwendet wird.

Das ist bereits, wie schon erwähnt, im „Kreditfinanzierungsplan“ (als Teil des Haushaltsplanes) der Fall, wo es darum geht, die erlaubte Nettoneuverschuldung zu berechnen. Das bedeutet, dass gerade zum Zwecke dieser Berechnung der Terminus „Einnahmen aus Krediten“ in eben der Bedeutung verwendet wird, die für den Artikel 115 GG angeblich nicht gelten soll. Dasselbe gilt für die

⁵⁵ Vgl. dazu *Jahndorf* (Fn. 15), S. 112 ff., der die „demokratietheoretische Funktionendifferenz zwischen Veranschlagungsrecht und Staatsschuldenrecht“ betont. In der Literatur wird diese Differenz missachtet, sodass z.B. *Werner Patzig* davon ausgeht, dass „die Kreditbegrenzungsregel des Art. 115 in § 18 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung [BHO] übernommen“ worden sei (*Werner Patzig*, Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte, DÖV 1985, 293 [295]). So auch *Friauf* (Fn. 25), S. 349, der behauptet: „Für das Stadium der Aufstellung des Haushaltsplans wiederholt § 18 Abs. 1 BHO die Regelung des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG in nahezu wortgleicher Übereinstimmung“. Eine verhängnisvolle Fehleinschätzung, wie sich zeigen wird.

⁵⁶ In diesem Sinne definiert die amtliche Begründung zum neuen Art. 115 GG: „[...] der Begriff ‚Einnahmen aus Krediten‘ umfasst die aufgrund einer Verschuldung des Bundes entstandenen Haushaltseinnahmen, die als solche in den Haushaltsplan einzustellen sind. Ausgenommen sind daher die Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft“. Von den Anschlussfinanzierungen ist als Ausnahmen (wohlweislich?) nicht die Rede.

⁵⁷ Vgl. *Höfling* (Fn. 20), S. 28.

⁵⁸ So im Entwurf des HG 1970 (Gesamtplan: Teil III. Kreditfinanzierungsplan, BT-Drs. VI/300, S. 37), für welches als erstes die neue BHO Anwendung zu finden hatte.

⁵⁹ *Wiebel* (Fn. 34), Art. 115 GG Rn. 90.

zahlreichen anderen Vorkommnisse dieser Wendung im HGrG und in der BHO.⁶⁰

Ähnliches lässt sich zum allgemeinen Begriff der „Einnahme“ sagen. Wenn auch richtig ist, dass das Grundgesetz keine „Definition des Einnahmebegriffs“ enthält, so darf das doch kein Alibi dafür sein, willkürlich eine Eigendefinition zu propagieren, die im Ergebnis darauf hinausläuft, den Einnahmebegriff von Art. 115 GG (im Sinne der einzelgesetzlichen Verewigungsstrategie) dahingehend zu interpretieren, dass in diesem Falle das Ergebnis einer Saldierung mit gewissen Ausgaben (wie im Kreditfinanzierungsplan vollzogen) „gemeint“ sei.

Im Grundgesetz kommt der Begriff „Einnahme“ ca. zwanzig Mal⁶¹ vor, ohne dass man den Eindruck hätte, es bedürfte zu seinem Verständnis einer besonderen Definition, da das übliche Sprachverständnis etwa nicht ausreichen würde. Es geht immer nur um Einnahmen, mittels derer Ausgaben bestritten werden können, die sich verschiedenen Quellen verdanken, die diesem oder jenem zustehen, die einmal höher oder geringer ausfallen könnten, die sich auf diesen oder jenen Zeitraum beziehen, etc. – niemals aber, worauf *Wiebel* und die Kommentatoren hinauswollen, um irgendeine Art von „Ertrag“, der sich der Saldierung gewisser Einnahmen mit gewissen Ausgaben verdankte. Das gilt (wie erwähnt) insbesondere für Art. 110 GG, der mit der Verfassungsänderung von 1969 das Prinzip des „in Einnahme und Ausgabe“ ausgeglichenen Haushalts zum ersten Mal mit Verfassungsrang auszeichnet. „Einnahme“ und „Ausgabe“ sind dabei korrelative Begriffe: Einnahmen dienen der Bestreitung von Ausgaben und Ausgaben können nur getätigt werden, wenn entsprechende Einnahmen vorliegen. Die Erzielung irgendeiner Art von „Ertrag“ ist für den Staatshaushalt ausdrücklich nicht vorgesehen.

Im Ergebnis ist somit der Analyse von *Roland Lappin* zuzustimmen, der zusammenfassend feststellt: „Weder durch eine grammatische noch eine teleologische Auslegung [...] des Art. 115 [...] GG lässt sich ein Einnahmebegriff begründen, der nur einen Teil der Krediteinnahmen [...] als relevant im Hinblick auf die Kreditbegrenzung [...] betrachtet“.⁶² Hält man sich (im Sinne einer „objektiven“ Auslegung)⁶³ an den Wortlaut des Art. 115 GG von 1969, so gibt es nicht den geringsten Grund, die kreditäre Finanzierung der Tilgungsausgaben für Alt-schulden (die grundsätzlich durchaus erlaubt ist) aus

dem Begrenzungssinn des Artikels 115 GG auszunehmen.⁶⁴

Daraus ergibt sich, wenn auch mit etwas anderen Argumenten, was schon die Verfassungsrichter *Udo Di Fabio* und *Rudolf Mellinghoff* monierten, dass sich nämlich die Aufstapelung des Schuldenberges nur als Ergebnis einer „Dauerrechtsverletzung“ begreifen lässt, weil die bisherige Haushaltspraxis der unbegrenzten Prolongierung der Alt-schulden verfassungswidrig war. Wenn auch das Bundesverfassungsgericht sich (mangels Entscheidungserheblichkeit) nicht den Sondervoten angeschlossen hat, so hat es doch in seinem sybillinischen Schlussatz zum Urteil von 2007 die mögliche Verfassungswidrigkeit der gängigen Haushaltspraxis klar angedeutet: „Nur ergänzend ist zu berücksichtigen, dass auch die Erkenntnis möglicher Fehlerhaftigkeit einer über Jahrzehnte von den Regierungen im Zusammenwirken mit dem Parlament geübten Praxis des Haushaltsvollzuges nicht ohne weiteres zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines bestimmten Haushaltsgesetzes führen könnte“.⁶⁵

Fazit: Insoweit die Haushaltsgesetze Kreditermächtigungen erteilen, die die Summe der veranschlagten Investitionen überstiegen, insoweit waren diese aufgrund der Begrenzungsregel des Art. 115 GG nichtig und hätten nicht in Anspruch genommen werden dürfen.

V. Die Schuldenbremse von 2009 und das Artikel-115-Gesetz

Eine neue Situation ist durch die Verfassungsänderung (die sog. „Schuldenbremse“) von 2009 geschaffen. Die entscheidende Verewigungsregel ist allerdings wieder nicht als expliziter Verfassungsgrundsatz formuliert. Sie findet sich jedoch im Artikel-115-Gesetz, welches gleichzeitig mit der „Schuldenbremse“ des Art. 115 GG verabschiedet wurde. § 2 formuliert als „Grundsatz für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben“: „(1) [...] Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Eine Kreditaufnahme von bis zu 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist als Strukturkomponente zulässig.“ Die „Bereinigung um finanzielle Transaktionen“ wird durch § 3 wie folgt bestimmt: „Aus den Ausgaben nach § 2 Absatz 1 erster Hs. sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1 erster Hs. diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus

60 Die Phrase „Einnahmen aus Krediten“ findet sich in Einzelgesetzen mehr als zehn Mal: Vgl. §§ 10, 12, 13, 21, 39 HGrG; §§ 13, 14, 15 BHO; VV-BHO zu § 15 BHO, ferner im Regierungs-Entwurf zum HG 1970 (BT-Drs. VI/300, S. 35, 37) – und zwar immer im Sinne der Brutto-Kreditaufnahme, nie im Sinne der „*Nettoneuverschuldung*“, die terminologisch stets als solche bezeichnet wird.

61 Vgl. Art. 23, 106, 107, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 120 GG. 62 *Lappin* (Fn. 17), S. 142.

63 Vgl. dazu *Lappin* (Fn. 17), S. 141 ff. Zur allgemeinen Theorie der juristischen Argumentation, insbesondere zur dazu erforderlichen Analyse des Wortgebrauchs, vgl. *Robert Alexy*, Theorie der juristischen Argumentation, 3. Aufl. 1996, S. 278 ff.; zum „Wortlaut“ der Verfassung: *Alexy* (Fn. 10), S. 502 ff.

64 Vgl. dazu auch die „Abweichende Auffassung des Verfassungsrichters [*Karl August*] *Bettermann* zu dem Urteil HVerfG 1/84 vom 30. Mai 1984“, der von einer „Pseudotilgung“ durch die Umschuldungskredite spricht und unmissverständlich klarstellt, dass dieselben der verfassungsmäßigen Begrenzung „ebenso unterfallen wie Neuverschuldungskredite zu anderen als Tilgungszwecken“ (HambVerfG, Urt. v. 30.5.1984, 1/84, HmbJVBl 1984, 169 [182]).

65 BVerfGE 119, 96 (154). Da sich die mögliche Verfassungswidrigkeit auf die Normallage bezieht, Gegenstand des Verfahrens aber ein Haushalt gewesen ist, für den die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts reklamiert war, hatte das BVerfG diese Frage nicht endgültig zu entscheiden.

Darlehensrückflüssen.“ Erstmals erscheint der Begriff der „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben“ nicht nur auf der Ebene des Ausführungsgesetzes, sondern auch im Wortlaut der Verfassung, wenn auch nur in dem kurzen Hinweis auf ein Ausführungsgesetz: „Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen [...] regelt ein Bundesgesetz“.⁶⁶ Passend zum Artikel-115-Gesetz wurde auch § 18 BHO geändert; Abs. 1 lautet jetzt: „Einnahmen aus Krediten zur Deckung von Ausgaben dürfen nur bis zur Höhe der nach dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässigen Kreditaufnahme in den Haushaltsplan eingestellt werden.“

Wieder ist die Frage der Veranschlagung mit der Frage der zulässigen Kreditaufnahme verschränkt, sodass sich wie 1969 wieder die Frage ergibt, ob derartige einzelgesetzliche Veranschlagungsregeln (unabhängig von der Frage ihrer Verfassungskonformität im Hinblick auf Art. 110 GG) dazu legitimieren können, den eindeutigen Begrenzungssinn des Art. 115 GG zu unterlaufen, indem die Anschlussfinanzierungen gar nicht unter die Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Haushalts rubriziert werden.⁶⁷ Die Antwort kann nur negativ ausfallen.

Der Begriff der „*finanziellen Transaktionen*“ ist im Grundgesetz nicht definiert. Die amtliche Begründung zum Regierungsentwurf des Artikel-115-Gesetzes führt dazu aus: „Als finanzielle Transaktionen werden in den VGR [...] nichtvermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben bezeichnet. Die für die Schuldenregel gewählte Abgrenzung folgt aus Gründen der Praktikabilität dem Konzept einer VGR-nahen Abgrenzung, indem nur die finanziellen Transaktionen berücksichtigt werden, die den Haushalten unmittelbar entnommen werden können“.⁶⁸

Das ist eine erstaunliche Rhetorik. Worum es wirklich geht, ist wieder einmal die Möglichkeit, die „Verewigung“ des Schuldenberges dadurch zu erreichen, dass die Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Tilgung fällig werdender Altschulden aus den „Einnahmen“ und die Tilgungsausgaben aus den „Ausgaben“ herausgerechnet werden. Dazu wird der Begriff der „*Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben durch finanzielle Transaktionen*“ eingeführt. Die amtliche Begründung verweist dazu auf die Verwendung dieses Begriffes in der „*Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung*“ (VGR), womit „nichtvermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben“ gemeint seien. Rein begrifflich trifft das allerdings so nicht zu. Unter 5.09 des ESVG 1995⁶⁹ heißt es ausdrücklich: „[...] Finanzielle Transaktionen verändern die Vermögensbestände [...]“

Ohne das hier im Einzelnen ausführen zu können,⁷⁰ bestehen also schon von der Terminologie her erhebliche Zweifel, ob das Artikel-115-Gesetz den Begriff der finanziellen Transaktion angemessen auslegt. Auch der *Sachverständigenrat* betont in seinem Gutachten 2011/12, dass man nicht davon ausgehen dürfe, dass für das Artikel-115-Gesetz die „Regelungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Orientierung dienen“.⁷¹ Dazu enthielten die neuen Regelungen zu viele Schlupflöcher.

Kurz: Der in den Wortlaut der Verfassung aufgenommene Terminus „finanzielle Transaktionen“ darf nicht ohne Weiteres in der Weise, wie es durch das Artikel-115-Gesetz geschieht, dahingehend ausgedeutet werden, dass rein rechnerisch aus den Einnahmen und aus den Ausgaben die Anschlussfinanzierungen einfach „herauszurechnen“ sind. Das *Europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG)* gibt dazu jedenfalls keine Berechtigung.

Es gibt jedoch noch eine weitere Bestimmung im neuen Artikel 115 GG, an der die beabsichtigte Verewigung der Altschulden scheitern muss, nämlich die folgende Bestimmung über die „*tatsächliche Kreditaufnahme*“: „Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen“.

Hierbei geht es begrifflich nicht mehr um die „bereinigten Einnahmen“, sondern um die *Kreditaufnahmen*, die nach Art. 115 Abs. 1 GG „*einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz*“ bedürfen, was, wie auch die herrschende Meinung nie infrage gestellt hat, nach dem Bruttoprinzip zu erfolgen hat.⁷² Zu den *tatsächlichen Kreditaufnahmen* zählen also auch die Kreditaufnahmen zum Zwecke der Anschlussfinanzierungen, da auch diese einer Ermächtigung bedürfen, die in der Regel durch die Haushaltsgesetze erfolgt.

Das bedeutet in der Konsequenz, dass Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG die Erfassung auch der Anschlussfinanzierungen (als „*tatsächliche Kreditaufnahmen*“) auf dem Kontrollkonto und deren „konjunkturgerechte Zurückführung“ fordert, soweit diese „Belastungen“ „*den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten*“ – ganz im Gegensatz zu der mit dem Artikel-115-Gesetz verfolgten Intention, die Altschulden durch die Erlaubnis zur unbegrenzten Prolongation verewigen zu dürfen.

VI. Schlussbemerkung

Bei alledem haben wir es mit einer erstaunlichen Diskrepanz zwischen der offenkundig verfolgten (einzelgesetzlichen) Strategie der Regierungen, sich des Tilgungs-

66 Art. 115 Abs. 2 Satz 5.

67 Vgl. oben Fn. 50.

68 BT-Drs. 16/12400, zu Artikel 2 (Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes) und zu § 3 (S. 19).

69 Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, ESVG 1995, S. 103. Bei Einführung der Schuldenbremse von 2009 galt noch das ESVG 1995, welches inzwischen durch das ESVG 2010 ersetzt wurde. An unserer grundsätzlichen Betrachtung ändert das nichts (vgl. dazu ESVG 2010, 5.01 ff., 6.01 ff.).

70 Dazu ausführlicher: Oetjens (Fn. 34), Abs. 114 ff.

71 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2011/12: Verantwortung für Europa wahrnehmen, S. 184.

72 Vgl. dazu oben Text zu Fn. 56 f.

zwanges durch die geschilderte „Ewigkeitsgarantie“ für Altschulden zu entledigen, und dem manifesten Wort-sinn⁷³ der Verfassung zu tun, demzufolge eine Ausklam-

merung der kreditären Finanzierung der jeweils fälligen Tilgungen aus dem Begrenzungssinn des Art. 115 GG nicht zulässig ist.

73 Vgl. dazu BVerfGE 1, 299 (312): „Maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesbestimmung ist der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist. Nicht entscheidend ist dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung.“

Freilich sollten Anschlussfinanzierungen und Umfinanzierungen (z.B. zur Erzielung besserer Konditionen) grundsätzlich möglich sein. Es käme jetzt auf eine geeignete Änderung des Grundgesetzes und der einschlägigen Haushaltsgesetze an, die derartiges in vertretbarem Ausmaß ermöglichen, die andererseits aber in angemessener Weise Tilgungen (z.B. über 30, 40 oder 50 Jahre = 3,3 %, 2,5 % oder 2 % p.a.) vorschreiben würden, die eine „Verewigung“ der Altschulden unterbinden würden.

Die Rückzahlung beamtenrechtlicher Fortbildungskosten

Von Dr. Andreas Reich, Leitender Ministerialrat a.D., Rechtsanwalt, Augsburg*

Die Fortbildung der Beamtinnen und Beamten dient der Verbesserung ihrer dienstlichen Leistung. Doch auch die Beamtin und der Beamte können ein Interesse am Besuch einer Fortbildungsveranstaltung haben, weil ihre Eignung erhöht wird und sie damit hier oder andernorts eine höhere Besoldung erreichen. Deshalb soll der Frage nachgegangen werden, ob von einer Beamtin oder einem Beamten mit oder ohne entsprechende Dienstvereinbarung die Erstattung der Fortbildungskosten verlangt werden kann, wenn sie nach ihrer eigenen Entscheidung vorzeitig ausscheiden.

I. Das Interesse des Arbeitgebers

Das Bundesarbeitsgericht ist in ständiger Rechtsprechung der Ansicht, dass der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber die Kosten der Aus- oder Fortbildung zu erstatten hat, wenn er auf eigenen Wunsch oder durch sein Verschulden aus dem Arbeitsverhältnis ausscheidet und dies den Arbeitnehmer regelmäßig nicht unangemessen benachteiligt.¹

Das Bundesarbeitsgericht hat nun in seinem Urteil vom 18. März 2014 nähere Überlegungen angestellt, wieweit Fortbildungskosten bei einer Eigenkündigung entsprechend einer Klausel in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen zurückzuzahlen sind.² Das Bundesarbeitsgericht hat die Klausel in der Allgemeinen Geschäftsbedingung als nach § 307 Abs. 1 Satz 1 BGB unwirksam angesehen. Es sei eine unangemessene Benachteiligung des Arbeitnehmers, wenn der Arbeitnehmer entsprechend den Allgemeinen Geschäftsbedingungen die Fortbildungskosten zurückzuzahlen hat, der Arbeitnehmer aber aus Gründen kündigt, die der Sphäre des Arbeitgebers zuzurechnen

sind.³ Der Arbeitgeber kann in diesem Fall nicht verlangen, dass der Arbeitnehmer noch drei Jahre nach der Fortbildung im Unternehmen bleibt. Eine Rückzahlungsklausel stelle nur dann eine ausgewogene Gesamtregelung dar, wenn es der Arbeitnehmer selbst in der Hand hat, durch eigene Betriebstreue der Rückzahlungsverpflichtung zu entgehen. Verluste aufgrund von Investitionen, die nachträglich wertlos werden, hat grundsätzlich der Arbeitgeber zu tragen. Die Vorteile der Ausbildung und die Dauer der Bindung müssten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.⁴

II. Der beamtenrechtliche Erstattungsanspruch

Das Nebeneinander der Arbeitnehmer und Beamten in den Dienststellen und damit die Parallelität von beamtenrechtlichen und arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen legt es nahe, darüber nachzudenken, wieweit die arbeitsrechtlichen Lösungswege des Bundesarbeitsgerichts in das Beamtenrecht übertragbar sind.⁵

Das Bundesverwaltungsgericht hatte allerdings schon in zwei Entscheidungen vom 26. November 1992⁶ festgehalten, dass der Dienstherr durch entsprechende Vereinbarung die Kosten einer speziellen Schulung eines Beamten

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser war von 1971–1992 Vizekanzler der Universität Augsburg. Von 1992–2008 war er Mitglied des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages von Sachsen-Anhalt.

1 BAG, Ur. v. 19.1.2011, 3 AZR 621/08, NZA 2012, 85 = PersV 2012, 70.

2 BAG, Ur. v. 18.3.2014, 9 AZR 545/12, NJW 2014, 3118.

3 Zur notwendigen Differenzierung im Fortbildungsvertrag zwischen den Interessen des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers vgl. BAG, Ur. v. 19.1.2011, 3 AZR 621/08, NZA 2012, 85; BAG, Ur. v. 13.12.2011, 3 AZR 791/09, NZA 2012, 738 Rn. 15 ff.; BAG, Ur. v. 28.5.2013, 3 AZR 103/12, NZA 2013, 1419 Rn. 17.

4 BAG, Ur. v. 18.3.2014, 9 AZR 545/12, NJW 2014, 3118, unter Berufung auf BAG, Ur. v. 14.1.2009, 3 AZR 900/07, BAGE 129, 121 = NZA 2009, 666 Rn. 18.

5 Vgl. die Gesetzesbegründung zur Einführung von Art. 140 BayBG, LT-Drs. 14/12252. Zur Angleichung der Beamten- und Angestelltenverhältnisse vgl. Peter Badura, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, Grundgesetz, Loseblattsammlung, Art. 33 Rn. 59 (Stand: Mai 2015).

6 BVerwG, Ur. v. 26.11.1992, 2 C 11/92, BVerwGE 91, 200 = NVwZ 1993, 1193, und BVerwG, Ur. v. 26.11.1992, 2 C 42.91, NVwZ 1993, 1194 = ZBR 1993, 126. Vgl. auch Stefan Braun, Rückzahlung von Fortbildungskosten, DÖD 2003, 177 (181).