



staatsschulden-a.de

Der Abschied von den Staatsschulden am
Kapitalmarkt

Hermann Oetjens

Staatsschulden – a.de!

**Der Abschied von den Staatsschulden am Kapitalmarkt
Eine Streitschrift**

von

Hermann Oetjens

Impressum:

© Dr. Hermann Oetjens, Baslerstr. 56, 79100 Freiburg

post(at)oetjens.info

www.oetjens.info

www.staatsschulden-a.de

1. Aufl. 2024

ISBN: 9798327971660

Imprint: Independently published

VORWORT	9
0.1 Warum eine Streitschrift?	9
0.2 Der öffentliche Finanzbedarf ist enorm: für Deutschland, aber auch für Europa	10
0.3 Was ist Geld?	11
0.4 Der Abschied von den (Staats-) 'Schulden'	11
0.5 Jetzt stehen Wahlen an:	13
1 EINLEITUNG	14
1.1 „staatsschulden-a.de“	14
1.2 Anschreiben	15
1.3 Zur "Modern Monetary Theory" (MMT)	16
1.4 Monetäre Finanzierung (MoFin)	18
1.5 Zentralbankgeld vs. Giralgeld	18
1.6 Staatsschulden am Kapitalmarkt	19
1.7 Wie kam es eigentlich zum Verbot der monetären Finanzierung?	19
1.8 Zur Unabhängigkeit der Zentralbank	20
2 MONETÄRE FINANZIERUNG ALS ALTERNATIVE ZU STAATSSCHULDEN AM KAPITALMARKT	22
2.1 Eckpunkte	22
2.2 „Monetäre Finanzierung“ (MoFin):	23
2.3 Erläuterungen	26
2.3.1 Präambel: Sein und Sollen	26
2.3.2 Verlust der monetären Souveränität	26
2.4 Wie es zur Schuldenbremse von 2009 kam	28
2.5 Der gute Sinn der Kreditfinanzierung	29
2.6 Die 'Verewigung' der Staatsschulden	29
2.7 Keine Zinsen mehr auf Altkredite ohne Gegenwert	30
2.8 Die doppelte Last aufgrund der Schuldenbremse	30
2.9 Den gordischen Knoten (pragmatisch) durchhauen	31
2.10 Kontrollierte Geldschöpfung anstelle eines exorbitanten Schuldenberges	31
2.11 Zitierte Literatur	33
2.12 Modellrechnung	35

3	MONETÄRE STAATSFINANZIERUNG ALS ALTERNATIVE ZUR SCHWARZEN NULL.....	36
3.1	Offener Brief: An den Sachverständigenrat	36
3.2	Zu einer neuen Philosophie des Geldes: Monetäre Staatsfinanzierung als Alternative zur Schwarzen Null	37
3.2.1	Wie kam es zur Schuldenbremse?.....	37
3.2.2	Wer hütet das Geld?	38
3.2.3	Modern Monetary Theory	38
3.2.4	Zum Begriff der 'Schulden'	39
3.2.5	Monetäre Geldschöpfung begründet keine 'Schuld'	40
3.2.6	Der Unterschied zwischen Giral- und Zentralbank-Geld	40
3.2.7	Inflationsgefahr ernst nehmen	43
3.2.8	Fazit:.....	43
3.2.9	Warum man das nicht schon immer so gemacht hat?	44
3.2.10	Weiterführende Literatur:.....	44
4	DER TARGET-SALDO DER BUNDESBANK, - EIN SCHATZ, DER ENDLICH GEHOBEN GEHÖRT, ODER BILANZBETRUG? WEDER NOCH.	45
4.1.1	Versuchen wir es mit ein wenig Buchhaltung	46
5	DIE SCHWARZE NULL UND DER SCHULDENBERG. EIN PLÄDOYER GEGEN DIE 'VEREWIGUNG' DER ALT-SCHULDEN	49
5.1	Abstract.....	49
5.2	Der Schuldenberg – das Phänomen	49
5.3	Der Schuldenberg – wie es dazu kommen konnte	51
5.4	Die Kreditbegrenzung in der Normallage.....	53
5.5	Argumente für und wider die Ausnahme der Anschlussfinanzierungen aus dem Begrenzungssinn des Art. 115 GG	55
5.6	Zur Bedeutungsdifferenz zwischen „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“	56
5.7	Zum Telos der „Einnahmen aus Krediten“ (i. S. von Art. 115, Abs. 2 Satz 2)..	57
5.8	Brutto- vs. Netto-Veranschlagung der Kredite im Haushaltsrecht seit 1970	60
5.9	Zur Verwendung des Terminus „Einnahmen aus Krediten“ im Haushaltsrecht	63
5.10	Die Schuldenbremse von 2009 und das Art-115-Gesetz.....	65
5.11	Schlussbemerkung	68

6	DER STAAT ALS UNTERNEHMER (2005). DAS VERHÄLTNISS VON STAAT UND WIRTSCHAFT QUERGEDACHT. EIN PLÄDOYER FÜR MEHR UNTERNEHMERISCHE VERNUNFT IN BEZUG AUF DIE STAATSFINANZEN.....	69
6.1	Vorbemerkung.....	69
6.2	Die Frage nach dem Sozialen.....	69
6.2.1	Animal Sociale.....	69
6.2.2	Arbeiten und Produzieren.....	70
6.2.3	Menschenrecht auf Arbeit.....	71
6.2.4	Arbeit an sich selbst: Bildung.....	71
6.2.5	Freiheit des Liberalismus.....	72
6.2.6	Sozialstaatliche Einstandspflicht.....	72
6.2.7	Grenzen des Rechtszwanges.....	72
6.2.8	Zivilgesellschaftlicher Fortschritt.....	73
6.2.9	"Soziale" Gerechtigkeit.....	74
6.2.10	Zur Kritik der Menschenrechte.....	75
6.2.11	Neoliberalismus und Moralismus: Halbierte Vernunft auf beiden Seiten: ...	76
6.3	Homo oeconomicus.....	76
6.3.1	Kampf der Kulturen.....	76
6.3.2	II. Homo Oeconomicus und Homo Politicus.....	77
6.3.3	Ökonomische Vernunft und wirtschaftliches Interesse.....	77
6.4	Homo politicus.....	78
6.4.1	Der homo politicus als ökonomischer Dummkopf.....	78
6.5	Der Staat als Unternehmer.....	80
6.5.1	"Das Geld, welches der Sozialstaat ausgibt, muß woanders erst einmal verdient werden?".....	80
6.5.2	Den Schulden der einen entsprechen die Forderungen (Vermögen) der anderen.....	81
6.6	"So" kann es nicht weiter gehen – wie denn nicht?.....	82
6.7	Der Staat als Unternehmer.....	83
6.7.1	Kapitaldeckung statt Umlage.....	83
6.7.2	Anmerkung zu den Lebensversicherungen.....	83
6.7.3	Unternehmensbeteiligungen statt Subventionen.....	83
6.7.4	Wirtschaftsförderung durch Risikokapital - aber richtig!.....	84
6.7.5	Eine eindrucksvolle Stiftung: Steinbeis.....	85
6.7.6	Milliardenschäden durch Wirtschaftsspionage.....	86
6.7.7	"Wissenstransfer" versus Spionage.....	86
6.8	Weitere Beispiele.....	87
6.8.1	Druckkostenzuschüsse.....	87
6.8.2	Patente.....	87
6.8.3	Produktentwicklung: LKW-Maut.....	87
6.8.4	IV. Anwendung auf das Problem der Arbeitslosigkeit.....	88
6.8.5	Entwicklungshilfe.....	91
6.9	Wir wollen nicht "dermaßen" regiert werden (Foucault).....	92

7	DER SCHULDENBERG UNTER DEM GRUNDGESETZ EINE DENKSCHRIFT (2015) GEGEN DIE VEREWIGUNG DES STAATSSCHULDEN, FÜR EINE VERNÜNFTIGE KREDITFINANZIERUNG STAATLICHER GROß-INVESTITIONEN.....	93
7.1	Appell zur Herstellung der Verfassungskonformität.....	93
7.2	Zusammenfassende Thesen	95
7.2.1	Vernunft, Verfassung und Einzelgesetze:	95
7.2.2	Allgemeine Vernunftgründe zur Kreditfinanzierung:	95
7.2.3	Einzelgesetze und Verfassung:.....	96
7.3	Von den 'Ideen' – und warum Ideen Berge versetzen können	97
7.4	Der Schuldenberg.....	98
7.4.1	Der Schuldenberg – das Phänomen	98
7.5	Der Schuldenberg – im Lichte der Verfassung	103
7.6	Der Schuldenberg – wie es dazu kommen konnte	104
7.7	Der Schuldenberg – Ergebnis einer 'Dauerrechtsverletzung'?	107
7.7.1	Auf die Bedeutung von „Einnahmen aus Krediten“ kommt alles an	111
7.8	Der Schuldenberg – als Ergebnis einzelgesetzlicher Verewigungsstrategien	112
7.9	Die Verewigungsstrategie durch die Reichsschuldenordnung von 1924.....	113
7.10	Die Verewigungsstrategie nach der „Großen Finanzreform“ von 1967/69	113
7.10.1	§ 18 BHO stellt – systemwidrig – eine Verbindung her zwischen der Veranschlagung und der Begrenzung der Kredite.....	116
7.10.2	Die „veranschlagte Neuverschuldung“ als echte Teilmenge der „Einnahmen aus Krediten“	117
7.11	Die Verewigungsstrategie durch das Artikel 115-Gesetz der „Schuldenbremse“ von 2009.....	119
7.11.1	Wieder sind es rein veranschlagungsrechtliche Bestimmungen, mit denen die 'Verewigung' der Altschulden ermöglicht werden soll.....	120
7.12	Sind die 'verewigten' Schulden verfassungskonform?.....	122
7.13	Die Verewigung der Alt-Schulden war schon unter dem Grundgesetz von 1949 verfassungswidrig	122
7.13.1	Zwei formale und zwei materiale Voraussetzungen für die erlaubten Kredite.....	123
7.13.2	Die Reichsschuldenordnung von 1924 erteilte (entgegen dem Bestimmtheitsgebot des Art. 115 GG) pauschal eine „ewige Ermächtigung“ für Anschlussfinanzierungen	124
7.13.3	Anschlussfinanzierungen sind keine 'Stundungen'	125
7.13.4	Auf lange Sicht handelt es sich bei den Anschlussfinanzierungen auch nicht um bloße 'Umschuldungen'	126
7.13.5	Die Anschlussfinanzierungen erfüllen nicht die materialen Voraussetzungen des „außerordentlichen Bedarfs“ und des „werbenden Zwecks“	127
7.13.6	Verschaffen die Anschlussfinanzierungen „Geldmittel auf dem Wege des Kredits“?	128

7.14	Die Verewigung der Alt-Schulden war auch ab 1969 verfassungswidrig	131
7.14.1	Nur zwei Sätze regeln im Art. 115 GG n. F. die Kreditaufnahme in der Normallage	131
7.14.2	Die Frage nach der Bedeutung der „Einnahmen aus Krediten“ spielte für das BVerfG (bisher) keine Rolle.....	131
7.14.3	Die herrschende Meinung hätte wohl kaum je eine Chance gehabt, zum Verfassungsgrundsatz erhoben zu werden	132
7.14.4	Auf den Wortlaut der Verfassung – und den wohlverstandenen Sinnzusammenhang - kommt es an	133
7.14.5	„Geldmittel“ vs. „Einnahmen aus Krediten“	136
7.14.6	„Aufnahme von Krediten“ vs. „Einnahmen aus Krediten“	136
7.14.7	Vom angeblichen Telos der Kredite	139
7.14.8	Kreditfinanzierte Tilgungsmittel sind jedenfalls „Einnahmen“ im Sinne des Art. 110 GG	140
7.14.9	Ein angeblich spezielles Telos der „Einnahmen aus Krediten“ i. S. von Art. 115	141
7.14.10	Die Bedeutungsanalyse der h. M. widerspricht dem Sprachgebrauch des Haushaltsrechts.....	144
7.14.11	Auch das GG gibt keinen Anlass für eine Umdeutung des Einnahmebegriffs	144
7.14.12	Fazit	145
7.15	Die. Schuldenbremse und das Art-115-Gesetz	156
7.15.1	Zentral ist weiterhin die Begriff der „Einnahme aus Krediten“	156
7.15.2	Der Begriff der „finanziellen Transaktion“ rechtfertigt nicht, die Anschlussfinanzierungen aus dem allgemeinen Kreditverbot auszunehmen	157
7.15.3	Als „tatsächliche Kreditaufnahmen“ müssten die Anschlussfinanzierungen zumindest dem Zurückführungsgebot des Art. 115 Abs. (2) Satz 4 GG unterworfen werden	157
7.16	Die Grenzen der ‘volkswirtschaftlichen’ Betrachtungsweise.....	158
7.16.1	Der Staat ist als ökonomischer Akteur nicht mit ‘der’ Volkswirtschaft zu verwechseln	158
7.16.2	Zwar kann sich eine geschlossene Volkswirtschaft (als Ganze) nicht verschulden, wohl aber der Staat als einer der Akteure (gegenüber anderen) innerhalb der Volkswirtschaft	160
7.16.3	Staatsschulden ohne Tilgung müssen auf lange Sicht entweder den Kredit oder den Staat ruinieren	161
7.17	Zusammenfassung und Ausblick.....	163
7.17.1	Fazit	163
7.18	Ausblick	163
7.18.1	Tilgung durch Vermögensabgabe / Lastenausgleich	164
7.18.2	Tilgung durch „Föderalismusreform III“	165
7.18.3	Gebändigte Monetarisierung: Anschlussfinanzierungen über die Zentralbank – ohne Zinsen aber mit Tilgungszwang	166

7.18.4	Worauf es jetzt ankommt:.....	167
8	ANHANG: META-KOMMENTAR ZU WIEBELS KOMMENTAR DES ART. 115 GG	169
8.1	I. Wiebels erster Schritt:.....	171
8.2	II. Wiebels zweiter Schritt:.....	175
8.3	III. Wiebels dritter Schritt.....	178
8.4	Fazit:	180
9	ZITIERTER LITERATUR.....	182
9.1	Literatur zu Kapitel 7: Staatsschulden unter dem Grundgesetz.....	182
9.2	Zitierte Literatur zu „staatsschulden-a.de“	194

Vorwort

0.1 Warum eine Streitschrift?

Es ist nicht zu fassen: Das *Verbot der monetären Finanzierung* ist – mit Vernunft betrachtet – derart unsinnig, dass man sich fragt, wie es sich so lange hat halten können:

- in der Politik,
- in der Wissenschaft,
- in der Publizistik,
- bei den beratenden Institutionen,
- bei den 'Thinktanks'.

Offenbar handelt es sich um ein Tabu, welches so gut wie nie in Frage gestellt wird. Die Begründung ist stereotyp immer dieselbe, z.B. so:

„In Demokratien, in sogenannten „Wohlfahrtsstaaten“, ist der Anreiz, die Staatsverschuldung in die Höhe zu treiben, besonders stark ausgeprägt. Doch ist ein Staat erst einmal hoch verschuldet, und droht ihm gar die Zahlungsunfähigkeit, ist absehbar, dass die Zentralbank angewiesen wird, die elektronische Notenpresse anzuwerfen, um die offenen Rechnungen mit neu geschaffenen Geld zu bezahlen. Mit anderen Worten: Auf die Überschuldung folgt die Inflationspolitik.“¹

Und das von einem Autor, der kurze Zeit später ein Buch mit dem anspruchsvollen Titel: *„Der Weg zur Wahrheit: Eine Kritik der ökonomischen Vernunft“* geschrieben hat, in dem eine apriorische Volkswirtschaftslehre postuliert wird, durch die *„der Weg zur Wahrheit unweigerlich und wie von selbst eingeschlagen“²* wird.

Werden in einer Gesellschaft gewisse Ansichten nicht mehr rational in Frage gestellt und kritisch überprüft, spricht man von einem *Tabu*. So wird verständlich, dass die Autoren Ederer/Mittendrein/Schwarz (2015: 86) einen überfälligen „Tabubruch“ fordern:

Die Finanzierung öffentlicher Defizite durch die Zentralbank ist eine wirksame und sinnvolle Maßnahme zur Krisenbekämpfung. Sie eröffnet jedoch auch über die Krise hinaus die Möglichkeit, die Finanzierung öffentlicher Aufgaben vom Diktat der Finanzmärkte zu befreien und die Stabilität des Wirtschaftssystems zu erhöhen. Die heutigen Kräfteverhältnisse in der europäischen Währungsunion sind noch weit davon entfernt, eine solche Art der Finanzierung zuzulassen. Dennoch ist es dringend notwendig, das herrschende Tabu zu brechen und die Debatte darüber in Gang zu bringen.

¹ Polleit (2020) Thorsten, Die EZB und das Verbot der monetären Staatsfinanzierung, (<https://www.misesde.org/2020/06/die-ezb-und-das-verbot-der-monetaren-staatsfinanzierung-ein-erklarungsversuch/>) <15.4.24>.

² Polleit (2022) Thorsten, Der Weg zur Wahrheit: Eine Kritik der ökonomischen Vernunft (S.400).

Wie sollte denn auch das im Euroraum geltende *Verbot der monetären Finanzierung* (gemäß Art. 123 AEUV) eine apriorische Vernunftwahrheit sein können? Die Restriktionen des § 20 im Bundesbankgesetz von 1957 (BBankG) in Bezug auf „Geschäfte mit öffentlichen Verwaltungen“ waren einzelgesetzliche Bestimmungen, die jederzeit mit einfacher Mehrheit hätten geändert werden können. Dasselbe gilt auch für die (durchaus umstrittene) Unabhängigkeit der Bundesbank. Mit der Übernahme (und Verschärfung) der entsprechenden Regelungen in den *Art. 123 AEUV*³ hat das *Verbot der monetären Finanzierung* innerhalb der EU gewissermaßen Verfassungsrang erhalten.

Das heißt aber nicht, dass es nicht geändert werden könnte – und sollte⁴.

Vereinzelte Initiativen und Meinungsäußerungen in dieser Richtung haben bisher keine nennenswerte öffentliche Resonanz gefunden. Auch im Auslegungstreit 2020 zwischen dem EuGH und dem Bundesverfassungsgericht um die Befugnisse der EZB in Bezug auf den Ankauf von Staatsanleihen wurde nicht etwa das Verbot der Monetären Finanzierung gemäß Art. 123 AEUV in Frage gestellt, sondern nur dessen Anwendung.

Bei einem Thema von so grundsätzlicher staatspolitischer Bedeutung, bei dem es um die *Abhängigkeit der Politik von den Finanzmärkten* geht (die durchaus vermeidbar wäre), sollte man meinen, dass es in der Öffentlichkeit ausführlich diskutiert wird.

0.2 Der öffentliche Finanzbedarf ist enorm: für Deutschland, aber auch für Europa

Stichworte dazu sind: Klimawandel, Kohleausstieg, Digitalisierung, marode Infrastruktur, Bildungsoffensive, Investitionsstau, Migration, Investitionen in Afrika, Ukrainekrieg, Reform der Bundeswehr, Wiederaufbau in der Ukraine, Gaza, Syrien, u.a.m. - Die Schätzungen für die nächsten Jahre gehen bis zu 2 Billionen Euro.

2021 betragen die Staatsschulden in Europa bereits 12,3 Billionen, die dann auf mindestens 14 Billionen anwachsen werden. Jeder Prozentpunkt erforderte dann 140 Mrd. Euro an Zinsen an die Finanzmärkte – jedes Jahr, was sich durch eine monetäre Finanzierung der Staatsschulden vermeiden ließe.

In Deutschland beläuft sich der Schuldenberg zurzeit (lt. Schuldenuhr⁵) auf ca. 2,5 Billionen, die aufgrund des exorbitanten Finanzbedarfs in den nächsten Jahren auf mindestens 4 Billionen anwachsen dürften. Jeder Prozentpunkt würde also 40 Mrd Euro p.a. an Zinsen bedeuten – und der Schuldenberg würde an die folgenden Generationen immer weitervererbt.

³ Der „*Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*“ (AEUV) bildet zusammen mit dem EU-Vertrag gewissermaßen die ‚Verfassung‘ der Europäischen Union.

⁴ Ausführlich dazu: Huber (2021) Joseph, Das Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die Zentralbank nach Artikel 123 AEUV.

⁵ <https://www.steuerzahler.de/aktion-position/staatsverschuldung/dieschuldenuhrdeutschlands/?L=0<25.04.24>>

Das Geld könnte man wahrlich besser für andere Dinge verwenden – und eine Kürzung des Sozialstaats vermeiden!

0.3 Was ist Geld?

Ich werde hier der Versuchung widerstehen, die *Was-ist-Frage* nach dem *Geld* beantworten zu wollen. Es braucht viel Philosophie, um sich derartige Wesens-Fragen abzugewöhnen und sich stattdessen auf die vielfältigen Bedeutungen zu konzentrieren, in denen ein sprachlicher Ausdruck gebraucht wird.

In einer Anhörung des Finanzausschusses⁶ konnten sich beispielsweise die geladenen Experten nicht darüber einigen, was die Targetsalden (von über 1 Billion – s. Kap. 4) eigentlich bedeuten: ein verfügbares reales Vermögen oder 'nur' ein Buchhaltungsvermerk. Das sagt viel über den Stand der ökonomischen Wissenschaft.

Ähnlich verhält es sich mit den Einschätzungen, die in dieser Wissenschaft bezüglich der Staatsschulden angeboten werden. In groß angelegten Nachhaltigkeitsanalysen, die regelmäßig vom Finanzministerium beauftragt werden, werden z.B. die Staatsschulden am Kapitalmarkt mit einer verblüffenden Selbstverständlichkeit und ohne jede Alternative behandelt:

„Dabei wird grundsätzlich angenommen, dass die gegenwärtige Finanzpolitik fortgesetzt wird. Die Finanzpolitik ist nach diesem Ansatz nachhaltig, wenn ihre langfristige Beibehaltung zur Folge hat, dass die Schuldenstandsquote am Ende des Betrachtungszeitraums – trotz bevorstehender fiskalischer Mehrbelastungen – ihre heutige Höhe nicht übersteigt“ (Kurzfassung S. 2).⁷

Im Folgenden wird die Unterstellung, es müsse beständig bei den üblichen Staatsschulden am Kapitalmarkt bleiben, um Haushaltsdefizite (zwischen veranschlagten Ausgaben und Einnahmen durch Steuern und Abgaben) auszugleichen, fundamental in Frage gestellt. Dazu dient das Konzept der *monetären Finanzierung* (Mofin), welches der europäischen Finanzpolitik durchaus bekannt ist, - leider nur negativ als Verbot, noch nicht, wie z.B. von Krumbein (2018) analysiert, als chancenreiche Möglichkeit.

0.4 Der Abschied von den (Staats-)‘Schulden’

In den Kapiteln 5 und 7 wird ausführlich dargelegt, inwiefern die Aufstapelung der Altschulden zu einem 'verewigten' *Schuldenberg* als verfassungswidrig anzusehen

⁶ Vgl. Fn. 45.

⁷ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2024): „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte“: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbe-reich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/Gutachten_Nachhaltigkeit_in_der_Finanzpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

ist. Es wird deutlich gemacht, mit welchen formalen haushaltspolitischen Tricks man dieses Ziel zu erreichen gesucht hat.

Aber ganz unabhängig von der Verfassungsfrage ist natürlich politisch über Sinn und Unsinn einer derartigen Handhabung der Staatsfinanzen zu diskutieren.⁸ Wenn in den erwähnten *Tragfähigkeitsanalysen* immer nur die Tragfähigkeit der Schuldenquote (im prozentualen Verhältnis zum BIP) diskutiert wird, wird dabei ausgeblendet, dass die mit dem Schuldenberg ebenfalls *‘verewigte’ Zinslast* (als wiederkehrende Umverteilung von unten nach oben) immer wieder in Konkurrenz zu sozialstaatlichen Regelungen steht, die man sich angeblich aufgrund eines überdehnten Begriffes von *sozialer Gerechtigkeit*⁹ nicht mehr leisten könne. In diesem Sinne hatte schon Ralf Dahrendorf als entscheidend die Frage aufgeworfen: *„Wie sozial kann die Soziale Marktwirtschaft noch sein?“*¹⁰

Unter der Überschrift *„Abschied vom Schuldenproblem: Vom Geldnutzer zum Geldschöpfer“* (s. unten S. 39f.) destruieren die Autoren H. Flassbeck / Fr. Spiecker / P. Steinhardt den *„Mythos der Schulden“* (s. unten S. 40). Man lese dazu auch die fundierten Bücher von Jürgen Kremer (2016) *„Geld ohne Schulden“* und Klaus Karwat (2021) *„Schuldenfreies Geld“*.

Es sollten nicht immer wieder (wie auch in der gegenwärtigen Debatte) *„die Schulden, die irgendwann jemand bezahlen muss“* gegen den (von manchen ungeliebten) Sozialstaat¹¹ in Stellung gebracht werden.

Nicht zuletzt auch in dieser Hinsicht gibt es einen erheblichen Diskussionsbedarf, zu dem dieses Buch anregen möge.

⁸ S. dazu unten Abschnitt Kap.8 und 7.16 f. – Der Knackpunkt der Verfassungsfrage liegt in der Deutung des Begriffs *„Einnahmen aus Krediten“*. Die hM subsumiert darunter (fälschlich) nur die Netto-Neuverschuldung, nicht aber auch die *Einnahmen aus den Krediten* zum Zwecke der Anschlussfinanzierungen, die selbstverständlich i.S. des Art. 115 (1) GG „zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren“ führen und für die in den Haushaltsgesetzen (im Kreditfinanzierungsplan) ja auch die erforderlichen Ermächtigungen ausgesprochen werden. Dort wird auch die *„Bruttokreditaufnahme“* ausdrücklich als *„Einnahmen aus Krediten“* bezeichnet (z.B. im Haushaltsgesetz 2024, S. 23 –<https://www.recht.bund.de/bgb/1/2024/38/VO.html>), was von der hM geflissentlich übersehen wird. – Vgl.dazu unten Abschn. 7.14.4 ff. - Vielleicht kommt es ja noch einmal dazu, dass das BVerfG sich dazu zu äußern aufgefordert wird.

⁹ Dazu unten Abschnitt 6.2.9.

¹⁰ Ebda.

¹¹ Dazu unten Anm. 120.

0.5 Jetzt stehen Wahlen an:

2024 Europawahl im Juni
Landtagswahlen im Herbst in: Brandenburg, Sachsen, Thüringen

2025 Bundestagswahl

Die Parteien sollten angefragt werden, wie sie es mit dem Geld, insbesondere mit den Staatsschulden, halten.

Wie wollen die Parteien ihren Wählern den gegenwärtigen Unfug erklären?

Um das nötige Geld aufbringen zu können, wird immer wieder der Sozialstaat in Frage gestellt. **Die Wähler sollten aktiviert werden, dass sie sich so etwas nicht mehr gefallen lassen** - deshalb also eine Streitschrift!

1 Einleitung

1.1 „staatsschulden-a.de“

Unter dem Titel „*www.staatsschulden-a.de*“ habe ich im Februar 2024 eine Homepage eröffnet, welche das Kernanliegen für dieses Buch abgibt. Die Homepage begann mit dem folgenden Text:

Der Titel "Staatsschulden-a.de" soll andeuten, dass die bisherige Methode der Staatsverschuldung (mit Zinsen an den Kapitalmarkt) einen Irrweg bedeutet, der schleunigst korrigiert gehört. Wenn erst einmal die monetäre Finanzierung (MoFin) den ihr gebührenden Platz eingenommen hat, wird man dermaleinst die derzeit praktizierten Staatsschulden am Kapitalmarkt als historisches Kuriosum ansehen, über welches man im Nachhinein nur den Kopf schütteln kann. Wie das eben so ist mit den Heiligen Kühen. Den einen gelten sie als verehrungswürdige heilige Wesen, den anderen als Nutztiere, deren Unrat (die Zinsen) im öffentlichen Raum nichts zu suchen hat.

Als Basistext (BT) diene das Diskussionspapier des MONETATIVE e.V. (Berlin) "Monetäre Finanzierung als Alternative zu Staatsschulden am Kapitalmarkt" (2024)¹². Ich hoffe auf eine angeregte Diskussion auf der folgenden Seite "Diskussion":

Mit dem Verbot der monetären Finanzierung hat die Politik sich selbst ihrer monetären Souveränität beraubt und sich den Kapitalmärkten ausgeliefert. Die übliche Begründung dazu lautet (sogar vom Wiss. Dienst des Deutschen Bundestages (2010: unten S.26f.), die Politik neige dazu, über ihre Verhältnisse zu leben und bedürfe deshalb der Kontrolle durch die Kapitalmärkte, die das Risiko einer überbordenden Finanzpolitik mit Zinsaufschlägen quittierten. Absurder geht's nimmer. Man sollte meinen, nicht der Kapitalmarkt habe die Politik, sondern die Politik habe den Kapitalmarkt zu kontrollieren.

"Staatsschulden-a.de" empfiehlt dagegen, die Politik möge sich strategisch von dieser Abhängigkeit befreien¹³, indem sie sich auf das Instrument der monetären Finanzierung (MoFin) besinnt, um dadurch endlich die monetäre Souveränität zu gewinnen, die einem demokratischen Parlament kraft seiner Budgethoheit nun einmal zukommt.

Der Übergang von der Kapitalmarkt- zur monetären Finanzierung wäre nicht nur demokratietheoretisch ein erheblicher Fortschritt, sondern vor allem auch finanziell von beträchtlichem Gewinn. Vor allem wird vermieden, den nachfolgenden Generationen zinsbelastete Schuldenberge zu vererben.

Eine Zentralbank würde durch eine MoFin zwar Geld schöpfen, aber (für den Staat) keine Schulden kreieren, da der Staat selbst Eigentümer der Zentralbank ist. Ein Problem könnte sich allenfalls aus dem Wachstum der Geldmen-

¹² Hier: Kap. 2.

¹³ Die strategische Entkoppelung der Staatsfinanzen von den Finanzmärkten forderten explizit schon: Mittendrein/Schwarz (2013), *Progressive Antworten auf die Eurokrise* (Abschn. III.c.) auf dem in Österreich von „Momentum“ veranstaltete Kongress in Hallstatt: „Momentum 13: Fortschritt - 17. Bis 20. Oktober 2013“.

ge ergeben, welches jedoch dadurch steuerbar ist, dass die MoFin grundgesetzlich - wie bisher die Kreditaufnahme auch - der Höhe nach begrenzt wird.

1.2 Anschreiben

Der Basistext (s. Kap. 2) wurde am 23.1.24

- an den Koalitionsausschuss (SPD, Grüne, FDP)
- an die Bundesregierung,
- an die Parteien (Vorstände, Fraktionen)
- an div. namhafte ökonomische/politikwissenschaftliche Institute
- an die Presse
- sowie an div. namhafte Einzelpersonen

mit folgendem Anschreiben verschickt:

23.1.24

*Sehr geehrte Damen und Herren,
durch das „Verbot der monetären Staatsfinanzierung“ (Art. 123 AEUV) hat die Politik sich selbst der monetären Souveränität des Staates beraubt, was mit dem Budgetrecht des Parlaments und der gebotenen Handlungsfreiheit der Regierungen unvereinbar ist. Dadurch ist eine Abhängigkeit vom Kapitalmarkt entstanden, die inzwischen vollkommen unzeitgemäß ist.*

Das beigefügte Diskussionspapier rechnet (modellhaft für 50 Jahre) vor, wie eine moderate monetäre Finanzierung gewisser Staatsausgaben (als Alternative zur üblichen Staatsverschuldung am Kapitalmarkt) aussehen könnte.

Die Vorteile:

- *Der Politik würde zur Bewältigung der dringenden Zukunftsaufgaben wieder ein größerer finanzieller Spielraum eröffnet.*
- *Das ginge zwar theoretisch auch durch Steuererhöhungen und/oder Vermögensabgabe, - ist aber nicht erforderlich.*
- *Es würde kein (zinsbelasteter) Schuldenberg mehr an die zukünftigen Generationen vererbt.*
- *Die monetäre Finanzierung könnte/müsste gesetzlich begrenzt werden, parlamentarisch und verfassungsgerichtlich kontrollierbar.*
- *Die Gefahr der immer wieder beschworenen Hyperinflation wäre gebannt.*
- *Anstelle von Zinsen an den Kapitalmarkt können ´Tilgungen´ (als teilweise Vernichtung der erfolgten Geldschöpfung) an die Zentralbank zurückgeführt werden.*
- *Der Kapitalmarkt würde nicht mehr (automatisch) zum Profiteur jeder Krise (Klima, Corona, Ukraine, Wiederaufbauhilfen für Gaza, u.a.m.).*
- *Die Geldpolitik wäre befreit von der (bisher praktizierten) Rücksichtnahme auf Staatsschulden.*
- *Von einer geeigneten Novellierung des Art. 123 AEUV (und einem angepassten Status der EZB und der NZBs) würden alle Euro-Staaten profitieren.*

Anstelle der derzeitigen leidigen Debatte - auch innerhalb der Koalition - um eine Reform der Schuldenbremse (unter den gegebenen engen Rahmenbedingungen) könnte die Ampelkoalition das Problem viel grundsätzlicher angehen: Sie könnte eine politische Initiative dazu starten, wie die 'Heilige Kuh' (des Art. 123 AEUV) endlich zugunsten einer zeitgemäßen Finanzpolitik geschlachtet wird.

An der dadurch zu erreichenden Emanzipation der Staatsfinanzen vom Kapitalmarkt sollte es - für alle Parteien - ein allgemeines staatspolitisches Interesse geben.

Ich hoffe auf Ihr Interesse.

Mit freundlichem Gruß

Dr. Hermann Oetjens

Diese Unterlagen wurden auch an die *Bundestagspräsidentin Bärbel Bas* geschickt, die sie inzwischen an den **Petitionsausschuss** des Dt. Bundestages weitergeleitet hat. Man darf gespannt sein, was daraus wird.

Meine Überzeugung, dass man gut daran täte, die Staatsfinanzen von den Kapitalmärkten zu entkoppeln, entstand im Jahre 1919 unter dem Einfluss der *Modern Monetary Theory (MMT)*, die ich damals zu studieren begann. Ich hatte vor, ein Buch über Geld zu verfassen. Anstatt mich im Sommer in Freiburg in einem warmen Zimmer an den Schreibtisch zu setzen, nahm ich mir vor, mit dem Wohnmobil ans Nordkap zu fahren. Es wurde eine faszinierende Reise, über die viel zu erzählen wäre.

Als erstes Ergebnis meiner Studien verfasste ich einen 9-seitigen Text mit dem Titel: „*Zu einer neuen Philosophie des Geldes. Monetäre Finanzierung des Staates als Alternative zur Schwarzen Null*“ (Oetjens (2019 – hier: Kap. 3), den ich sogleich an den *Sachverständigenrat* schickte - in der naiven Vorstellung, dort würde man sich für derartige Einsichten interessieren.

1.3 Zur “Modern Monetary Theory” (MMT)¹⁴

Zur MMT machte ich seinerzeit die folgende Bemerkung:

„Eine neue Philosophie des Geldes (Modern Monetary Theorie – MMT) lehrt, dass nichts falscher ist als das. DENN: Mit dem Ankauf der Staatsanleihen hat die EZB im Grunde nur vollzogen, was die Zentralbanken besser schon von Anfang an (ohne den Umweg über die Banken) hätten vollziehen sollen: den Akt der souveränen Geldschöpfung nämlich - und damit eine (begrenzte) monetäre Staatsfinanzierung.

¹⁴ Wray (2022) L. Randall, *Modern Monetary Theory. Ökonomische Revolution oder Geldflutung. Eine Einführung*; dazu: Paez (2022) Michael, *Modern Monetary Theory. Rückkehr des gesamtwirtschaftlichen Denkens*, in: APuZ 18-19/2022 (<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/geldpolitik-2022/507736/modern-monetary-theory/> <17.4.24>); Ehnts (2022) Dirk, *Modern Monetary Theory. Eine Einführung*.

Als allgemeine Theorie ist MMT, das sei hier nicht verschwiegen, durchaus umstritten. Man lese dazu nur den entsprechenden Artikel in Wikipedia („Modern Monetary Theory“), worin namhafte Kritiker zitiert sind. Auch die hier herangezogenen Autoren ([2], [4]) setzen sich kritisch damit auseinander. Wie immer sind bei einer umfassenden Theorie viele Fragen zu klären, wozu hier leider nicht der geeignete Ort ist. Es soll daher hier auch weder um eine generelle Zustimmung noch um eine kritische Gesamtwürdigung von MMT gehen. Sondern nur um einen einzigen Punkt, nämlich um die Frage, ob eine gewisse alternative Auffassung zur monetären Staatsfinanzierung als praktikable Alternative zur bisherigen Politik der Staatsverschuldung (durch Kredite am Kapitalmarkt) angesehen werden kann.

(..)

Doch zurück zu unserer Hauptfrage, ob es nicht viel vernünftiger wäre, wenn es an ausreichenden Steuereinnahmen fehlt, das benötigte Geld direkt – und zwar ohne Zins und Tilgung (!) – durch die Zentralbank zur Verfügung zu stellen – in gewissem Umfang also durch eine monetäre Staatsfinanzierung.

Manche Vertreter der MMT gehen sogar so weit, die Betrachtung vollkommen umzudrehen. Sie vertreten die Auffassung, der souveräne Staat, der über eine Notenbank verfügt, benötige zur Finanzierung seiner Ausgaben überhaupt keine Steuern, da er sich das erforderliche Geld ja durch seine Notenbank jederzeit selbst verschaffen kann. Wenn der Staat gleichwohl Steuern erhebe, dann um zu ‚steuern‘ (z.B. gegen Alkohol, gegen CO₂-Ausstoß, zur Kaufkraftabschöpfung gegen Inflationsgefahr, Vermögenssteuer zum Ausgleich zwischen Arm und Reich, Erbschaftssteuer zum Ausgleich ungleicher Lebenschancen, zur Sicherung des Gesundheitswesens, zur Abwendung von Altersarmut, ... und so weiter und so fort).

Das wäre eine hübsche Umkehrung der Debatte. Der Staat würde zur Realisierung seiner Zwecke nicht mehr um Geld zu betteln brauchen, da er dieses für sich selbst ‚schafft‘. Die leidige Debatte, in der da lamentiert wird, das Geld, welches der Staat ausgibt, müsse schließlich zuvor irgendwer verdient haben, wäre endgültig vom Tisch. Seine Ausgaben würde der Staat durch eigenes Geld bestreiten. Er würde aber zur Regulierung des ‚Marktes‘ überall da Steuern erheben, wo er es um einer vernünftigen ‚Steuerung‘ willen für erforderlich hält.

Eine ganz hübsche Philosophie, wie gesagt, aber wir wollen von ihr nicht abhängig machen, worum es hier geht. Hier geht es zunächst nur darum, wie das Defizit, welches sich aus der Differenz zwischen den geplanten Staatsausgaben und den erwarteten Staatseinnahmen (durch Steuern und Abgaben) ergeben könnte, am besten auszugleichen wäre, – ob durch Schuldverschreibungen beim Finanzsektor oder durch eine aktive Geldschöpfung seitens der Zentralbank, die (zins- und tilgungsfrei!) unmittelbar dem Fiskus zukommen würde. M.a.W.: durch eine (teilweise) monetäre Staatsfinanzierung über die Zentralbank. Über alles weitere mögen sich die Gelehrten streiten.“

Mehr möchte ich dazu hier auch nicht sagen.

Die MMT wird vielfach (m.E. zu Unrecht) verunglimpft, gar als „Voodoo-Ökonomie“ (Larry Summers) beschimpft.¹⁵ Darüber mögen sich, wie gesagt, andere streiten.

Hier ist von alleinigem Interesse die (u.a. – aber nicht nur - von MMT vertretene) These, dass der Staat gut daran täte, seine Zentralbank nicht nur mit dem Geldschöpfungsmonopol, sondern darüber hinaus auch mit der Kompetenz auszustatten, dem Staat nach Bedarf (zins- und tilgungsfreie) Geldmittel zur Verfügung zu stellen.

Unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang wird zu diskutieren sein.

Die Zentralbank sollte also nicht nur »Bank der Banken«, sondern vor allem auch »Bank des Staates« sein, die zum Wohle der Allgemeinheit zu einer *Monetären Finanzierung* (MoFin) zu befähigen ist – was in manchen Ländern durchaus der Fall ist.

1.4 Monetäre Finanzierung (MoFin)

Unter „*Monetärer Finanzierung*“ (MoFin) soll hier der Vorgang verstanden werden, dass eine Zentralbank (ZB) ihrem Staat, der Eigentümer dieser Bank ist, unmittelbar Geldmittel zur Verfügung stellt. In einigen Ländern (z.B. in Japan, Kanada) ist das möglich, in anderen (z.B. in der Eurozone) nicht.

Die MoFin würde ganz einfach so funktionieren, dass die Zentralbank dem Finanzministerium auf dessen Konto einen gewissen Betrag gutschreibt. Derartige Gutschriften seitens der ZB nennt man „Reserven“ - im Folgenden auch ZG (Zentralbankgeld) genannt – im Gegensatz zum *Giralgeld* (GG), welches dem normalen Bankkunden von seiner Hausbank auf seinem Konto gutgeschrieben wird.

1.5 Zentralbankgeld vs. Giralgeld

Der Unterschied zwischen dem Zentralbankgeld (ZG) der Zentralbank und dem Giralgeld (GG) der Geschäftsbanken besteht darin, dass das Giralgeld der Banken kein eigentliches Geld (ZG) darstellt, sondern nur ein Versprechen auf ZG. Dem Bankkunden wird versprochen, auf Verlangen ZG (Bargeld: Banknoten oder Münzen) zur Verfügung zu stellen. Die Gutschrift bedeutet für den Kunden rechtlich also eine Forderung an die Bank auf ZG. Für die Bank stellt sie eine entsprechende Verbindlichkeit dar.

Das ist bei dem Zentralbankgeld (ZG) nicht der Fall. Das ZG (z.B. eine Banknote oder eine Münze) ist ein reines Zahlungsmittel. Seine rechtliche Bedeutung liegt darin, dass mit ZG Schulden getilgt werden können und dass Gläubiger verpflichtet sind, ZG zur Tilgung von Schulden anzunehmen. Mit der Entgegennahme von ZG seitens des Kunden erlischt also die entsprechende Verbindlichkeit der Bank, was sich darin ausdrückt, dass der Kontostand des Kunden entsprechend vermindert

¹⁵ Vgl. dazu den Wikipedia-Artikel zur MMT: https://de.wikipedia.org/wiki/Modern_Monetary_Theory <23.3.24>.

wird. Gerät das Konto ins Minus, kehrt sich das Schuldverhältnis um: Jetzt schuldet der Kunde der Bank den Ausgleich seines Kontos - durch gelegentliche Einzahlung von ZG.

Da das Giralgeld GG eine Verbindlichkeit der Banken gegenüber ihren Kunden darstellt, geht bei Überweisungen von einem Kunden1 einer Bank1 an einen Kunden2 einer Bank2 die Verbindlichkeit von Bank1 (gegenüber ihrem Kunden1) an Bank2 (gegenüber ihrem Kunden2) über. Bank2 wird ihrem Kunden2 gegenüber jedoch nur dann das Versprechen auf ZG eingehen, wenn ihr zuvor durch Bank1 entsprechende Reserven zur Verfügung gestellt wurden. Dieser Transfer wird im Hintergrund über die Konten abgewickelt, die die Banken bei der Zentralbank (ZB) unterhalten. Zu jeder Überweisung von Giralgeld von einer Bank1 an eine Bank2 gibt es also im Hintergrund eine entsprechende Transferbuchung von Reserven von Bank1 an Bank2 auf deren Konten bei der ZB.

1.6 Staatsschulden am Kapitalmarkt

Begibt ein Staat Schuldverschreibungen am Kapitalmarkt, geschieht das dadurch, dass dem Staat durch die Banken, die seine Staatsanleihen ankaufen, entsprechende Gutschriften in Giralgeld auf dessen Bankkonto erteilt werden. Die Banken gehen damit also die Verpflichtung ein, bei Bedarf ZG zur Verfügung zu stellen.

Macht der Staat von diesem Giralgeld Gebrauch, indem er damit Rechnungen bezahlt, müssen die beteiligten Banken im Hintergrund (wie beschrieben) entsprechende Reserven austauschen. Für den Fall, dass den Banken dafür nicht genügend Reserven zur Verfügung stehen, können sie sich dieselben durch Verpfändung der Staatsanleihen bei der ZB ausleihen.

M.a.W.: Die Banken refinanzieren ihre Kredite an den Staat, indem sie sich selbst Kredit bei der ZB verschaffen. Die Zinsen, die die Banken dafür an die ZB zu zahlen haben, sind geringer als die Zinsen, die der Staat auf seine Schuldverschreibungen zu zahlen hat. - Für die Banken ein gutes Geschäft. Sie brauchen dafür nur ein paar Computertasten zu drücken.

Da der Staat Eigentümer der ZB ist, lässt sich dieser Vorgang auch so zusammenfassen: Der Staat gibt den Banken Kredit (gegen geringen Zins), den diese zuvor dem Staat (gegen höheren Zins) eingeräumt haben. Als Sicherheit akzeptiert er seine eigenen Schuldverschreibungen, die als erstrangige Sicherheiten gelten.

Wie heißt es bei Shakespeare in Bezug auf Hamlet? – „Ist dies schon Wahnsinn, so hat es doch Methode“.

1.7 Wie kam es eigentlich zum Verbot der monetären Finanzierung?

Für die Eurozone gilt gemäß Art. 123 (1) AEUV¹⁶:

¹⁶ Dazu WIKIPEDIA: „Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV oder AEU-Vertrag) ist neben dem Vertrag über die Europäische Union (EUV oder EU-Vertrag) einer der Gründungsverträge der Europäischen Union (EU). Zusammen bilden sie

Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der Europäischen Zentralbank oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten (im Folgenden als "nationale Zentralbanken" bezeichnet) für Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die Europäische Zentralbank oder die nationalen Zentralbanken.“

Dieses sog. „Verbot der monetären Finanzierung“ wurde nicht zuletzt durch energisches Betreiben der deutschen Regierung in den AEUV aufgenommen. Bis dahin setzte § 20 des Bundesbankgesetzes von 1957 (BBankG) der Bundesbank für „Geschäfte mit öffentlichen Verwaltungen“ enge Grenzen. Für den Bund z. B. für sog. „Kassenkredite“ eine Höchstgrenze bis zu 3 Milliarden Deutsche Mark.

Gemäß § 12 BBankG war die Bundesbank „von Weisungen der Bundesregierung unabhängig“. ¹⁷ Das gilt auch heute noch (gemäß § 12 BBankG).

1.8 Zur Unabhängigkeit der Zentralbank

Die Unabhängigkeit der Zentralbank (EZB) ist alles andere als selbstverständlich. Dazu zwei Stellungnahmen:

Schäfer (2014) kommt zu folgendem Ergebnis:

Das Dogma von der Notwendigkeit unabhängiger Zentralbanken wird andernorts und in der Wissenschaft bei weitem nicht so hochgehalten, wie es die Anhänger der typisch deutschen „Stabilitätskultur“ gerne hätten. Das ist gerade jetzt von Bedeutung, wo die Finanzkrise und ihre Bewältigung die bislang etablierte Theorie und Praxis der Geldpolitik von Grund auf in Frage stellen. Für die weitere Diskussion über die Stellung der Zentralbanken (insbesondere diejenige der EZB) nach dem Auslaufen der „unkonventionellen Maßnahmen“ könnte dieser Befund entscheidende Konsequenzen haben.

Wrobel (2018) kommt zu folgendem Fazit:

Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank geht zwar letztendlich auf ein Oktroi der alliierten Besatzungsmächte nach dem Zweiten Weltkrieg zurück, hat sich aufgrund der speziellen deutschen Inflationserfahrungen und durch den Einfluss des Ordoliberalismus auf die Wirtschaftspolitik der jungen Bundesrepublik aber zu einem Markenzeichen deutscher Stabilitätspolitik entwickelt. So konnte die Deutsche Bundesbank die Inflationsraten in Deutschland während der Stagflation in den 1970er Jahren deutlich geringer halten als die

die primärrechtliche Grundlage des politischen Systems der EU; nach Art. 1 AEU-Vertrag sind beide Verträge rechtlich gleichrangig und werden gemeinsam als „die Verträge“ bezeichnet. Bisweilen werden diese Verträge deshalb auch als „europäisches Verfassungsrecht“ bezeichnet, formal sind sie jedoch völkerrechtliche Verträge zwischen den EU-Mitgliedstaaten.“

¹⁷ Dazu: Wrobel (2018): Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank; Von Wrobel zitiert: Schäfer (2014): Sollten Zentralbanken unabhängig sein?

Zentralbanken anderer Industrienationen. Im Verlauf der „Great Moderation“ am Ende des 20. Jahrhunderts wurde die unabhängige Deutsche Bundesbank daher immer mehr zum Vorbild für andere Zentralbanken. Das Modell der „unabhängigen Zentralbank“ setzte sich sowohl in der Theorie als auch in der Praxis gegen politisch abhängige Zentralbanken wie auch gegen regelgebundene Zentralbanksysteme durch. Trotz zahlreicher Rückschläge hat sich das Konzept der Unabhängigkeit der Zentralbank für die meisten Industrienationen bisher soweit bewährt, dass es nicht aufgegeben werden sollte.

Allerdings ist über institutionelle Änderungen bei allen unabhängigen Zentralbanken nachzudenken. Aus ordnungspolitischer Sicht scheint eine stärkere Regelbindung heute wünschenswert, denn je mehr sich eine Zentralbank an eine Regel bindet, umso besser ist die Vorhersagbarkeit ihrer geldpolitischen Interventionen. Das aber führt zu einer deutlich besseren Vertrauensbildung. Insbesondere in der Euro-Zone mit ihren sehr heterogenen Stabilitätsvorstellungen wäre eine stärkere Regelbindung der EZB notwendig, um neben der formellen Unabhängigkeit auch eine de facto Unabhängigkeit zu erreichen. Andererseits wird es kaum möglich sein, völlig auf den „Faktor Mensch“ zu verzichten und die Geldpolitik komplett aus dem Handlungsbereich der verantwortlichen Personen in den Zentralbanken herauszulösen. Eine Regelbindung erfordert immer ein gewisses Maß an Flexibilität und menschlicher Intuition sowie Ermessensspielräume. Um den Erfolg der Geldpolitik zu gewährleisten, ist die Unabhängigkeit der Zentralbank daher auch weiterhin notwendig.

Die Frage, ob und ggfs. in welchem Umfang die Zentralbank (ZB) unabhängig von der Politik sein sollte, ist ein komplexes Thema und durchaus diskussionswürdig.¹⁸ Meiner Auffassung nach sollte die ZB für die Ausgestaltung der MoFin nicht nur mit der entsprechenden *Berechtigung*, sondern in gewissem Umfang auch mit der *Verpflichtung* ausgestattet werden, die (gesetzlich geregelte) MoFin zu realisieren.

Ist die (durch die ZB zu realisierende) MoFin gesetzlich begrenzt, kann diese regelgeleitete Begrenzung durch die Zentralbank wirkungsvoll überwacht werden – viel wirkungsvoller als gegenwärtig die Maastrichtkriterien. Wollte ein Staat die gesetzlichen Grenzen der MoFin überschreiten, könnte/müsste die ZB deren Realisierung schlicht verweigern. - Meinungsverschiedenheiten könnten/müssten dann gerichtlich entschieden werden.

Das geldpolitische Mandat der ZB sollte davon allerdings unberührt bleiben.

¹⁸ Zur Historie der Unabhängigkeit der Zentralbank im Bundesbankgesetz (BBankG) von 1957 vgl. auch: Buchheim (2001): Die Unabhängigkeit der Bundesbank.

2 Monetäre Finanzierung als Alternative zu Staatsschulden am Kapitalmarkt¹⁹

2.1 Eckpunkte²⁰

Das gegenwärtige Finanzsystem ist in einer Weise banken- bzw. kapitalmarktorientiert, die nicht mehr zeitgemäß ist. Insbesondere durch das *Verbot der monetären Finanzierung* hat sich die Politik selbst der *monetären Souveränität des Staates* beraubt, die es wiederherzustellen gilt.

Dasselbe gilt für die 2009 im Grundgesetz verankerte *Schuldenbremse*, die sich seitdem als Investitionsbremse erwiesen hat. Um einer verantwortungsvollen Gestaltung der Zukunft willen bedarf es dringend einer *Reform der Schuldenbremse*.

Im Jahr 2008 waren die Staatsschulden in Deutschland (mangels Tilgung und aufgrund ständiger Prolongierung durch Anschlussfinanzierungen) auf rund 1,6 Billionen angewachsen. Dafür waren bis dahin rund 1,5 Billionen an Zinsen aufgewendet worden.

Wären anstelle der Zinsen in demselben Umfang Tilgungen geleistet worden, hätte der Schuldenstand nur noch 100 Mrd. Euro betragen. Das hätte niemand der Rede für wertgehalten – und die Schuldenbremse hätte sich erübrigt.

Anstatt (wie es im Folgenden geschieht) nach einem Weg zu suchen, wie man anstelle von Zinsen (an den Kapitalmarkt) Tilgungen für aufgenommene Gelder hätte leisten könnte, hat man mit der Schuldenbremse eine rigide Kreditbegrenzung auf 0,35 % des BIP beschlossen. Ausnahmen sind nur möglich „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ (Art. 115 GG). Ein entsprechender „Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden“ (ebda).

Nach heutigem Stand (15.12.23) der Schuldenuhr sind die Staatsschulden inzwischen auf über 2,5 Billionen angewachsen. Für 2023 sind allein für die Bundesschuld von rd. 1.535 Mrd.²¹ ca. 40 Mrd. an Zinsen (durchschnittlich 2,6 %) veranschlagt. Das bedeutet im Verhältnis zum Gesamthaushalt eine Zinsquote von rd. 9 %. - Tendenz steigend. Diese Zinsen für die Altschulden werden die zulässige Neuverschuldung (0,35% des BIP = z.Zt. ca. 12 Mrd) nicht nur vollständig aufzehren, sondern sogar noch um mehr als das Doppelte übersteigen.

Für die Haushaltsjahre 2023/24 wird man sich vermutlich irgendwie durchklarovieren, um dem jüngsten Urteil des BVerfGs gerecht werden zu können. Auf lange

¹⁹ Veröffentlicht als: Diskussionspapier des MONETATIVE e.V. (Berlin), verfasst von Hermann Oetjens (2024) Freiburg (<https://monetative.de/monetative-diskussionspapier-zur-monetaeren-staatsfinanzierung/>).

²⁰ Die hier vorgeschlagene Ablösung der Staatsschulden vom Kapitalmarkt durch eine (begrenzte) monetäre Finanzierung ist (zumindest im europäischen Kontext) eine komplexe Angelegenheit, so dass es sich hier zunächst nur um ein Eckpunkte-Papier handeln kann, welches die Grundideen dazu entwickelt.

²¹ ohne Sondervermögen mit eigener Kreditemächtigung (lt. Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026 – DS 20/3101, S. 11)

Sicht wird man um der dringenden Zukunftsaufgaben willen um eine *Reform der Schuldenbremse* jedoch nicht herkommen.

Dazu werden zwei Probleme gelöst werden müssen:

- (1) Erstens muss geklärt werden, wie mit dem *Berg der Altschulden* umzugehen ist,
- (2) zweitens ist ein *Rahmen für zulässige Geldaufnahmen* abzustecken, durch die die Differenz zwischen den geplanten Einnahmen und Ausgaben (traditionell durch Kredite) abgedeckt werden können.

2.2 „Monetäre Finanzierung“ (MoFin):

Eine gangbarer Weg wäre die Ablösung der Staatsschulden durch eine monetäre Finanzierung wie folgt:

Keine Zinsen mehr auf Altschulden:

- (1) *Ablösung der Altkredite* durch Anschlussfinanzierungen (anstatt über den Kapitalmarkt) in Zukunft *zinsfrei über die Zentralbank (EZB, NZB)*.
- (2) Die Ablösungen der Altschulden können dann in eine *‘ewige Schuld’* (sog. *perpetuals*) umgewandelt werden - ohne Zins und Tilgung.
(Diese Monetisierung der Altschulden würde auch die gelegentlich vorgeschlagene einmalige Vermögensabgabe (nach dem Vorbild des Lastenausgleichs von 1952) erübrigen.²²)

Keine Neuverschuldung mehr über den Kapitalmarkt

- (3) Finanzierung der Differenz zwischen den veranschlagten Einnahmen und Ausgaben (*deficit spending*) bis zu einer festzulegenden Höhe über die Zentralbank (z.B. 2% vom BIP).

‘Tilgung’ statt Zinsen

- (4) Tilgungen: Anstelle der Zinsen an den Kapitalmarkt könnte man für die Maßnahmen nach (2), (3) z.B. eine Rückführung der monetären Finanzierung von 2% vorsehen, wie sie in der untenstehenden Tabelle (modellhaft für 50 Jahre) durchgerechnet ist.

Damit wäre gewährleistet:

- Die zukünftigen Generationen würden nur so lange belastet werden, wie die monetär finanzierten Maßnahmen (bei durchschnittlicher Abschreibung) auch tatsächlich einen Nutzen für sie bedeuten.
- Die Staatsfinanzen wären ‘auf einen Schlag’ unabhängig vom Kapitalmarkt. - Insbesondere gibt es kein Zinsrisiko mehr: Die vereinbarte Rückführung wäre nicht vom schwankenden Zinsniveau am Kapitalmarkt abhängig.
- Die monetär geschaffene Geldmenge würde (im Gegensatz zum bisherigen Schuldenberg am Kapitalmarkt) immer wieder zurückgeführt werden, so dass befürchteten inflationären Entwicklungen vorgebeugt werden kann.
- Da die vorgeschlagene MoFin im Eurosystem stattfinden würde, wäre sie nicht im nationalen Alleingang, sondern nur in Abstimmung zwischen den Euro-Ländern

²² Vgl. dazu unten Fn. 292.

durchführbar. Dazu wäre u.a. eine geeignete Novellierung des Art. 123 AEUV (und eine Anpassung des Status der EZB und der NZBs) erforderlich.

Die Vorteile der MoFin (gegenüber der bisherigen Finanzierung der Staatsschulden über den Kapitalmarkt) überwiegen so offensichtlich (s. untenstehende Modellrechnung), dass die Zustimmung der Euro-Länder erreichbar sein dürfte.

Das bisherige *Verbot der monetären Finanzierung* wird gewöhnlich mit dem Hinweis auf die *Hyperinflationen* der Weimarer und der NS-Zeit in Deutschland begründet, die jedoch besonderen historischen Situationen geschuldet waren, die heute nicht mehr gegeben sind.

Bei der MoFin kann es sich natürlich nicht darum handeln, der Regierung einen Gelddrucker zur unbegrenzten Nutzung in den Keller zu stellen.

Auch die MoFin bedarf (wie bisher die zulässigen Kreditermächtigungen) einer verfassungsrechtlichen Regelung, die einerseits die Budgethoheit des Parlaments wahrt, andererseits aber auch Begrenzungen vorsieht, um die Handlungsfähigkeit der zukünftigen Generationen zu sichern.

Wie die untenstehende Modellrechnung zeigt, würde eine MoFin von 2% des BIP (bei einer angenommenen Steigerung des BIP von 2% p.a. und einer Tilgung von 2% p.a.) nach 50 Jahren eine effektive Geldschöpfung von 3.394 Mrd bedeuten - gegenüber einer Geldschöpfung durch Kredite am Kapitalmarkt von 5.940 Mrd, die dann einen (ungetilgten) Schuldenberg bedeuten würde, der weiterhin (bei 2%) Zinsen von 119 Mrd p.a. erfordern würde. Die für die MoFin bis dahin in Anspruch genommene Geldschöpfung (von durchschnittlich 68 Mrd. p.a.) würde dagegen keine echte Schuldenlast darstellen.

**Modellrechnung (ausführlich S. 35):
Vergleich (50 Jahre - Mrd)**

	MoFin	KapMarkt (ohne Tilg)	(mit Tilg)
Summe MoFin/Darlehen	5.940	5.940	5.940
Summe Tilgungen	2.546	0	2.546
Summe Zinsen	0	2.546	1.743
effektiv verfügbar	3.394	3.394	1.651
Σ Geldschöpfung/Schulden	3.394	5.940	3.394
Quote (zum BIP)	37%	64%	37%
Zinsen p.a.	0	119	68
im Schnitt p.a. eff. verfügbar:	68	68	33
Bund 69 %	47	47	23
Länder 24 %	16	16	8
Kommunen 7 %	5	5	2

Verteilung Bund-Länder-Kommunen gemäß Anteilen an Gesamtschulden am 30.9.23 (lt. Statistica)

Fazit:

Eine monetäre Finanzierung ist möglich.

Soweit ihr z.Zt. bestehende Gesetze entgegenstehen, kommt es nur auf den politischen Willen an, geeignete Änderungen in die Wege zu leiten.

Die MoFin entlastet die Allgemeinheit, während die Verschuldung über den Kapitalmarkt nur eine vermögende Minderheit begünstigt, - was die Mehrheit teuer zu stehen kommt.

2.3 Erläuterungen

2.3.1 Präambel: Sein und Sollen

In einem Rechtsstaat bedarf alles staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Prinzip der Legalität). Im Folgenden geht es jedoch nicht um die gegenwärtig existierende Gesetzeslage (Sein), sondern - gewissermaßen politik-ökonomisch - um die Legitimität (Sollen) des staatlichen Finanzgebarens, wie es nach vernünftigen *gemeinwohlorientierten*²³ Grundsätzen gestaltet sein *sollte*.

Mit den hier vorgetragenen Vorschlägen mag man einverstanden sein oder auch nicht. Als Argumente für oder wider sollten jedoch nicht Hinweise auf bestehende Gesetze (z.B. auf das hier kritisierte *Verbot der monetären Staatsfinanzierung*) dienen. Es geht schließlich darum, die verfahrenre gegenwärtige Situation durch *vernünftige Regeln* zu meistern, an denen alle Parteien ein allgemeines staatspolitisches Interesse haben sollten.

Die Finanzminister von Baden-Württemberg und Berlin haben kürzlich vorgeschlagen, eine **Expertenkommission** zur Reform der Schuldenbremse einzusetzen.²⁴ Dem kann nur zugestimmt werden.

Es wird darauf ankommen, die Möglichkeiten der *Monetären Finanzierung* (MoFin) vorurteilslos einer wissenschaftlichen Evaluierung zu unterziehen.²⁵

2.3.2 Verlust der monetären Souveränität

Zum *Verlust der monetären Souveränität* ist schon viel gesagt und geschrieben worden.²⁶

Hier geht es vor allem um den Verlust der monetären Souveränität, welches sich die Politik durch das *Verbot der monetären Finanzierung*²⁷ selbst auferlegt hat.

²³ Es sollte klar sein, dass man unter 'vernünftig' nur Regelungen verstehen kann, die der Allgemeinheit dienen. Zinsen an den Kapitalmarkt gehören, offensichtlich nicht dazu, da sie nur eine vermögende Minderheit begünstigen.

²⁴ Danyal Bayaz und Stefan Evers, Länderfinanzminister fordern Kommission zur Reform der Schuldenbremse, SPON 15.12.23.

²⁵ Vorbildlich dazu bisher: Krumbein (2018) Wolfgang, Staatsfinanzierung durch Notenbanken! Theoretische Grundlagen, historische Beispiele und aktuelle Konzeptionen einer großen Steuerungschance, Marburg.

²⁶ Vgl. z.B. Joseph Huber, Monetäre Souveränität. Geldsystem im Umbruch. Metropolis, Marburg 2018; Ehnts (2022) Dirk, Modern Monetary Theory: Eine Einführung, Wiesbaden; Forschungsgruppe *Monetäre Souveränität* des „Hamburger Instituts für Sozialforschung“; Sahr (2022) Aaron, Die monetäre Maschine. Eine Kritik der finanziellen Vernunft, München; Schöffski (2020) Tim, Staatsfinanzierung - Art. 123 AEUV -: Disparitäten beim Normativitätsverständnis in der Europäischen Währungsunion. - Berlin: Peter Lang, 2020.

²⁷ Vgl. dazu Oetjens (2019) Hermann, Zu einer neuen Philosophie des Geldes. Monetäre Staatsfinanzierung als Alternative zur Schwarzen Null (hier: Kap. 3); Huber (2021) Joseph, Das Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die Zentralbank nach Artikel 123 AEUV. Die Zentralbanken zwischen staatlicher Geldhoheit und Geldsystem-Dominanz der Banken.

Dazu hat der *Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages* (2010) Folgendes ausgeführt:

„Nach der Verbotsnorm des Art. 123 AEUV ist es weder der EZB noch den nationalen Zentralbanken gestattet, der EU oder den Mitgliedstaaten direkte Kredite zu gewähren oder deren Schuldtitel unmittelbar zu erwerben (monetäre Haushaltsfinanzierung). Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Union oder die Mitgliedstaaten nicht über die EZB oder die jeweilige nationale Zentralbank zu deren – im Vergleich zu den Kapitalmärkten günstigeren²⁸ – Bedingungen finanzieren können, sondern stattdessen den an den Finanzmärkten wirkenden Kräften ausgesetzt sind. Die Bestimmung soll auch die Möglichkeiten eines Mitgliedstaates ausschließen, sich direkt, d. h. unter Umgehung der Kapitalmärkte, bei einer Zentralbank – der EZB oder der nationalen Zentralbank – zu refinanzieren, da sich dies inflationsfördernd auswirken könnte. Eine vertragliche Verpflichtung oder die Möglichkeit der EZB oder der nationalen Zentralbanken, den Mitgliedstaaten und Organen der EU unbegrenzt Kredite zu gewähren, führte zum Verlust der Geldmengenkomponente aus dem Kontrollbereich der EZB und der Zentralbanken. Über die Höhe der monetären Basis würde die mitgliedstaatliche Budgetgestaltung entscheiden. Durch das Verbot der monetären Finanzierung durch die Zentralbanken wird der öffentliche Sektor zu einer Kreditfinanzierung an den Kapitalmärkten gezwungen. Unsolide Haushaltsführung wird hier mit Zinsaufschlägen quittiert. Das Verbot gemäß Art. 123 AEUV soll damit die Bemühungen um eine solide Haushaltspolitik fördern.“²⁹

In einem unverhohlenen *Politikbashing* wird hier die *Abhängigkeit der Politik vom Kapitalmarkt* gefordert und das Budgetrecht der „mitgliedstaatlichen Budgetgestaltung“ in Frage gestellt.³⁰

Zur Begründung heißt es,

- (1) eine Refinanzierung über die Zentralbanken werde sich inflationsfördernd auswirken
- (2) eine unbegrenzte (sic!) 31 Notenbankfinanzierung würde zum Verlust der Geldmengenkomponente aus dem Kontrollbereich der EZB führen,
- (3) der Kapitalmarkt werde unsolide Haushaltsführung mit Zinsaufschlägen quittieren und dadurch die Bemühungen um eine solide Haushaltspolitik fördern.

Es ist hier nicht der Ort, die genannten Gesichtspunkte detailliert zu diskutieren. Es sei nur angemerkt, dass in der Literatur von namhaften Ökonomen alle drei Punkte inzwischen eine deutliche Widerlegung erfahren haben. Weder ist der kausale

²⁸ Wenigstens das wird konzediert.

²⁹ Wissenschaftliche Dienste 2010 (WD 11–3000–120/10) S. 3f.

³⁰ Bezüglich der Ablösung der Altschulden wird es einer europäischen Lösung bedürfen, wie die unterschiedlichen Schuldenstände der Mitgliedstaaten zu behandeln sind.

³¹ Damit wird auf die Hyperinflationen der Vergangenheit angespielt. Wie mehrfach hervorgehoben, kann es sich bei der hier vorgeschlagenen MoFin natürlich *nicht* um eine *unbegrenzte* Ermächtigung handeln.

Zusammenhang von Geldmenge und Inflation hinreichend belegt³², noch ist eine echte Kontrolle der Zentralbanken über die Geldmenge gegeben. Im Übrigen ist zu bedenken, dass auch die Geldschöpfung der Kapitalmarktfinanzierung nicht ohne die Rückendeckung der Notenbanken auskommt, so dass die Staatsschulden letztlich immer über die Notenbanken finanziert sind.³³

2.4 Wie es zur Schuldenbremse von 2009 kam

Bei der gegenwärtigen Diskussion der Schuldenbremse wird gewöhnlich deren Ursache außeracht gelassen, die darin besteht, dass bis dahin ein Schuldenberg aufgetürmt worden war, dessen weiteres Anwachsen nicht mehr verantwortlich war – daher der Name *Schuldenbremse*. Dieser Schuldenberg besteht (ungetilgt) bis heute.

Detailliertes Zahlenmaterial dazu wurde 2010 durch das Positionspapier „*Runter vom Schuldenberg*“³⁴ des „*Institut für den öffentlichen Sektor*“ vorgelegt. Daraus stammt auch der obige Hinweis, dass mittels der Zinsen bis 2008 der bis dahin aufgetürmte Schuldenberg (bis auf 100 Mrd) hätte getilgt werden können. In einigen Bundesländern hätten die kumulierten Zinsen den aktuellen Schuldenstand sogar überschritten (aaO S. 11).

Merkwürdigerweise werden im genannten Positionspapier aber keinerlei Überlegungen dazu angestellt, wie denn eine Tilgung (anstelle von Zinszahlungen) hätte bewerkstelligt werden können. - Eine „Staatsfinanzierung durch Zentralbanken“ wird ausdrücklich abgelehnt (aaO S. 7f.). Stattdessen wird eine rigide Sparpolitik angemahnt.

Von einer echten Schuldenbremse seit 2010 kann jedoch nicht die Rede sein:

- Seit 2008 sind die Schulden bis 2023 von 1,6 Bill auf 2,5 Bill angewachsen – Tendenz steigend.
- Das „Sondervermögen“ für die Bundeswehr von 100 Mrd. hat man durch Artikel 87a GG sogar explizit aus der Schuldenbremse (und damit von der Tilgungsverpflichtung der Notkredite) ausgenommen.

³² Sollte diese Befürchtung ausgeräumt werden, könnte man auch auf eine Rückführung der MoFin (ggfs. zeit- oder teilweise) verzichten. Dazu wären auch die Möglichkeiten der originären Seigniorage (Huber 2021) in Betracht zu ziehen.

³³ Dazu Ehnts (2022: 31f.): „Die Banken bezahlen die Staatsanleihen dabei nicht mit eigenen Bankguthaben, sondern überweisen Reserven von ihrem jeweiligen Konto bei der Bundesbank an die Finanzagentur GmbH, die für das Bundesministerium der Finanzen die Anleihen verkauft. Vor dem Anleihenkauf müssen also Zentralbankguthaben existieren. Die Zentralbank muss sicherstellen, dass die Banken genügend Reserven haben, wenn die Staatsanleihen der nationalen Regierungen verkauft werden. Der Staat muss also erst Geld ausgeben, bevor dann Banken damit Staatsanleihen kaufen können. Damit ist klar, dass dieses Hütchenspiel den Blick darauf verdeckt, dass letztlich die EZB bzw. die ausführenden nationalen Zentralbanken die Staatsausgaben der nationalen Regierungen ermöglichen. Die Zentralbank ist immer auch die Hausbank des Staates.“

³⁴ https://publicgovernance.de/media/Positionspapier_Runter_vom_Schuldenberg.pdf; - detaillierte Zahlen von 1950 bis 2022 jetzt auch in der Datei 71321-01 des Stat. Bundesamtes.

- Manche schlagen vor, dieses Sondervermögen der Bundeswehr als Blaupause für weitere Sondervermögen zur Bewältigung der anstehenden Zukunftsaufgaben zu verwenden.

Die hier vorgeschlagene MoFin würde so etwas (sowie die beständige Deklaration von „Notsituationen“) nicht erfordern.

2.5 Der gute Sinn der Kreditfinanzierung

Nach einem berühmten Wort des Finanzwissenschaftlers Lorenz von Stein (1815-1890) gilt:

„Ein Staat ohne Schulden tut entweder zu wenig für seine Zukunft oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart“.

Das gilt für den modernen Staat umso mehr, der nicht nur Investitionen, sondern auch weitere regelmäßige Infrastruktur-Ausgaben (Forschung, Bildung, Gesundheit, Soziales, Kultur) zu gewährleisten hat, - von dem steigenden Bedarf an Verteidigungsausgaben gar nicht zu reden.

Mit dem Grundsatz des Lorenz von Stein bricht die *Schuldenbremse* von 2009, indem sie fordert:

Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 109 Abs. 3).

Seit der Schuldenbremse soll also auf eine wohlverstandene Kreditfinanzierung verzichtet werden, die darin besteht, dass Spitzenfinanzierungen (wie für Privatleute z.B. ein Hauskauf) über einen längeren Zeitraum geglättet werden.³⁵

2.6 Die 'Verewigung' der Staatsschulden

Nicht wenige vertreten die Ansicht, dass Staatsschulden etwas völlig anderes seien als die Schulden der Schwäbischen Hausfrau. Ein wesentlicher Unterschied bestehe darin, dass Staatsschulden nicht getilgt zu werden bräuchten.

Diese Weisheit übersieht, dass Staatsschulden nicht als 'ewige', sondern als befristete Schuldpapiere begeben werden, die zum Fälligkeitszeitpunkt selbstverständlich zu tilgen sind. Werden die fälligen Altkredite durch neue Kredite (Anschlussfinanzierungen) abgelöst, sind dazu explizit Ermächtigungen für *Kredite* zur „Tilgung von im Haushaltsjahr fällig werdenden Krediten“ vorzusehen.

³⁵ So hatte sich denn auch der Sachverständigenrat („Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie“, März 2007) gegen „die Forderung eines generellen Verschuldensverbots“ ausgesprochen. Das „wäre ökonomisch ähnlich unsinnig, wie Privatleuten oder Unternehmen die Kreditaufnahme zu verbieten. Ein solches Verbot ginge mit Wohlfahrtsverlusten einher ...“ (aaO S. 1). Für den SVR war die Frage deshalb auch nicht, ob sondern nur, in welchem Umfang eine Kreditfinanzierung gewisser Staatsausgaben akzeptabel ist.

Die Frage kann also nicht sein, *ob* Staatsschulden zu tilgen sind, sondern nur, *wie* sie getilgt werden. - Die herrschende Meinung geht dahin, dass die Kredite für Anschlussfinanzierungen nicht der Kreditbegrenzung durch Art. 115 GG unterliegen - auch früher nicht, was durchaus umstritten, aber höchstrichterlich bisher nicht zu entscheiden gewesen ist.³⁶

Die mysteriöse 'Verewigung' der Staatsschulden am Kapitalmarkt ergibt sich also nicht aus einem angeblichen Wesensunterschied zwischen den Schulden des Staates und denen der Schwäbischen Hausfrau, sondern allein aus der (von der hM der Juristen gedeckten) jahrzehntelangen Praxis, dass fällige Alt-Kredite unbegrenzt (und angeblich verfassungsunschädlich) durch Neukredite (Anschlussfinanzierungen) 'getilgt' werden.³⁷

Eben diese Praxis war es, der der Schuldenberg von 2008 zu verdanken war. Diese Praxis wird auch heute noch fortgesetzt, so dass z.B. im Haushaltsgesetz 2023 (außerhalb der Schuldenbremse) Kredite zur 'Tilgung' von Altschulden in Höhe von 373 Mrd. vorgesehen sind.

2.7 Keine Zinsen mehr auf Altkredite ohne Gegenwert

Die Praxis der 'Verewigung' der Altschulden beinhaltet die wenig beachtete Absurdität, die der Bundesrechnungshof allerdings bereits 1991 moniert hatte, dass nämlich „heute und in Zukunft Zinsen auch für solche Kredite gezahlt werden, deren Gegenwert ganz oder teilweise schon nicht mehr vorhanden ist“.³⁸

Wenn also z.B. alle 10 Jahre eine Autobahn zu reparieren und neu zu finanzieren ist, wären nach 40 Jahren Kredite für 5 Autobahnen zu bedienen, obwohl es real nur eine Autobahn gibt.

Die hier vorgeschlagene MoFin würde diesen Unfug beenden, indem die zukünftigen Generationen nur so lange mit Tilgungen belastet werden, wie sie auch (bei durchschnittlicher Abschreibung) einen Nutzen von den monetär finanzierten Maßnahmen haben.

2.8 Die doppelte Last aufgrund der Schuldenbremse

Seit der Schuldenbremse haben die jährlichen Haushalte eine doppelte Last zu tragen:

³⁶ Vgl. dazu: Oetjens (2015) Hermann, Die Schwarze Null und der Schuldenberg. Ein Plädoyer gegen die 'Verewigung' der Altschulden, in: DÖV 22/2015, S. 947-957 (hier: Kap. 5).

³⁷ Diese Praxis kommentierten Engels/Hugo (2007), Verschuldung des Bundes und rechtliche Schuldengrenzen, in: DÖV 60/2007: 441ff) mit der Bemerkung: „Für Schulden gibt es eine Art von »Ewigkeitsgarantie«. – Es dürfte fraglich sein, dass es für einen explizit zu beschließenden Verfassungsgrundsatz („Altschulden dürfen auf ewig prolongiert werden“) eine 2/3-Mehrheit im Parlament geben würde (s.u. S. 52, 112). - Es versteht sich, dass die sog. 'Tilgung' durch Anschlussfinanzierungen in Anführungsstriche zu setzen ist.

³⁸ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, in: BT-Drs. 12/1150, S. 20.

- (1) Sie haben die Zinsen und Tilgungen des auf sie abgewälzten Berges an Altschulden zu tragen,
- (2) und sie sollen zu 100% für erforderliche Neuinvestitionen aufkommen.

Kein Wunder, dass es seitdem zu einem Investitionsstau gekommen ist, den es jetzt zu bewältigen gilt.

2.9 Den gordischen Knoten (pragmatisch) durchhauen

Vergegenwärtigt man sich die in der Literatur (auch vom BVerfG) diskutierten Schwierigkeiten, die mit den bisher vorgeschlagenen begrifflichen Bestimmungen zur Charakterisierung der vorgesehenen Kredite verbunden waren³⁹, kann bezweifelt werden, dass es möglich sein wird, die verschiedenen Zielsetzungen, die mit der Aufnahme von Krediten verbunden werden, begrifflich 'unter einen Hut' zu bringen.

Das BVerfG hat einmal die Haushalte als das in Zahlen gegossene Programm der jeweiligen Regierung bezeichnet. Die Weimarer Haushalte hatten die („werblichen Zwecken“ dienenden) Kredite in einem *außerordentlichen (ao) Haushalt* veranschlagt, was bis zur großen Finanzreform von 1967/68 auch in der Bundesrepublik noch gängige Praxis war. Daran ließe sich anknüpfen.

Als pragmatisch handhabbare Lösung bietet sich an, es dem politischen Gestaltungswillen zu überlassen, welche Maßnahmen im Einzelnen in einen *ao Haushalt* eingestellt werden. Wichtig wäre nur, dass die erlaubte MoFin der Höhe nach begrenzt ist.⁴⁰ Dadurch, dass sie im *ao Haushalt* veranschlagt ist, wäre jedenfalls eine kontrollierbare Transparenz gegeben.

2.10 Kontrollierte Geldschöpfung anstelle eines exorbitanten Schuldenberges

Die untenstehende Tabelle (Abschn. 2.12) weist (modellhaft) aus, wie sich die MoFin über die nächsten 50 Jahre entwickeln würde, wenn man die folgenden Variablen⁴¹ zugrunde legt:

- jährliches Wachstum des BIP: 2 %,
- jährliche MoFin 2% vom jeweiligen BIP,
- Rückführung: 2% der kumulierten MoFin.

Am Ende wären (in 50 Jahren) $5.940 - 2.546 = 3.394$ Mrd, also durchschnittliche 68 Mrd p.a. effektiv für *ao* Maßnahmen verfügbar gemacht worden, die nach dem

³⁹ Z.B.: „werbliche Zwecke“; „Investitionen“; „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“; „zukunftsbezügliche Maßnahmen“; u.a.m.

⁴⁰ Auch Art. 115 GG a.F. sah nur eine Begrenzung der Kredite „der Höhe nach“ vor, und zwar bis zur „Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen“. Nach dem Prinzip der Gesamtdeckung gingen die „Einnahmen aus Krediten“ dann in den Gesamthaushalt ein. Auch der jetzige Art. 115 GG verzichtet auf eine Zweckbindung, indem Kredite schlicht bis zu 0,35% des BIP für unschädlich erklärt werden. Es macht also Sinn, auch die erlaubte *ao* MoFin (ohne Zweckbindung) allein der Höhe nach zu begrenzen.

⁴¹ Es wären auch andere Variablen denkbar. Das möge jeder selbst durchspielen.

Schlüssel 69:24:7 - für den Bund (47 Mrd), für die Länder (16 Mrd) und die Kommunen (5 Mrd.) - genutzt werden könnten.

Diese 3.394 Mrd (37% des BIP) würden zugleich die effektive Geldschöpfung durch die Notenbank bedeuten, die jedoch nicht als „Schuld“ im üblichen Sinne verstanden werden kann, - weil die Notenbank nun einmal *Bank des Staates* ist.⁴²

Eine Finanzierung über den Kapitalmarkt (ohne Tilgung) würde demgegenüber zu einem

- Schuldenberg in Höhe von 5.940 Mrd (= 64% des BIP) führen.
- Dem würde eine entsprechende Geldschöpfung durch Kredite entsprechen, - die ebenfalls durch Reserven der Notenbank gedeckt sein müssten.
- Für Zinsen würden 2.546 Mrd an den Kapitalmarkt abgeführt werden müssen.⁴³
- Die fortlaufende Zinslast (bei 2%) auf den Schuldenberg würde weiterhin 119 Mrd p.a. betragen.

Würde auch für die Kapitalmarktfinanzierung (zusätzlich zu den Zinsen) eine Tilgung von 2% (wie bei der vorgeschlagenen MoFin) vorgesehen,

- würde der aufgelaufene Schuldenberg zwar auf 3.394 Mrd. reduziert.
- Darauf würden jedoch immer noch jährliche Zinsen von 68 Mrd. fällig werden.
- Der Handlungsspielraum wäre auf 1.651 Mrd (durchschnittlich: 33 Mrd. p.a.) begrenzt gewesen (Bund 23, Länder 8, Kommunen 2).
- Solange der Altschuldenberg bestehen bleibt, würden zusätzlich Zinsen (bei 2% ca. 50 Mrd. p.a.) angefallen sein.

FAZIT:

Wie auch immer man rechnet:

Der Vorteil der MoFin (gegenüber der Kapitalmarktfinanzierung) ist so offensichtlich, dass es zur MoFin keine vernünftige Alternative gibt – (wenn man von der Möglichkeit von Vermögens- und/oder Erbschaftssteuern einmal absieht.)

Es ist zu hoffen, dass es dazu in Wissenschaft und Publizistik endlich eine ausführliche Debatte gibt - und dass die Politik entsprechende Maßnahmen zur Zurückgewinnung ihrer monetären Souveränität ergreift.

⁴² Vgl. dazu Kremer (2016) Jürgen, Geld ohne Schuld. Geldsysteme und Vollgeldreform, Marburg; Karwat (2021) Klaus, Schuldenfreies Geld. Warum der Kapitalismus eine Systemreform braucht, Marburg.

⁴³ Manche halten diese Zinsen für erforderlich, damit die kapitalgedeckten Lebensversicherungen funktionieren können. Absurder geht's nimmer: Dann würde also der Erfolg der kapitalgedeckten Lebensversicherungen von einer vorherigen Steuerfinanzierung der 'erwirtschafteten' Zinsen abhängen.

2.11 Zitierte Literatur

- Buchheim (2001) Christoph,
Die Unabhängigkeit der Bundesbank. Folge eines amerikanischen Oktrois? in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 49/2001, 1-30 (als pdf abrufbar: - https://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1_1_buchheim.pdf <12.04.24>)
- Bundesrechnungshof (1991)
Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, in: BT-Drs. 12/1150, S. 20.
- Ehnts (2022) Dirk,
Modern Monetary Theory: Eine Einführung, Wiesbaden
- Engels/Hugo (2007),
Verschuldung des Bundes und rechtliche Schuldengrenzen, in: DÖV 60/2007: 441ff)
- Forschungsgruppe „Monetäre Souveränität“
des „Hamburger Instituts für Sozialforschung“ (<https://www.his-online.de/forschung/forschungs-gruppe-monetaere-souveraesaenitaet/>)
- Huber (2018) Joseph,
Monetäre Souveränität. Geldsystem im Umbruch. Metropolis, Marburg
- Huber (2021) Joseph,
Das Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die Zentralbank nach Artikel 123 AEUV. Die Zentralbanken zwischen staatlicher Geldhoheit und Geldsystem-Dominanz der Banken (<https://vollgeld.page/monetaere-staatsfinanzierung>)
- Karwat (2021) Klaus,
Schuldenfreies Geld. Warum der Kapitalismus eine Systemreform braucht, Marburg
- Krumbein (2018) Wolfgang,
Staatsfinanzierung durch Notenbanken! Theoretische Grundlagen, historische Beispiele und aktuelle Konzeptionen einer großen Steuerungschance, Marburg
- Oetjens (2015) Hermann,
Die Schwarze Null und der Schuldenberg. Ein Plädoyer gegen die ‚Verewigung‘ der Altschulden, in: DÖV 22/2015, S. 947-957 (jetzt auch in: Oetjens (2021) Kap. 11 – hier: Kap 5).
- Oetjens (2019) Hermann,
Zu einer neuen Philosophie des Geldes. Monetäre Staatsfinanzierung als Alternative zur Schwarzen Null (in: Offener Brief an den Sachverständigenrat vom 24.10.2019 – <https://vollgeld.page/monetaere-staatsfinanzierung>. – hier: Kap. 3.2)
- Oetjens (2021) Hermann,
Zwischen Gott und Atom. Die Dinge als Zeichen und die Zeichen als Dinge, 2. Aufl. (independently published – kindle)
- Robbe (2010) Patrizia,
Zur Reichweite des Verbots der monetären Finanzierung von öffentlichen Defiziten gemäß Art. 123 AEUV, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 11 – 3000 – 23/10), 9. Februar 2010.

Sahr (2022) Aaron

Die monetäre Maschine. Eine Kritik der finanziellen Vernunft, München

Schöffski (2020) Tim

Staatsfinanzierung - Art. 123 AEUV -: Disparitäten beim Normativitätsverständnis in der Europäischen Währungsunion. - Berlin: Peter Lang, 2020. - (Europäische Hochschulschriften / 2; Band 6167)

Sachverständigenrat (2007)

Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007

Wissenschaftliche Dienste (2010)

des Deutschen Bundestages:

Maßnahmen der Europäischen Zentralbank zur Bekämpfung der Spannungen an den Finanzmärkten - Vereinbarkeit des Ankaufs von Staatsanleihen von Mitgliedstaaten mit den grundlegenden Verträgen der Europäischen Union, Sachstand: Abschluss der Arbeit: Fachbereich: WD 11-3000-120/10 19.Mai 2010, WD11:Europa (<https://www.bundestag.de/resource/blob/406160/135af124a5a6a5ff78f0cde89e96dfd6/wd-11-120-10-pdf-data.pdf>).

2.12 Modellrechnung

Modellrechnung 50 Jahre

- 8 -

Annahmen:		Wachstum BIP		2,0%			
MoFin vom BIP		2,0%		Tilgung/MoFin		2,0%	
Monetäre Finanzierung (50 Jahre)							
Jahr	BIP (Mrd) (+)2%	MoFin 2%	Tilg MoFin kumul.	Tilg MoFin 2%	m MoFin (-) Tilgung	Zinsen Altschul -den	Zinsen verfig-bar
1	3.510	70	70	1	69	-50	19
2	3.580	72	142	3	69	-50	19
3	3.652	73	215	4	69	-50	19
4	3.725	75	290	6	69	-50	19
5	3.800	76	366	7	69	-50	19
6	3.876	78	444	9	69	-50	19
7	3.954	79	523	10	69	-50	19
8	4.033	81	604	12	69	-50	19
9	4.114	82	686	14	68	-50	18
10	4.196	84	770	15	69	-50	19
11	4.280	86	856	17	69	-50	19
12	4.366	87	943	19	68	-50	18
13	4.453	89	1.032	21	68	-50	18
14	4.542	91	1.123	22	69	-50	19
15	4.633	93	1.216	24	69	-50	19
16	4.726	95	1.311	26	69	-50	19
17	4.821	96	1.407	28	68	-50	18
18	4.917	98	1.505	30	68	-50	18
19	5.015	100	1.605	32	68	-50	18
20	5.115	102	1.707	34	68	-50	18
21	5.217	104	1.811	36	68	-50	18
22	5.321	106	1.917	38	68	-50	18
23	5.427	109	2.026	41	68	-50	18
24	5.536	111	2.137	43	68	-50	18
25	5.647	113	2.250	45	68	-50	18
26	5.760	115	2.365	47	68	-50	18
27	5.875	118	2.483	50	68	-50	18
28	5.993	120	2.603	52	68	-50	18
29	6.113	122	2.725	55	67	-50	17
30	6.235	125	2.850	57	68	-50	18
31	6.360	127	2.977	60	67	-50	17
32	6.487	130	3.107	62	68	-50	18
33	6.617	132	3.239	65	67	-50	17
34	6.749	135	3.374	67	68	-50	18
35	6.884	138	3.512	70	68	-50	18
36	7.022	140	3.652	73	67	-50	17
37	7.162	143	3.795	76	67	-50	17
38	7.305	146	3.941	79	67	-50	17
39	7.451	149	4.090	82	67	-50	17
40	7.600	152	4.242	85	67	-50	17
41	7.752	155	4.397	88	67	-50	17
42	7.907	158	4.555	91	67	-50	17
43	8.065	161	4.716	94	67	-50	17
44	8.226	165	4.881	98	67	-50	17
45	8.391	168	5.049	101	67	-50	17
46	8.559	171	5.220	104	67	-50	17
47	8.730	175	5.395	108	67	-50	17
48	8.905	178	5.573	111	67	-50	17
49	9.083	182	5.755	115	67	-50	17
50	9.265	185	5.940	119	65	-50	16
Summe MoFin		5.940	Tilgung: 2.546	3.394	-2.500	894	
Quote		64%		37%			
		im Schnitt p.a. verfügbar:		68	-50	18	
		Bund	69%	47	-35	12	
		Länder	24%	16	-12	4	
		Kommunen	7%	5	-4	1	

Annahmen:		Wachstum BIP		2,0%					
MoFin vom BIP		2,0%		Tilgung: 2,0%					
Kapitalmarkt-Finanzierung mit Tilgung (50 Jahre)									
Jahr	BIP (Mrd) (+)2%	Kredite 2%	Kredite kumul.	Tilgung g 2%	Tilgung kumul	Zinsen 2%	Spielraum Kredite (-) Tilgung	Zinsen Altschul -den	verfig-bar
1	3.510	70	70	1	1	1	68	50	18
2	3.580	72	142	3	4	3	66	50	16
3	3.652	73	215	4	8	4	65	50	15
4	3.725	75	290	6	14	6	63	50	13
5	3.800	76	366	7	21	7	62	50	12
6	3.876	78	444	9	30	8	61	50	11
7	3.954	79	523	10	40	10	59	50	9
8	4.033	81	604	12	52	11	58	50	8
9	4.114	82	686	14	66	12	56	50	6
10	4.196	84	770	15	81	14	55	50	5
11	4.280	86	856	17	98	15	54	50	4
12	4.366	87	943	19	117	17	51	50	1
13	4.453	89	1.032	21	138	18	50	50	0
14	4.542	91	1.123	22	160	19	50	50	0
15	4.633	93	1.216	24	184	21	48	50	-2
16	4.726	95	1.311	26	210	22	47	50	-3
17	4.821	96	1.407	28	238	23	45	50	-5
18	4.917	98	1.505	30	268	25	43	50	-7
19	5.015	100	1.605	32	300	26	42	50	-8
20	5.115	102	1.707	34	334	27	41	50	-9
21	5.217	104	1.811	36	370	29	39	50	-11
22	5.321	106	1.917	38	408	30	38	50	-12
23	5.427	109	2.026	41	449	32	36	50	-14
24	5.536	111	2.137	43	492	33	35	50	-15
25	5.647	113	2.250	45	537	34	34	50	-16
26	5.760	115	2.365	47	584	36	32	50	-18
27	5.875	118	2.483	50	634	37	31	50	-19
28	5.993	120	2.603	52	686	38	30	50	-20
29	6.113	122	2.725	55	741	40	27	50	-23
30	6.235	125	2.850	57	798	41	27	50	-23
31	6.360	127	2.977	60	858	42	25	50	-25
32	6.487	130	3.107	62	900	44	24	50	-26
33	6.617	132	3.239	65	985	45	22	50	-28
34	6.749	135	3.374	67	1.052	46	22	50	-28
35	6.884	138	3.512	70	1.122	48	20	50	-30
36	7.022	140	3.652	73	1.195	49	18	50	-32
37	7.162	143	3.795	76	1.271	50	17	50	-33
38	7.305	146	3.941	79	1.350	52	15	50	-35
39	7.451	149	4.090	82	1.432	53	14	50	-36
40	7.600	152	4.242	85	1.517	55	12	50	-38
41	7.752	155	4.397	88	1.605	56	11	50	-39
42	7.907	158	4.555	91	1.696	57	10	50	-40
43	8.065	161	4.716	94	1.790	59	8	50	-42
44	8.226	165	4.881	98	1.888	60	7	50	-43
45	8.391	168	5.049	101	1.989	61	6	50	-44
46	8.559	171	5.220	104	2.093	63	4	50	-46
47	8.730	175	5.395	108	2.201	64	3	50	-47
48	8.905	178	5.573	111	2.312	65	2	50	-48
49	9.083	182	5.755	115	2.427	67	0	50	-50
50	9.265	185	5.940	119	2.546	68	-2	50	-52
Summe Kredite		5.940	Tilgung: 2.546		1.743	1.651	2.500	-849	
Quote		37%	3.394	Schnitt	50,92	Schnitt:	35	33	50
		im Schnitt p.a. verfügbar:		33	50	17			
		Bund	69%	23	35	12			
		Länder	24%	8	12	4			
		Kommunen	7%	2	4	1			

3 Monetäre Staatsfinanzierung als Alternative zur Schwarzen Null

Nach meiner Reise ans Nordkap verfasste ich den nachfolgenden Offenen Brief an den Sachverständigenrat und den angehängten Essay „Zu einer neuen Philosophie des Geldes: Monetäre Staatsfinanzierung als Alternative zur Schwarzen Null“:

3.1 Offener Brief: An den Sachverständigenrat

zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
c/o Statistisches Bundesamt per Email an: info@svr-wirtschaft.de
Freiburg, 24.10.2019

*Sehr geehrte Frau Schnabel,
sehr geehrte Herren,*

in Ihrem Herbstgutachten werden Sie gewiss auch zur Politik der Schwarzen Null und zur Schuldenbremse Stellung nehmen. Ich möchte mir erlauben, Ihnen dazu vorab in der Anlage den Entwurf eines Artikels zu übersenden, den ich demnächst (für eine breitere Öffentlichkeit) zu veröffentlichen gedenke.

Ich plädiere darin für eine begrenzte monetäre Finanzierung der erforderlichen Investitionen, ohne damit einer hemmungslosen Gelddruckerei das Wort zu reden. Man könnte (wie vor der Schuldenbremse die Höhe der erlaubten Einnahmen aus Krediten) die erlaubten direkten Zuweisungen der Zentralbank an den Fiskus auf die Höhe der veranschlagten Investitionen begrenzen.

Die dem Fiskus auf diese Weise zukommende Seigniorage wäre zins- und tilgungsfrei.

Langfristig käme es darauf an, durch allmähliche Monetisierung der Altschulden die Staatsfinanzen vollständig unabhängig vom Kapitalmarkt zu machen, so dass am Markt wieder normale Zinsen möglich würden.

Ich würde mich freuen, wenn Sie meine Betrachtungen in Ihre Überlegungen mit einbeziehen und eine entsprechende Finanzierungsempfehlung aussprechen würden. Es geht dabei jährlich immerhin um einen mittleren 2-stelligen Mrd-Betrag (vgl. Huber [4] S. 182).

*Mit freundlichen Grüßen
Dr. Hermann Oetjens*

Anlage: „Zu einer neuen Philosophie des Geldes:
Monetäre Staatsfinanzierung als Alternative zur Schwarzen Null“

3.2 Zu einer neuen Philosophie des Geldes: Monetäre Staatsfinanzierung als Alternative zur Schwarzen Null

Die Stimmen mehren sich, die angesichts der finanziellen Herausforderungen der Zukunft eine Abkehr von der Schwarzen Null fordern. Stichwörter dazu sind: Klimawandel, Kohleausstieg, Digitalisierung, marode Infrastruktur, Bildungsoffensive, Investitionsstau, Migration, Investitionen in Afrika, Wiederaufbau in Syrien, u.a.m. Geldbedarf für eine bessere Zukunft besteht natürlich immer. Dazu gibt es das berühmte Wort des Lorenz von Stein: „*Ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu wenig für seine Gegenwart*“. Diese Logik würde im Grunde für jeden Haushalt jeweils neu gelten. Ein Alibi also für immer wiederkehrende Neuverschuldungen?

3.2.1 Wie kam es zur Schuldenbremse?

Sollte mit der Abkehr von der Schwarzen Null eine Rückkehr zur alten Schuldenpolitik gemeint sein, möge man sich erinnern: Die "Schuldenbremse" wurde 2009 im Grundgesetz mit dem Satz verankert: „*Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen* " (Art. 109, 115 GG).

Der Grund: Die Staatsschulden waren auf 1,7 Billionen Euro angewachsen. Das waren damals mehr als 70% des BIP. Nach den Maastrichtkriterien waren nur 60% erlaubt. Der Höhepunkt wurde 2012 mit mehr als 2 Billionen erreicht. Das waren über 80% des BIP. Inzwischen ist durch das Wachstum der prozentuale Anteil auf 61 % des BIP (2018) gesunken. Die aktuelle Schuldenuhr zeigt aber immer noch über 2 Billionen Schulden an - mit einer jährlichen Zinslast von über 30 Milliarden Euro. Die Staatsschulden wurden also so gut wie gar nicht getilgt. Die Altschulden wurden vielmehr seit Jahrzehnten stets durch neue Kredite prolongiert (Anschlussfinanzierungen), was namhafte Juristen für verfassungswidrig halten. Die herrschende Meinung geht allerdings immer noch von der absurden Vorstellung aus, dass Kredite für Anschlussfinanzierungen keine 'Einnahmen aus Krediten' im Sinne des Grundgesetzes verschaffen [5,6].

Wie dem auch sei. Will man sich von der Schwarzen Null (und damit von der Schuldenbremse) verabschieden, müsste auf jeden Fall das Grundgesetz wieder geändert werden. Wie stellt man sich das vor? Soll etwa unverdrossen zum alten Schuldenregime zurückgekehrt werden, welches ja geradewegs in die Situation geführt hatte, die die Schuldenbremse nötig werden ließ? Eigentlich müsste doch jedem klar geworden sein, dass es sich dabei um eine Sackgasse gehandelt hat, an deren Ende nur eines möglich ist, nämlich eine Kehrtwende um 180°: Abkehr von den sich stetig auftürmenden Staatsschulden und eine Neubesinnung auf die Möglichkeiten einer vernünftigeren Staatsfinanzierung.

Letztlich geht es bei dem Umgang mit dem Geld (auch) um die Frage nach der demokratischen Souveränität. Wenn in Bezug auf das Recht das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als ‚*Hüter der Verfassung*‘ gilt, wen könnte man dann den

‚Hüter des Geldes‘ nennen? Die Vollgeldinitiative [4] (die es in der Schweiz immerhin bis zur Volksabstimmung gebracht hat) fordert dazu eine unabhängige ‚Monetative‘ - als vierte Gewalt neben der Legislative, der Exekutive und der Judikative. Dabei stellt sich die Frage nach deren genauer zu fassenden ‚Unabhängigkeit‘.

3.2.2 *Wer hütet das Geld?*

Zurzeit ist beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Frage anhängig, ob der expansive Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB (den letztlich auch Deutschland mitzutragen hat) mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat die diesbezügliche Anfrage des BVerfGs dahingehend entschieden, dass die Maßnahmen der EZB durch deren geldpolitisches Mandat gedeckt seien. Jetzt liegt der Schwarze Peter wieder beim BVerfG. Wie man weiß, ist die Deutsche Bundesbank (BuBa) der EZB-Politik gegenüber durchaus kritisch eingestellt. Man darf gespannt sein, zu welchem Ergebnis das BVerfG kommen wird.

Die Ankäufe der EZB belaufen sich inzwischen auf 2,6 Billionen Euro. Einer der Kläger vor dem BVerfG hat ausgerechnet, dass diese Summe in 50-Euro-Scheinen einen Berg von 4000 km Höhe ausmachen würde. Das seien mehr als 13000 Eifeltürme. Eindrucksvoll, gewiss. Aber derartige Veranschaulichungen offenbaren doch vor allem nur eines: eine bemerkenswerte Hilflosigkeit in der Argumentation. Ein anderer schrieb, diese 2,6 Billionen schlummerten jetzt ‚im Sarkophag‘ der EZB. Was soll das denn heißen? Ruhen die da ‚in Frieden‘, wie es auf Sarkophagen üblicherweise heißt? Oder soll diese Metaphorik nicht im Gegenteil eine gewisse Beunruhigung stiften – und wenn ja, zu welchem Ende?

Bleiben wir sachlich. Was hier Sarkophag genannt wird, ist nichts anderes als die Bilanz der EZB. Dort stehen die 2,6 Billionen auf der Aktivseite als Forderungsposten. Die Frage muss also sein, was das eigentlich bedeutet. Forderung gegen wen? Ein oft zu hörendes Argument besagt, dafür hätte letztlich ‚der Steuerzahler‘ (auch der deutsche) einzustehen. Wie wenn dermaleinst aus dem Sarkophag ein böser Geist auferstehen könnte, dem dann ein gehöriger Tribut zu zahlen wäre.

3.2.3 *Modern Monetary Theory*

Eine neue Philosophie des Geldes (*Modern Monetary Theorie* – MMT) lehrt, dass nichts falscher ist als das. DENN: Mit dem Ankauf der Staatsanleihen hat die EZB im Grunde nur vollzogen, was die Zentralbanken besser schon von Anfang an (ohne den Umweg über die Banken) hätten vollziehen sollen: den Akt der souveränen Geldschöpfung nämlich - und damit eine (begrenzte) monetäre Staatsfinanzierung.

Als allgemeine Theorie ist MMT, das sei hier nicht verschwiegen, durchaus umstritten. Man lese dazu nur den entsprechenden Artikel in Wikipedia („Modern Monetary Theory“), worin namhafte Kritiker zitiert sind. Auch die hier herangezogenen Autoren ([2], [4]) setzen sich kritisch damit auseinander. Wie immer sind bei einer umfassenden Theorie viele Fragen zu klären, wozu hier leider nicht der geeignete

Ort ist. Es soll daher hier auch weder um eine generelle Zustimmung noch um eine kritische Gesamtwürdigung von MMT gehen. Sondern nur um einen einzigen Punkt, nämlich um die Frage, ob eine gewisse alternative Auffassung zur monetären Staatsfinanzierung als praktikable Alternative zur bisherigen Politik der Staatsverschuldung (durch Kredite am Kapitalmarkt) angesehen werden kann.

3.2.4 Zum Begriff der 'Schulden'.

Der Begriff der Schulden ist auch in den Europäischen Verträgen zur EZB verankert. Artikel 123 AEUV verbietet den „*unmittelbaren Erwerb von Schuldtiteln*“ staatlicher Einrichtungen durch die EZB oder die nationalen Notenbanken. Die Juristen werden jetzt zu klären haben, ob das auch für den mittelbaren Ankauf dieser Anleihen auf dem sekundären Kapitalmarkt gilt.

Dabei wird gewiss auch die Frage eine Rolle spielen, was unter der vielfach zum Tabu erklärten ‚*monetären Staatsfinanzierung*‘ eigentlich zu verstehen ist. Dieser Begriff, der die aufgeregte Debatte bestimmt, kommt so weder im Grundgesetz noch in den Europäischen Verträgen vor. Die zentralen Begriffe, um die es dabei immer wieder geht, sind „Kredit“ und „Schuldtitel“.

Von MMT aus gedacht wäre also die Frage, ob eine recht verstandene Geldschöpfung durch die Notenbanken überhaupt als „Kredit“ oder als „Erwerb von Schuldtiteln“ zu verstehen ist.

In [2] und [4] wird überzeugend argumentiert, dass man die originäre Geldschöpfung der Notenbanken, wenn sie denn unmittelbar der Staatskasse zugeführt würde, nicht gut als Kredit oder als Begründung einer Schuld bezeichnen könne. In diesem Sinne skizzieren die Autoren von [2] einen „*Abschied vom Schuldenproblem: Vom Geldnutzer zum Geldschöpfer*“ (58ff.). Huber [4] diskutiert dazu auch buchungstechnische Details (171ff.), wie man der Falle der doppelten Buchführung entgehen kann, die darin besteht, dass man zu jeder Aktiv-Buchung eine Passiv-Buchung braucht, die suggeriert, es handele sich dabei um eine Art von ‚*Verbindlichkeit*‘ oder ‚*Schuld*‘. Es wird vorgeschlagen, anstelle eines Schuldbuches ein einfaches Geldschöpfungs-Journal zu führen.

Zur Frage der Begrifflichkeit möge ein wenig Philosophie weiterhelfen. Ludwig Wittgenstein hat in seinen „*Philosophischen Untersuchungen*“ (§ 268) darüber sinniert, dass die linke Hand zwar Geld in die rechte Hand legen und letztere darüber eine Quittung ausstellen könnte, dass man diesen Vorgang aber schwerlich eine „*Schenkung*“ nennen könne - denn „*die weitem praktischen Folgen wären nicht die einer Schenkung*“. So wäre es auch mit der souveränen Geldschöpfung durch die Notenbank, die ja selbst eine staatliche Einrichtung ist. Würde die Notenbank (als linke Hand des Staates) der Regierung (als der rechten Hand des Staates) einige Kisten voller Banknoten überstellen (oder einen gewissen Betrag gutschreiben), dann wäre das kein ‚*Kredit*‘ in der normalen Bedeutung dieses Wortes. Würde man nämlich jetzt die Notenbank ‚*Gläubiger*‘ und die Regierung ‚*Schuldner*‘ nennen, wäre also der Staat selbst zugleich sein Gläubiger und sein eigener Schuldner, was

unsinnig ist. Man könnte darüber auch Buch führen. Das wäre aber nichts anderes als die Quittung der rechten Hand Wittgensteins, auf keinen Fall aber die Begründung einer 'Staatsschuld'- gegen wen denn auch? Des Staates gegen sich selbst? Und diese Quittung würde auch keinen 'unmittelbaren Erwerb von Schuldtiteln' dokumentieren, den die Europäischen Verträge verbieten. Da Europa nicht ein Staat ist, sondern aus mehreren Staaten besteht, könnte man zwecks Summenbegrenzung die Ankäufe der Staatsanleihen den einzelnen Staaten zuordnen. Aber auch dies würde kein Schuldverhältnis im üblichen Sinne begründen.

3.2.5 Monetäre Geldschöpfung begründet keine 'Schuld'

Was allein sich hier also verbietet ist die Rede von 'Kredit' und 'Schuld', wenn es um die souveräne Geldschöpfung der Notenbank geht. Am klarsten hat das Huber [4: 183] herausgearbeitet, der feststellt, dass die originäre Geldschöpfung der Zentralbank nicht unter das Verbot des Art. 123 (1) AEUV fallen würde. Warum ist das so schwer zu verstehen?

Der Grund liegt vermutlich darin, dass es vielfach geradezu als das 'Wesen des Geldes' angesehen wird, 'Kredit' zu sein - leider auch von einigen Vertretern von MMT [1]. Damit wird jedoch das Geld als Zahlungsmittel, durch das Schulden beglichen werden können, mit dieser Schuld selbst verwechselt. Diese Auffassung wird durch das derzeitige Geldsystem begünstigt, in dem sich die primäre Geldschöpfung hauptsächlich durch den Kredit vollzieht, den die Banken ihren Kunden (gegen Sicherheiten) einräumen. Dasselbe passiert, wenn die Banken dem Staat Kredit gegen 'Staatsanleihen' einräumen und wenn die Banken diese Schuldtitel bei der Zentralbank hinterlegen, um auf diese Weise ihrerseits einen ZB-Kredit zu bekommen. Überall also Kredit. Das ist für die Banken ein Riesengeschäft. Im Euroraum belaufen sich die Staatsschulden auf über 10 Billionen Euro. Eine Zinsdifferenz (zwischen dem günstigen ZBKredit und dem Zins für die Staatsanleihen) von nur 1% würde dem Finanzsektor bereits jährliche Einnahmen von über 100 Milliarden Euro verschaffen.

Diese Summen (und die damit verbundenen Interessen) sollte man im Kopf haben, wenn man die Diskussionen um mögliche Alternativen zu diesem absurden Mechanismus verfolgt.

Cui bono - wem nützt es? Was spricht eigentlich dafür, dieses System beizubehalten? Spricht nicht eher alles dafür, sich um eine Alternative zu kümmern?

3.2.6 Der Unterschied zwischen Giral- und Zentralbank-Geld

Bei alledem muss man zwischen zweierlei 'Geld' unterscheiden. Das eine sind die Gutschriften der Banken (das sog. 'Giral'-Geld), das andere sind das Bargeld und die Gutschriften seitens der Zentralbanken (das sog. Zentralbank-Geld). Streng genommen ist das Giralgeld gar kein Geld. Es ist vielmehr ein Versprechen der Banken, auf Verlangen (z. B. am Geldautomaten oder am Bankschalter) die Gutschrift auf

dem Konto durch Bargeld (= ZB-Geld) ausbezahlen. Für die Normalsterblichen steht ZB-Geld nur in der Form von Bargeld zur Verfügung, in der Form von ZB-Gutschriften nur für die Banken, da nur diese bei der Zentralbank ein Konto haben. Dort stehen auch (als Gutschriften) die 2,6 Billionen der EZB, die natürlich nicht als Bargeld irgendwo herumliegen.

Eben weil das Giralgeld nur ein Versprechen auf ZB-Geld ist, geht dieses Versprechen bei Überweisungen eines Kunden von einer Bank1 an einen Kunden einer anderen Bank2 von der einen Bank auf die andere über. Bank2 muss jetzt für die Einlösung der Gutschrift mit ZB-Geld haften. Deshalb findet im Hintergrund im Verhältnis der Banken untereinander in einem zweiten Geldkreislauf eine Übertragung von ZB-Geld statt, was über deren Konten bei der Zentralbank abgewickelt wird. Die Zentralbank fungiert dabei gewissermaßen als *Bank der Banken*.

Während das Giral-Geld also auf das hinter ihm stehende ZB-Geld verweist (durch dieses ‚gedeckt‘ sein muss), ist das bei dem ZB-Geld nicht der Fall. Seit Abschaffung der Golddeckung steht das ZB-Geld für nichts anderes mehr, wodurch es ‚gedeckt‘ sein müsste, es steht nur noch für sich selbst. Sein ‚realer‘ Wert ergibt sich aus seiner Kaufkraft am ‚Markt‘.

Wie die Pleite von Lehman Brothers (und anderer Banken) gezeigt hat, ist das Giral-Geld alles andere als sicher. Im Eurosystem brauchen die Banken zur Absicherung ihrer Liquidität nur noch 1% als Mindestreserve vorzuhalten. Das kann im Falle eines Falles natürlich zu wenig sein, so dass Pleiten im Bankensektor immer wieder möglich sind. Das ist der Grund, warum Staatsanleihen bei Geldanlegern so beliebt sind. Diese sind gewissermaßen ein Mittelding zwischen Giral- und ZB-Geld. Deshalb können sie als Wertpapiere gehandelt werden. Ihr Nominalwert (und das mit ihnen verbundene Zinsversprechen) sind - zwar nicht *de iure*, aber *de facto* - ein Versprechen des Staates auf ZB-Geld, auf das Geld einer Notenbank also, die nie pleite gehen kann, weil sie mit dem Privileg der Geldschöpfung ausgestattet ist. Der Inhaber einer Staatsanleihe wird also (im Gegensatz zum normalen Bankkunden) auf jeden Fall sein Geld zurückbekommen. Wer mit Giralgeld Staatsanleihen kauft, schützt sich damit gegen die möglichen Stürme des Bankengeldes, indem er im Hafen des Staatsgeldes vor Anker geht. Aufgrund dieser größeren Sicherheit akzeptieren Geldanleger neuerdings sogar einen Negativzins. Es kann aber natürlich nicht Staatsziel sein, wackeliges Giralgeld durch staatliche Schuldverschreibungen abzusichern.

Doch zurück zu unserer Hauptfrage, ob es nicht viel vernünftiger wäre, wenn es an ausreichenden Steuereinnahmen fehlt, das benötigte Geld direkt – und zwar ohne Zins und Tilgung (!) - durch die Zentralbank zur Verfügung zu stellen – in gewissem Umfang also durch eine monetäre Staatsfinanzierung.

Manche Vertreter der MMT gehen sogar so weit, die Betrachtung vollkommen umzudrehen. Sie vertreten die Auffassung, der souveräne Staat, der über eine Notenbank verfügt, benötige zur Finanzierung seiner Ausgaben überhaupt keine Steuern, da er sich das erforderliche Geld ja durch seine Notenbank jederzeit selbst

verschaffen kann. Wenn der Staat gleichwohl Steuern erhebe, dann um zu ‚steuern‘ (z.B. gegen Alkohol, gegen CO₂-Ausstoß, zur Kaufkraftabschöpfung gegen Inflationsgefahr, Vermögenssteuer zum Ausgleich zwischen Arm und Reich, Erbschaftsteuer zum Ausgleich ungleicher Lebenschancen, zur Sicherung des Gesundheitswesens, zur Abwendung von Altersarmut, ... und so weiter und so fort).

Das wäre eine hübsche Umkehrung der Debatte. Der Staat würde zur Realisierung seiner Zwecke nicht mehr um Geld zu betteln brauchen, da er dieses für sich selbst ‚schafft‘. Die leidige Debatte, in der da lamentiert wird, das Geld, welches der Staat ausgibt, müsse schließlich zuvor irgendwer verdient haben, wäre endgültig vom Tisch. Seine Ausgaben würde der Staat durch eigenes Geld bestreiten. Er würde aber zur Regulierung des ‚Marktes‘ überall da Steuern erheben, wo er es um einer vernünftigen ‚Steuerung‘ willen für erforderlich hält.

Eine ganz hübsche Philosophie, wie gesagt, aber wir wollen von ihr nicht abhängig machen, worum es hier geht. Hier geht es zunächst nur darum, wie das Defizit, welches sich aus der Differenz zwischen den geplanten Staatsausgaben und den erwarteten Staatseinnahmen (durch Steuern und Abgaben) ergeben könnte, am besten auszugleichen wäre, - ob durch Schuldverschreibungen beim Finanzsektor oder durch eine aktive Geldschöpfung seitens der Zentralbank, die (zins- und tilgungsfrei!) unmittelbar dem Fiskus zukommen würde. M.a.W.: durch eine (teilweise) monetäre Staatsfinanzierung über die Zentralbank. Über alles weitere mögen sich die Gelehrten streiten.

Unter dieser begrenzten Fragestellung dürfte auch klar werden, dass das übliche Argument gegen die monetäre Staatsfinanzierung, nämlich der Hinweis auf die NS-Inflation, ins Leere läuft. Es kann sich natürlich nicht darum handeln, einer Regierung zum beliebigen Gebrauch einen Gelddrucker in den Keller zu stellen. In einem Rechtsstaat ist alles staatliche Handeln an Gesetze gebunden. Wie jetzt die Kreditaufnahme (nach Art. 115 Abs. (1) GG) der Ermächtigung durch ein Gesetz bedarf, würde natürlich auch die entsprechende monetäre Staatsfinanzierung (zur Wahrung der Budgethoheit des Parlaments) einer gesetzlichen Ermächtigung (z.B. durch das Haushaltsgesetz) bedürfen.

Die Diskussionen um die Staatsschulden und insbesondere die um die monetäre Staatsfinanzierung sind durch ein unverhohlenen Politik-Bashing gekennzeichnet. Die Politik müsse durch den Kapitalmarkt ‚diszipliniert‘ werden, heißt es. Das sei dadurch gegeben, dass die Akteure am Kapitalmarkt mit ihrem Eigenkapital bezüglich der Kreditvergaben ein gewisses Risiko eingingen.

Nach der jüngsten Finanzkrise und den zu ihrer Überwindung für erforderlich gehaltenen Bankenrettungen dürfte klar sein, wie wenig auf derartige Einwände zu geben ist. Im Übrigen ist - nicht ganz zu Unrecht - der Begriff des Casino-Kapitalismus geprägt worden. Bei einer Eigenkapitalrendite von 25% (Ackermann-Rendite), die nicht nur bei Banken, sondern (lt. Handelsblatt) durchaus auch für viele Mittelstandsunternehmen üblich ist, wäre das eingesetzte Eigenkapital in wenigen Jahren

eingespielt. Danach ist man nicht mehr mit dem ursprünglich eingesetzten Eigenkapital, sondern nur noch mit den erwirtschafteten Gewinnen im Spiel.

3.2.7 Inflationssgefahr ernst nehmen

Das einzige wirklich ernst zu nehmende Argument scheint mir in der Inflationssgefahr zu liegen, die sich ergeben könnte, wenn die kursierende Geldmenge durch Geldschöpfung zu groß wird. Flassbeck (u.a.) vertreten zwar die These, dass es zwischen Geldmenge und Inflation keinen empirisch nachweisbaren kausalen Zusammenhang gebe. Insbesondere bestreiten sie, dass es empirisch triftige Gründe für die Maastricht-Kriterien gebe. Darüber wird man reden müssen. Was das Grundsätzliche betrifft, wäre wohl eine gewisse Skepsis angebracht. Da die für Geld zu erwerbenden Güter endlich, die durch die Zentralbank kreierbare Geldmenge jedoch potentiell unendlich ist, müsste eine unkontrollierte Erhöhung der nominellen Geldmenge irgendwann auf die Preise durchschlagen.

Da es sich dabei aber nicht um Logik, sondern um einen empirischen Zusammenhang handelt, kann (und muss) man das natürlich im Auge behalten. Die Frage muss also (nach wie vor) sein, wie eine wirksame geldpolitische Steuerung der Geldmenge auszusehen hätte. Das gilt aber natürlich nicht nur für die Geldschöpfung durch monetäre Staatsfinanzierung, sondern vor allem auch für die längst außer Kontrolle geratene kreditäre Geldschöpfung durch die Banken, die zu begrenzen sich die Vollgeldinitiativen auf die Fahne geschrieben haben. Pragmatisch könnte man zunächst die erlaubte monetäre Finanzierung (wie vor der Schuldenbremse die erlaubten *Einnahmen aus Krediten* nach Art. 115 GG) der Höhe nach auf die *veranschlagten Investitionen* begrenzen. In Europa könnte man die monetäre Staatsfinanzierung summenmäßig zunächst in die erlaubte Kreditaufnahme nach den Maastricht-Kriterien einbeziehen.

3.2.8 Fazit:

1. Es ist dem zuzustimmen, dass die Herausforderungen der Zukunft einen Geldbedarf erfordern, der mit den jetzigen Steuermitteln allein nicht finanzierbar ist.
2. Es macht aber keinen Sinn, die kalkulierten Defizite auf die übliche Weise durch Kredite am Kapitalmarkt (durch Staatsverschuldung) zu decken.
3. Als Alternative bietet sich eine (zunächst auf Investitionen) begrenzte monetäre Staatsfinanzierung an, die anstelle der Fremdverschuldung durch Bankkredite die Möglichkeiten der (zins- und tilgungsfreien) Geldschöpfung durch die Zentralbank nutzt.
4. Dabei ist der Umfang der jeweiligen Geldschöpfung (wie bisher die Kreditaufnahme gemäß Art. 115 GG) an eine gesetzliche Ermächtigung zu binden.
5. Die Zentralbank ist zu ermächtigen (aber auch – in dieser Hinsicht unter Einschränkung ihrer totalen Unabhängigkeit - zu verpflichten), auf Anforderung im

Rahmen der ermächtigten Geldschöpfung für die Regierung ZB-Geld zur Verfügung zu stellen. Ansonsten bliebe das geldpolitische Mandat der EZB unberührt.

6. Die z. Zt. bestehenden Gesetze (Grundgesetz, Bundesbankgesetz, Europäische Verträge) wären entsprechend zu novellieren.
7. Was den Umfang der Geldschöpfung und die damit verbundene Erhöhung der Geldmenge betrifft, dürfte es egal sein, ob die Geldmenge durch Kreditschöpfung seitens der Banken oder durch Geldschöpfung seitens der ZB erfolgt.
8. Nach einer Entkoppelung der Staatsfinanzen vom Finanzmarkt wäre zwar noch keine volle Geldsouveränität des Staates erreicht, wie sie z.B. von der Vollgeldtheorie vorgeschlagen wird. Es wäre aber ein Anfang gemacht.
9. Für den Kapitalmarkt und für die Finanzierungen in der Realwirtschaft würden wieder die üblichen Zinsen möglich.

3.2.9 Warum man das nicht schon immer so gemacht hat?

Gute Frage, aber Schwamm drüber: Es ist nie zu spät, der Vernunft zum Durchbruch zu verhelfen. Und die Gelegenheit dazu ist günstig, da, wie gesagt, der Abschied von der Schuldenbremse ohnehin einer Grundgesetzänderung bedürfte. Dann könnte man es auch gleich ‚richtig‘ machen.

3.2.10 Weiterführende Literatur:

Gut lesbare allgemeine Einführung:

- [0] Deutsche Bundesbank, Geld und Geldpolitik, Frühjahr 2019 (wird kostenlos abgegeben, auch digital unter: www.bundesbank.de/bildung).

Zu MMT:

- [1] Dirk Ehnts, Geld und Kredit: eine €-päische Perspektive, Marburg (metropolis) 2016
- [2] H. Flassbeck / Fr. Spiecker / P. Steinhardt, Das Schuldenproblem und die europäische Krise (www.makroskop.eu), 18.5.2017.
- [3] Michael Paetz, Was ist Geld? (www.was-ist-geld.de) *Zur Vollgeldtheorie:*
- [4] Joseph Huber, Monetäre Souveränität. Geldsystem im Umbruch, Marburg (metropolis) 2018; ferner: Initiative Monetative: www.monetative.de

Zur Verfassungskonformität der bisherigen Staatsschuldenpraxis:

- [5] Hermann Oetjens, Der Schuldenberg unter dem Grundgesetz, Freiburg 2015 [auch unter: <https://freidok.uni-freiburg.de/data/10609>]
- [6] Hermann Oetjens, Die Schwarze Null und der Schuldenberg. Ein Plädoyer gegen die Verewigung der Altschulden, in: Die öffentliche Verwaltung DÖV 22/2015, 947-957.

4 Der TARGET-Saldo der Bundesbank, - ein Schatz, der endlich gehoben gehört, oder Bilanzbetrug? Weder noch.

Die Bundesbank verzeichnet derzeit gegenüber dem Eurosystem eine Forderung in Höhe von rd. 1,2 Bill. Euro, den sog. Target2-Saldo. Diesen Saldo bezeichnet der Ökonom Daniel Stelter mit dem Finanzinvestor und Buchautor Hans Albrecht („So schaffen wir das“, Freiburg 2022) als einen Billionenschatz⁴⁴, den es nun zu heben gelte.

Über diesen angeblichen Billionenschatz gab es bereits 2019 eine *Anhörung des Finanzausschusses*⁴⁵ im Deutschen Bundestag. Da stritten sich ökonomisch sachverständige Gelehrte*innen darüber, was dieser Target-Saldo (TGS) eigentlich bedeutet. Die einen behaupteten (wie Albrecht und Stelter), bei diesem Saldo handle es sich um ein echtes Vermögen der Bundesbank. Die andern bestritten das und bezeichneten ihn als eine bloße Buchungsposition ohne realen Wert. Inzwischen hat Hans Albrecht bei der Münchner Staatsanwaltschaft *Strafanzeige gegen die Bundesbank*⁴⁶ wegen Bilanzfälschung erstattet. Damit wird die Justiz aufgerufen, eine Frage zu entscheiden, die in der Wissenschaft der Ökonomie offenbar nicht einmütig zu beantworten ist.

Ein Target-Saldo (TGS) entsteht im Europäischen Zahlungssystem durch grenzüberschreitende Überweisung. Kauft z.B. ein griechischer Landwirt in Deutschland einen Traktor, indem er seine Geschäftsbank anweist, den Kaufpreis (KP) an den deutschen Lieferanten zu überweisen, wird sein Konto mit (-KP) belastet. In Deutschland wird derselbe Betrag dem Konto des Lieferanten mit (+KP) gutgeschrieben. In beiden Fällen handelt es sich bilanztechnisch um einen sog. Aktivtausch: In der Bilanz des Griechen wird sein Geldvermögen um den Kaufpreis des Traktors vermindert (-KP), sein Anlagevermögen dagegen um den Wert des gekauften Traktors erhöht (+KP). In der Bilanz des Lieferanten dagegen wird dessen Anlagevermögen (wegen Abgang des Traktors) vermindert, sein Geldvermögen dagegen um den bezahlten Rechnungsbetrag (+KP) erhöht. Die Differenz zwischen dem Anlagevermögen seiner Produkte und deren Verkaufspreis macht dann den Gewinn des Lieferanten aus.

Würde der Traktor mit Bargeld bezahlt werden, müsste dieses Bargeld (von irgendeinem Transporteur) von Griechenland nach Deutschland transportiert werden. Die Kasse des Griechen würde um (-KP) vermindert, die Kasse des deutschen Lieferanten um (+KP) erhöht. Auf dem Hof des Griechen stünde am Ende der neu erworbene Traktor, der Lagerbestand des Lieferanten wäre um eben diesen Traktor verringert. – Das wären die Realitäten in Griechenland und in München, soweit sie

⁴⁴ <https://think-beyondtheobvious.com/deutschlands-billionen-schatz/>

⁴⁵ Protokoll-Nr. 19/45 der 19. Wahlperiode: (<https://www.bundestag.de/resource/blob/-648788/54eeaa1ef58aa4fd1324f7d888ec888a/Protokoll-data.pdf>).

⁴⁶ <https://www.cicero.de/wirtschaft/europaisches-zahlungssystem-target2-straftanzeige-gegen-bundesbank-hans-albrecht>.

den Landwirt und den Lieferanten betreffen. Und der Transporteur des Bargeldes? Vielleicht hätte der einen gewissen Obulus verdient, aber wohl kaum in Höhe des KP.

Ganz anders sieht die Sache für die Schatzsucher aus, wenn der Kauf bargeldlos im Eurosystem abgewickelt wird. In diesem Fall entstünde nämlich bei der Bundesbank ein positiver Target-Saldo (TGS) in Höhe von (+KP).

Und der sollte jetzt (neben dem um (+KP) vermehrten Geldvermögen des Lieferanten zusätzlich noch ein Vermögen der Bundesbank in Frankfurt darstellen? Nur weil die buchungstechnische Abwicklung im Targetsystem der EZB in Griechenland einen negativen (-KP) und in Deutschland einen positiven TGS (+KP) verursacht hat? Und über die Gutschrift von (+KP) sollte jetzt nicht nur der Lieferant (über sein Girokonto), sondern zusätzlich noch die Bundesbank in Frankfurt (aufgrund des positiven TGS) verfügen können? Das wäre dann doch eine höchst wundersame Geldvermehrung durch eine höchst kreative Buchhaltung. Und dadurch wäre dann in der Summe inzwischen ein Schatz in Höhe von rd. 1,2 Billionen Euro angesammelt, der endlich gehoben gehört?

4.1.1 Versuchen wir es mit ein wenig Buchhaltung.

Die Verwirrung beruht offenbar auf einem Missverständnis der doppelten Buchführung, die noch dadurch verkompliziert ist, dass hinter den Transaktionen von Giralgeld (Gg), die über die Giro-Konten der Bankkunden abgewickelt werden, im Hintergrund immer auch eine Buchung über Zentralbankgeld (Zg) erfolgt. Das liegt daran, dass das Gg kein eigentliches Geld ist, sondern nur ein Versprechen auf Zg ist. Dem Giralgeld-Guthaben des Bankkunden entspricht in der Bilanz seiner Bank deren Verbindlichkeit, ihm auf Verlangen (z.B. am Geldautomaten) Zg zur Verfügung zu stellen. Wird von dem Kunden A einer Bank B-A auf das Konto eines Kunden B bei einer anderen Bank B-B Giral-Geld überwiesen, übernimmt am Ende die Bank B-B mit ihrer Gutschrift auf dem Konto ihres Kunden B die Verpflichtung, diesem jederzeit auf Verlangen Zg zur Verfügung zu stellen.

Dazu ist sie natürlich nur bereit, wenn ihr von der Bank B-A entsprechendes Zg zur Verfügung gestellt wird. Das geschieht im Hintergrund über die Konten, die die Geschäftsbanken bei der Zentralbank (NZB) unterhalten. Durch seine Überweisung an B wird also nicht nur das Giro-Konto von A belastet, sondern zugleich das Konto seiner Bank B-A bei der Bundesbank. Im Gegenzug wird nicht nur dem B auf dessen Konto bei B-B eine Giro-Gutschrift erteilt, sondern zugleich seiner Bank eine sog. Reserve-Gutschrift auf deren Konto bei Zentralbank. Aufgrund dieser Reserve-Gutschrift kann die Bank B-B beruhigt die Verpflichtung gegenüber ihrem Kunden B eingehen, ihm auf Verlangen Bargeld zur Verfügung zu stellen, da sie ihrerseits dieses Geld jederzeit von der Bundesbank einfordern kann.

Dasselbe passiert bei genzüberschreitender unbarer Bezahlung des Traktors. Am Ende der Transaktionen ist das Giro-Konto des Käufers belastet, sein Geldvermögen also verringert (-KP). Die Verpflichtung seiner Bank auf Auszahlung von

Bargeld ist entsprechend erloschen. Im Gegenzug wird dem Konto des Lieferanten eine entsprechende Gutschrift (+KP) erteilt, dessen Geldvermögen also erhöht. Auf seine Bank ist damit die Verpflichtung übergegangen, auf Verlangen Bargeld auszu zahlen. Dazu ist sie natürlich nur bereit, weil ihr im Hintergrund auf ihrem Konto bei der Deutschen Bundesbank (BuBa) entsprechende Reserven (+KP) gutgeschrieben wurden.

Damit ist wiederum für die BuBa die Verbindlichkeit gegenüber der Geschäftsbank des Lieferanten entstanden, ihr auf Verlangen Bargeld zur Verfügung zu stellen. Diese Verbindlichkeit (-KP) geht die BuBa jedoch nur ein, weil ihr zuvor durch die EZB eine entsprechende Gutschrift (+KP) (durch Belastung (-KP) des Kontos der griechischen NZB) erteilt wurde. Die griechische NZB wiederum hat dieser Belastung nur zugestimmt, weil sie zuvor vom Reserve-Konto der Geschäftsbank des Käufers (-KP) abgebucht hat. Dem entspricht, dass die griechische Geschäftsbank durch Belastung des Kundenkontos (-KP) jetzt dem Kunden gegenüber auch keine Verpflichtung mehr auf Bereitstellung von Bargeld hat. – That's it.

In der Bilanz der BuBa erscheint die durch die EZB erteilte Gutschrift (+KP) als Forderung gegenüber der EZB. Solange keine gegenläufigen Zahlungen aus Deutschland in andere Euroländer erfolgen, die gegen diese Gutschrift saldiert werden, bleibt für die BuBa ein positiver TARGET-Saldo.

Wer nur auf diesen positiven TARGET-Saldo der BuBa schaut übersieht, dass die BuBa mit ihrer Gutschrift zugunsten der Geschäftsbank des Lieferanten (auf der Passiv-Seite ihrer Bilanz) zugleich eine Verbindlichkeit in gleicher Höhe eingegangen ist. Natürlich ist der Target-Saldo werthaltig, weil eine echte Forderung gegenüber der EZB, - wie auch die Verbindlichkeit der BuBa gegenüber den Geschäftsbanken eine echte Verbindlichkeit ist.

In der Bilanz der BuBa gleichen sich diese beiden Positionen jedoch zu (+/-) Null aus, so dass also von einer (für „nützliche Zwecke“) verfügbaren Erhöhung des Eigenkapitals der BuBa, von einem Schatz, der endlich gehoben gehört, keine Rede sein kann – ebenfalls natürlich nicht von einem Bilanz-Betrug der Deutschen Bundesbank. Die positiven Target-Salden bedeuten zwar (als Aktiva) für die BuBa (zusammen mit den an die Geschäftsbanken weitergeleiteten Gutschriften als Passiva) eine Bilanzverlängerung – aber keine Erhöhung ihres Eigenkapitals.

Gäbe es für den Griechen den Euro nicht, hätte der Kauf des Traktors in Fremdwährung stattfinden müssen. Aber auch wenn der Lieferant seine Drachmen (zum Umtausch in Euro) zur Bank getragen hätte, wäre es bei seiner Bank nur zu einer Bilanzverlängerung und nicht zu einer Erhöhung ihres Eigenkapitals gekommen: Die Bank hätte dann zwar (als Aktivum) die Drachmen in ihrem Portfolio, als Passivum dagegen die Verbindlichkeit, die dem Kunden erteilte Gutschrift von Giral geld jederzeit in Euro auszuführen. Dasselbe würde sich im Verhältnis der Geschäftsbank zur BuBa wiederholen, wenn erstere die Drachmen zum Umtausch an die letztere weiterreichen würde: Immer nur Bilanzverlängerung, aber keine Anhäufung eines Schatzes (als Eigenkapital), welcher volkswirtschaftlich für „nützliche

Zwecke“ verwendet werden könnte. Das schliesse natürlich nicht aus, die Drachmen am Geldmarkt gegen Dollars (oder anderes) einzutauschen (Aktivtausch). Aber das gilt ebenso für die Euros der Target-Salden.

5 Die Schwarze Null und der Schuldenberg. Ein Plädoyer gegen die 'Verewigung' der Alt-Schulden⁴⁷

5.1 Abstract

Im Folgenden wird die These aufgegriffen und neu begründet, dass Deutschlands Schuldenberg nur durch eine „Dauerrechtsverletzung“ (so die ehemaligen Verfassungsrichter Di Fabio/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 Anschlussfinanzierungen wird von der hM in der Kommentarliteratur weitgehend unterschätzt. Das führt dazu, dass auch nach der „Schuldenbremse“ von 2009 die weitere Prolongierung des Berges an Alt-Schulden 'auf ewig', wie sie insbesondere das Artikel-115-Gesetz ermöglicht, als verfassungskonform angesehen wird, wogegen erhebliche Zweifel anzumelden sind.

5.2 Der Schuldenberg – das Phänomen

Deutschland hat bis heute einen Schuldenberg von über 2 Billionen (= 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.⁴⁸ Wie sich der derzeit niedrige 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 Bundesverfassungsgerichts⁴⁹ 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

⁴⁷ Der folgende Text wurde zuerst veröffentlicht in: Oetjens (2015) Hermann, Die Schwarze Null und der Schuldenberg. Ein Plädoyer gegen die 'Verewigung' der Altschulden, in: DÖV 22/2015, S. 947-957.

⁴⁸ Genauere Zahlen über die Verschuldung des Bundes und der einzelnen Länder in der Entwicklung von 1950 - 2010 finden 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 (<https://publicgovernance.de/html/de/Runter-vom-Schuldenberg.htm>), dem die genannten Zahlen entnommen sind. Für 2010 ergibt sich daraus: Schuldenberg: 2.062 Mrd. (= 83,2% vom BIP), davon Bund: 1.312 Mrd. (= 64%), Zinsausgaben 2010: 64,6 Mrd. (kumuliert bis 2010: 1.673 Mrd.). – Neuere Zahlenmaterial bei: *Statisches Bundesamt*, im Internet abrufbar: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Schulden.html> <21.06.15>

⁴⁹ Urt. v. 18.4.1989, BVerfGE 79, 31 und Urt. v. 9.7.2007, BVerfGE 119, 96 (2 BvF 1/04 - mit Abs.-Zählung u.a. <http://www.bverfg.de>).

Problem der überbordenden Staatsverschuldung aufgrund der bisherigen verfassungsrechtlichen Regelungen nicht beizukommen (gewesen) sei.

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'⁵⁰) ändern, privatrechtliche Schuldkontrakte nicht. Es konkurrieren also die „sozialversicherungsrechtlichen Eigentumspositionen“⁵¹ 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“.⁵²

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. Jahrhundert 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“*.⁵³ Dem stand allerdings von je her 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

⁵⁰ So forderte denn auch der *Sachverständigenrat*, Jahresgutachten von 1998/98: Vor weitreichenden Entscheidungen: „Ausgabenkürzungen müssen in erster Linie über Änderungen von Leistungsgesetzen herbeigeführt werden; Besitzstände vieler Bürger müssen in Frage gestellt werden“ (Rn. 392).

⁵¹ So die Verfassungsrichter *Di Fabio/Mellinghoff* im Ur. des BVerfG v. 2007 (Fn. 2) Abs. 200). – Diese besondere Qualität der privatrechtlich verankerten expliziten Schulden gegenüber den gesetzlich änderbaren impliziten Schulden hebt auch der *Sachverständigenrat* (Fn. 50) Rn. 3 hervor.

⁵² Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. – Art. 115 GG enthält Spezifizierungen für den Bund. Art. 143d GG definiert Übergangsregelungen. – *Hanno Kube* (in: Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Matthias Herdegen/Hans H. Klein (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. VII, München 2011, Art. 109, Rn. 123) hebt hervor, dass Art. 109 das Kreditverbot als „Grundsatz“ statuiere, dem gegenüber jede Kreditfinanzierung als Ausnahme zu werten sei, so dass seit der Schuldenbremse von einer 'grundsätzlichen' Erlaubnis der Kreditfinanzierung gerade nicht mehr die Rede sein könne.

⁵³ *Lorenz von Stein*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, zweite Auflage, Leipzig 1871, S. 666.

Grundsätze gibt es eine ausgedehnte Literatur⁵⁴, 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 Last⁵⁵ zu tragen haben: die Zins- und Tilgungslast für die Alt-Schulden 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, so dass umso mehr gilt, was der Bundesrechnungshof bereits 1991 monierte, dass nämlich „heute und in Zukunft Zinsen auch für solche Kredite gezahlt werden, deren Gegenwert ganz oder teilweise schon nicht mehr vorhanden ist“.⁵⁶

Was vorher noch im Sinne des Lorenz von Stein als zukunftsbegünstigende Wirkung einer vernünftigen Kreditfinanzierung angesehen werden konnte, verkommt auf diese Weise im Laufe der Zeit zur Klientelpolitik, die zu Lasten der Allgemeinheit nur noch die Geldvermögen der Gläubiger begünstigt.

Was nun die Verfassungskonformität des Schuldenbergs angeht, so ist es diesbezüglich zwar durchaus zu dezidierten kritischen Äußerungen des BVerfGs im Sinne einer Rechtsmeinung, aber noch nicht zum 'letzten Wort'⁵⁷ 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 Ausnahmesituation die „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in Anspruch genommen war. Wie die Behandlung des Schuldenbergs in sogenannten „Normallagen“ verfassungsrechtlich zu bewerten ist, ist höchstrichterlich noch nicht zu entscheiden gewesen.

5.3 Der Schuldenberg – wie es dazu kommen konnte

Als Ursache für die Entstehung des Schuldenbergs werden sowohl in den genannten Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts als auch in der Literatur vor allem

⁵⁴ Eine abwägende Darstellung dieser beiden Grundsätze geben *Helmut Schlesinger/ Manfred Weber/ Gerhard Ziebarth*, Staatsverschuldung - ohne Ende? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits, Darmstadt 1993, S. 217-231. Die Konkurrenz dieser beiden Grundsätze reflektiert auch das BVerfG in seinen Urteil vom 18.4.1989 in seinen Ausführungen über den Investitionsbegriff (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. Tübingen 2008, Art. 115 Rn. 7.

⁵⁵ *Schlesinger/Weber/Ziebarth* (Fn. 54), S. 222. – In dieser Situation befindet sich der Bund ab 2015.

⁵⁶ *Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung*, in: BT-Drs. 12/1150, S. 20.

⁵⁷ Vgl. dazu *Robert Alexy*, Theorie der Grundrechte, Frankfurt am Main, 2. Aufl. 1994, S. 502 ff., *Wolfgang Böckenförde*, Staat, Nation, Europa, Frankfurt/M. 1999, S. 179 ff.

zwei Gesichtspunkte genannt: Einerseits sei der im 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 BVerfG⁵⁸ 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“⁵⁹ Das führt zu dem, was man auch den „Stapeleffekt“⁶⁰ 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 aufgenommener 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<“.⁶¹ Aber Engels/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/Hugo gehen (mit der herrschenden Meinung

⁵⁸ BVerfGE 79, 311 (340).

⁵⁹ *Bundesrechnungshof*, Bemerkungen 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, S. 323.

⁶⁰ Diesen treffenden Ausdruck benutzte der Staatsrechtler *Hans Meyer* (Prof. emer. HU Berlin) in seinem (leider bisher unveröffentlichten) Vortrag „Staatsschulden und Demokratie“, Univ.-Freiburg i. Brsg. 2009.

⁶¹ *Dieter Engels/Dieter Hugo*, Verschuldung des Bundes und rechtliche Schuldengrenzen, in: DÖV 60/2007, 441 (449).

und angesichts der absurdesten Konsequenzen⁶²) davon aus, dass das Grundgesetz diese bedenkliche 'Ewigkeitsgarantie' deshalb zulasse, weil es nicht explizit die „Tilgung aufgenommenen Schulden“ vorschreibe.⁶³

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.⁶⁴

5.4 Die Kreditbegrenzung in der Normallage

Die Frage muss also sein, wie die Prolongierung der Alt-Kredite durch Neu-Kredite in der Normallage zu bewerten ist. Art. 115 GG enthielt dazu in der Fassung von 1969⁶⁵ nur zwei Sätze:

Satz 1:

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

Satz 2:

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

Es gehört zu den Besonderheiten der Diskussion auf der Ebene des BVerfGs, dass dieses sich bezüglich 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 Alt-Schulden

⁶² Am schärfsten formuliert von *Christian Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht: Formenstrenge und Gestaltungsspielräume im Haushalts- und Staatsschuldenrecht sowie Reformüberlegungen unter Einbeziehung der Haushaltssysteme Frankreichs und Englands, Heidelberg 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. 111f.). – Diese Deutung hängt allerdings, wie wir noch sehen werden, von der Voraussetzung ab, dass die Anschlussfinanzierungen aus dem Begrenzungssinn des Art. 115 GG ausgenommen werden.

⁶³ So auch (unter Hinweis auf Engels/Hugo) *Robert Schiller*, Die verfassungsrechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung: Herausforderungen an die "Schuldenbremse" [= Univ.-Diss. Trier 2012], Frankfurt am Main 2013, S. 35. Auch die Schuldenbremse von 2009 sieht keine Tilgung der Alt-schulden vor. Vgl. dazu *Hanno Kube* (Fn. 52), Art. 115 Rn. 123.

⁶⁴ Diese Differenz betont *Roland Lappin*, Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz: Ein Plädoyer gegen den Kreditstaat [Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 666 - Univ.-Diss Erlangen-Nürnberg 1993], Berlin 1993, S. 173.

⁶⁵ Analoge Formulierungen gelten immer noch in den meisten Bundesländern.

perpetuierenden Anschlussfinanzierungen, die in der Kommentarliteratur eine entscheidende Rolle spielt, vom BVerfG nicht einmal gestellt, geschweige denn entschieden. Man hält allein den Investitionsbegriff für entscheidend, mit dem der Gedanke der zukunftsbegünstigenden Wirkung der Kredite 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.⁶⁶

Während diese alte Formulierung des GG von 1949 noch als „materiale Voraussetzung“⁶⁷ der zulässigen Kreditaufnahme bezeichnet werden konnte, gibt das GG von 1969 mit dem Bezug auf die „Höhe der veranschlagten Investitionen“ nur noch rein formal eine „maximale Rechengröße“⁶⁸ an. Analysiert man unter diesem Gesichtspunkt die Logik des Artikel 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.⁶⁹ 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 Kreditfinanzierungsplan zugewiesen.⁷⁰

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 im Sinne des alten Deckungsgrundsatzes als materiale Zweckbindung der Kredite an investive Zwecke) auf, dann würden nach dem allgemeinen Prinzip der Gesamtdeckung⁷¹ auch fällig werdende Tilgungsausgaben durch Einnahmen aus Kredite bestritten werden dürfen, - allerdings nur so lange, wie die Einnahmen aus Krediten insgesamt die Summe der veranschlagten Investitionen nicht überschreiten.

Diesen Umstand übersieht der Gewaltstreich, mit dem *Friauf* das Problem der Anschlussfinanzierungen glaubt erledigen zu können, indem er („unabhängig von

⁶⁶ Vgl. Weimarer Verfassung Art. 87 – 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. 62), S. 98.

⁶⁷ *Wolfram Höfling*, Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1993, S. 47.

⁶⁸ *Jahndorf* (Fn. 62), S. 104. – Ähnlich schon: *Rudolf Hickel*, Notwendigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung, in: K, Diehl/P. Mombert (Hrsg.), Das Staatsschuldenproblem. Mit einer Einführung von Rudolf Hickel, Frankfurt/M., Berlin, Wien 1980, LV.

⁶⁹ Was unter ‚Investitionen‘ zu verstehen ist, definieren HGrG § 11 Abs. 3 Nr. 2 a) – g) und (wortgleich) BHO § 13 Abs. 3 Nr. 2. a) – g).

⁷⁰ Vgl. HGrG § 11 Abs. 4 Nr. 3 und BHO § 14 Abs. 4 Nr. 3.

⁷¹ Gemäß HGrG § 7; BHO § 8. – Auch das BVerfG hat betont, dass mit Krediten keinesfalls nur Investitionen finanziert werden dürften (BVerfGE 311 (341)).

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“.72 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 *Kube*, wenn er unabhängig vom „Wortlaut“ und „Zweck der Regelungen“ glaubt feststellen zu dürfen: „In der Sache ist unter Einnahmen aus Krediten [...] die Nettoneuverschuldung des Bundes [...] zu verstehen [...] Es wäre nicht sachgerecht, den Gesamtrahmen der zulässigen Kreditaufnahme von den Zufälligkeiten des jeweiligen Tilgungs- und Umschuldungsbedarfs abhängig zu machen“.73 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.74

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.75

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 Alt-schulden verfassungsrechtlich unbedeutend sein sollten.

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

Die hM dazu ist z.B. von *Markus Heintzen* lapidar wie folgt ausgedrückt: „„Einnahmen aus Krediten“ im Sinne des Art. 115 Abs. 2 S. 1 meint die Netto-Neuverschuldung. Kredite, die dem Schuldendienst dienen, also Umschuldungen, fallen nach der ratio

⁷² *Karl Heinrich Friauf*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV: Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, Heidelberg 1990, Staatskredit, Rn. 41 – zustimmend zitiert bei *Höfling* (Fn. 67), S. 173, Anm. 120.

⁷³ *Hanno Kube* (Fn. 52), Art. 115 Rn. 125.

⁷⁴ Vgl. dazu *Lappin* (Fn. 64), S. 179.

⁷⁵ Vgl. BT-Drs. 5/3040, Rn. 165.

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 Schuldenlast nicht ansteigen lassen und dem Kreditmarkt nicht zusätzliche Mittel entziehen. Damit deckt sich dieser Begriff mit den gemäß Art. 110 Abs. 1 im Haushaltsplan auszuweisenden Krediten.⁷⁶ Demzufolge würden also diejenigen Kreditaufnahmen, die der Tilgung von Alt-Krediten dienen (Anschlussfinanzierungen), nicht zu „Einnahmen aus Krediten“ (i. S. des Art. 115 Abs. 2, Satz 1) 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 Höfling: „So entspricht es denn auch allgemeiner Auffassung, dass die Krediteinnahmen im Sinne von Satz 2 1. Hs [...] eine kleinere Größe ausmachen als der in Satz 1 genannte Kreditaufnahmebetrag“.⁷⁷ Zur Begründung wird auf die „deutliche terminologische Differenzierung“⁷⁸ 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 zusammen fällt.

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.

5.6 Zur Bedeutungsdifferenz zwischen „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“

Zum ersten Punkt: Dass (intensional) 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

⁷⁶ Markus Heintzen, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Stark (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl., München 2001, Art 115 Rn. 16.

⁷⁷ Höfling (Fn. 67), S. 172 f.

⁷⁸ Höfling (Fn. 67), S. 172.

Ermächtigung vorliegen, u. a. m., 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 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 Finanzschuld⁷⁹, 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 zurück bleiben.

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.⁸⁰

5.7 Zum Telos der „Einnahmen aus Krediten“ (i. S. von Art. 115, Abs. 2 Satz 2)

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

⁷⁹ Die amtliche Begründung zum Art. 115 GG definierte entsprechend: „Der Begriff „Kreditaufnahme“ bedeutet die Begründung von Finanzschulden“ (BT-Drs. 5/3040, Rn. 129).

⁸⁰ 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. 107).

„keine Definition des Einnahmebegriffs“⁸¹ 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.⁸² Ein Teil der Ausgaben durfte bisher gemäß Art. 115 GG bis zur „Summe der veranschlagten Investitionen“ durch „Einnahmen aus Krediten“ gedeckt werden. Kredite, die zur „Deckung von Ausgaben“⁸³ dienen, heißen üblicherweise „Deckungskredite“. Von irgendeinem Telos irgendwelcher Einnahmen ist in diesem Zusammenhängen nirgends die Rede. Allgemein gilt der „Grundsatz der Gesamtdeckung“, demzufolge alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen.⁸⁴ Sofern Einnahmen zweckgebunden sein sollen, sind diese mit den dazugehörigen Ausgaben „kenntlich zu machen“.⁸⁵

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“.⁸⁶ Daraus wird dann gefolgert: „Kreditfinanzierte Tilgungsmittel vergrößern [...] nicht den Schuldenstand; sie verschaffen dem Staat auch keine Einnahmen“.⁸⁷

Zur Ableitung dieser These wird zunächst konzediert: „Selbstverständlich führen Kreditaufnahmen im Augenblick immer zu einer Veränderung [...] auch der verfügbaren Mittel des Bundes“⁸⁸, um danach zu betonen, 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

⁸¹ *Markus Wiebel*, in: Rudolf Dolzer/Hans Jürgen Abraham/Wolfgang Kahl (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), (Loseblattsammlung), Zweitbearbeitung April 1978, Art. 115 GG, Rn. 85; ebenso *Höfling* (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: *Hermann Oetjens*, Der Schuldenberg - gegen die Verewigung der Staats-Schulden, 2015, 41 - 53 (<http://www.oetjens.info/11.html> <24.6.15>).

⁸² HGrG § 12 Abs. 4; ebenso BHO § 17 Abs. 1.

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

⁸⁴ HGrG § 7; BHO § 8.

⁸⁵ BHO § 17 Abs. 3; entsprechend HGrG § 8.

⁸⁶ *Wiebel* (Fn. 81), Rn. 87. – Dem folgt *Höfling* (Fn. 67), S. 173.

⁸⁷ *Höfling* (Fn. 67), S. 173. – Entsprechend *Wiebel* (Fn. 81), Rn. 89f.

⁸⁸ *Wiebel* (Fn. 81), Rn. 86. – Entsprechend *Höfling* (Fn. 67), S. 178.

sein kann als die *Summe* der einzelnen (tatsächlichen) Kreditaufnahmen, welche mit der Summe der aus ihnen resultierenden Einnahmen aus Krediten identisch wäre.

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 übrigbleibt. 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“.⁸⁹

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 bestimmenden „Aufgaben des Bundes“ die Rede. Abweichend von der üblichen Bedeutung der „Deckungskredite“⁹⁰ (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.⁹¹ 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 haushaltsrechtlich⁹², 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 sein sollen.

Forscht man dem nach, wird klar, dass Wiebel sich offensichtlich (ohne es zu sagen) an den Sprachgebrauch der Haushaltsgesetze anlehnt. Das HG 1970⁹³ (für welches erstmals der neue Art. 115 GG und die neue BHO anzuwenden war) stellt in § 1 den „Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1970“ (auf 90 945 761 300 Deutsche Mark) „*in Einnahme und Ausgabe*“ fest, worin aber nur die Nettoneuverschuldung enthalten ist. Anschließend erteilt § 3 Abs. 1 die Ermächtigung zur Kreditaufnahme

⁸⁹ Fn. 81.

⁹⁰ Vgl. Fn. 36.

⁹¹ *Wiebel* (Fn. 81), Rn. 90.

⁹² Das ergibt sich aus § 10 Abs. 2 Ziff. 2 HGRG in Verbindung mit § 13 Abs. 3 Ziff. 2 BHO sowie aus der genannten Definition der Deckungskredite.

⁹³ BGBl I 61/1970, S. 877.

zunächst in Höhe der Nettoneuverschuldung „zur Deckung von Ausgaben“. Abs. 2 fährt dann fort: „Dem Kreditrahmen nach Absatz 1 wachsen die Beträge zur Tilgung von im Haushaltsjahr 1970 fällig werdenden Kredite 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, als ob die Anschlussfinanzierungen mit dem in „Einnahme und Ausgaben festgestellten Haushalt“ des jeweiligen Haushaltsjahres nichts zu tun hätten, 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“.⁹⁴ Klar, man kann 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 im Sinne von § 1 HG) aus den Ausgaben der zukünftigen Haushalte die fällig werdenden Tilgungsmittel heraus⁹⁵, 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.

5.8 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“⁹⁶ 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.⁹⁷ Piduch hatte argumentiert,

⁹⁴ Wiebel (Fn. 81), Rn. 89.

⁹⁵ Genau das wird später im Zusammenhang der „Schuldenbremse“ unter dem Titel „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben“ explizit gefordert werden (dazu mehr unten Abschn. V). Mit dem Wortlaut des Art. 115 GG von 1969 ist das jedoch nicht vereinbar.

⁹⁶ Wiebel (Fn. 81), Rn. 91.

⁹⁷ Vgl. Erwin Adolf Piduch, Ist die Netto-Veranschlagung der Krediteinnahmen verfassungsrechtlich zweifelhaft? in: DÖV 1969, 190; Theo Sponheuer, Ist die Nettoveranschlagung der Kredit-

dass auch in der Saldierung von Krediten mit den Tilgungsausgaben beide vollständig (wenn auch nicht getrennt) veranschlagt seien.⁹⁸ 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.⁹⁹ - 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 (gemäß 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.¹⁰⁰ Diese Beiträge zur Schuldentilgung waren aber nach bisheriger Haushaltspraxis in der Regel wiederum Kredite.¹⁰¹ 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 Kreditbegrenzungsvorschrift des Art. 115 GG gefordert ist. Das ist aber, wenn man genauer hinschaut, in keinster Weise der Fall. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG begrenzt die Einnahmen aus

einnahmen verfassungsrechtlich zweifelhaft? Erwiderung zu Erwin Adolf Piduch in DÖV 1969, 190, in: DÖV 1969, 486 und wieder *Erwin Adolf Piduch*, Ist die Nettoveranschlagung der Krediteinnahmen verfassungswidrig? Antwort auf die Erwiderung Sponheuer (DÖV 1969, 486), in: DÖV 1969, 796. - Ausgelöst wurde diese Debatte durch die Stellungnahme des *Institut Finanzen und Steuern*, Zur Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushaltentwurfs 1969: (Heft 110), Bonn 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. 67), S. 176f.

⁹⁸ *Piduch* (Fn.97), DÖV 1969, 190 (192).

⁹⁹ Vgl. *HambVerfG*, Urteil vom 30.5.1984 - 1/84 in: *HmbJVBl* 1984, 169, Leitsatz 1.3. - Indem das *HambVerfG* den Kreditfinanzierungsplan mit einbezieht, 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. 76) im Auge hat.

¹⁰⁰ RHO § 3 Abs. 2 Satz 2.

¹⁰¹ Die *Reichsschuldenordnung* (RGBl I 1924, 95) hatte vorgesehen, dass der Betrag von Tilgungen „dem Anleihekredit des laufenden Jahres zu[wachse]“ (§ 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 (gemäß Art. 123 GG) bestritten: *Hermann Meder*, Rechtsgrenzen der Kreditemächtigung des Bundes, in: *Wertpapier-Mitteilungen* 7/1959, 191. Vgl. dazu *Höfling* (Fn. 67), S. 89.

Kredit, § 18 BHO begrenzt dagegen nur die *Einstellung* der Einnahmen aus Krediten in den Haushaltsplan, was etwas vollkommen anderes ist.¹⁰²

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: das ist der Anteil der Einnahmen aus Krediten, der der Tilgung fällig werdender Alt-Schulden dient. Dieser Anteil der Kredite (die Anschlussfinanzierungen) erscheint aber nicht mehr im (gemäß § 1 der Haushaltsgesetze) „festgestellten“ Haushaltsplan, sondern nur noch im Kreditfinanzierungsplan. Die Krediteinnahmen, die nach RHO in ihrer Gesamtheit im ao Haushalt zu veranschlagen waren, werden jetzt also gesplittet. Der Anteil der Nettoneuverschuldung soll (gemäß § 18 BHO) als „in den Haushaltsplan eingestellt“ gelten,¹⁰³ 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.¹⁰⁴

Man gerät hier veranschlagungsrechtlich im Hinblick auf Art. 110 GG allerdings schnell in eine logische Paradoxie: Wenn man (mit Piduch oder dem HambVerfG) die Auffassung vertritt, dass die Nettoveranschlagung 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 (im Sinne des § 18 BHO) sagen, dass im Haushaltsplan nur die Nettoverschuldung veranschlagt ist. Man kann nicht zwei Herren dienen. Entweder wird Art. 110 GG Genüge getan, so dass 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 Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt“ jedenfalls als *echte Teilmen-*

¹⁰² Vgl. dazu *Jahndorf* (Fn. 68), S. 112 ff.), der die „demokratiethoretische Funktionendifferenz zwischen Veranschlagungsrecht und Staatsschuldenrecht“ betont. - In der Literatur wird diese Differenz missachtet, so dass z.B. *Patzig* davon ausgeht, dass „die Kreditbegrenzungsregel des Art. 115 in § 18 Abs. 1 Bundeshaltsordnung (BHO) übernommen“ worden sei (*Werner Patzig, Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte, DÖV 38/1985, 293 (295)*). So auch *Friauf* (Fn. 72), 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.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Vgl. *Höfling* (Fn. 67), S. 28.

ge 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)“¹⁰⁵

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 auf [...] festgestellt“.

Damit sind wir genau bei dem, was Wiebel unter den „Kreditmitteln“ versteht, „die dem Bund für die mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben zur Verfügung stehen“¹⁰⁶. 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 Begriffs Konstruktionen 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 werden.

5.9 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

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Wiebel (Fn. 81), Rn. 90.

Artikel 115 GG angeblich nicht gelten soll. Dasselbe gilt für die zahlreichen anderen Vorkommnisse dieser Wendung im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und in der Bundeshaushaltsordnung (BHO).¹⁰⁷

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 Artikel 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. 20-mal¹⁰⁸ 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 verdanke. 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 *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“.¹⁰⁹ Hält man sich (im Sinne einer ‚objektiven‘ Auslegung¹¹⁰) an den Wortlaut des Art. 115 GG von 1969, so gibt es nicht den geringsten Grund, die kreditäre

¹⁰⁷ Die Phrase „Einnahmen aus Krediten“ findet sich Einzelgesetzen mehr als 10-mal: Vgl. HGrG §§ 10, 12, 13, 21, 39; BHO §§ 13, 14, 15; 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.

¹⁰⁸ Vgl. GG Art. 23, 106, 107, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 120.

¹⁰⁹ *Lappin* (Fn. 64), S. 142

¹¹⁰ Vgl. dazu *Lappin* (Fn. 64), S. 141 ff. – Zur allgemeinen Theorie der juristischen Argumentation, insbesondere zur dazu erforderlichen Analyse des Wortgebrauchs, vgl. *Robert Alexy*, Theorie der juristischen Argumentation, Frankfurt, 3. Aufl. 1996, S. 278 ff.; zum ‚Wortlaut‘ der Verfassung: *Alexy* (Fn. 57), S. 502 ff.

Finanzierung der Tilgungsausgaben für Alt-Schulden (die grundsätzlich durchaus erlaubt ist) aus dem Begrenzungssinn des Artikels 115 GG auszunehmen.¹¹¹

Daraus ergibt sich, wenn auch mit etwas anderen Argumenten, was schon die Verfassungsrichter *Di Fabio & Mellinshoff* 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 BVerfG sich (mangels Entscheidungserheblichkeit) nicht den Sondervoten angeschlossen hat, so hat es doch in seinem sybillinischen Schlusssatz 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“.¹¹²

Fazit: Insoweit die Haushaltsgesetze Kreditermächtigungen erteilten, 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.

5.10 Die Schuldenbremse von 2009 und das Art-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 Artikels 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 Halbsatz 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 Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.“ Erstmals er-

¹¹¹ Vgl. dazu auch die „Abweichende Auffassung des Verfassungsrichters *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“ (HVerfG 1/84 (Fn. 99), S. 182).

¹¹² BVerfGE 119, 152. – Da sich die mögliche Verfassungswidrigkeit auf die Normallage bezieht, Gegenstand des Verfahrens aber ein Haushalt war, für den die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts reklamiert war, hatte das BVerfG diese Frage nicht endgültig zu entscheiden.

scheint 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“. ¹¹³ Passend zum Art-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, so dass sich wie 1969 wieder die Frage ergibt, ob derartige einzelgesetzliche Veranschlagungsregeln (unabhängig von der Frage derer 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. ¹¹⁴

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“. ¹¹⁵

Das ist eine erstaunliche Rhetorik. Von wegen „aus Gründen der Praktikabilität“. 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 Alt-Schulden aus den „Einnahmen“ und die Tilgungsausgaben aus den „Ausgaben“ heraus gerechnet 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 1995 ¹¹⁶ heißt es ausdrücklich: „[...] Finanzielle Transaktionen verändern die Vermögensbestände [...]“.

¹¹³ Art. 115 Abs. 2 Satz 5.

¹¹⁴ Vgl. oben Fn. 107.

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

¹¹⁶ *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.).

Ohne das hier im Einzelnen ausführen zu können, 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“.¹¹⁷ 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 Absatz (1) „*einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz*“ bedürfen, was, wie auch die herrschende Meinung nie in Frage gestellt hat, nach dem Bruttoprinzip zu erfolgen hat.¹¹⁸ 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 Alt-Schulden durch die Erlaubnis zur unbegrenzten Prolongation verewigen zu dürfen.

¹¹⁷ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2011/12: Verantwortung für Europa wahrnehmen, S. 184.

¹¹⁸ Vgl. dazu oben Text zu Fn. 56f .

5.11 Schlussbemerkung

Bei alledem haben wir es mit einer erstaunlichen Diskrepanz zu tun zwischen der offenkundig verfolgten (einzelgesetzlichen) Strategie der Regierungen, sich des Tilgungszwanges durch die geschilderte 'Ewigkeitsgarantie' für Altschulden zu entledigen, und dem manifesten Wortsinn¹¹⁹ der Verfassung, demzufolge eine Ausklammerung der kreditären Finanzierung der jeweils fälligen Tilgungen aus dem Begrenzungssinn des Art. 115 GG nicht zulässig ist.

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.

¹¹⁹ Vgl. dazu BVerfGE 1/299: "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."

6 Der Staat als Unternehmer (2005).

Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft quergedacht.

Ein Plädoyer für mehr unternehmerische Vernunft in Bezug auf die Staatsfinanzen.

6.1 Vorbemerkung

Die gegenwärtigen¹²⁰ Diskussionen um Arbeitslosigkeit, Renten, Gesundheitswesen, etc., kurz: um den Sozialstaat finden zwar ein lebhaftes Interesse in der Bevölkerung, vor allem natürlich bei den jeweils Betroffenen, aber kaum bei den Intellektuellen – von wenigen Ausnahmen abgesehen. Die Debatte wird beherrscht von der Wirtschaft und der Parteienpolitik. Das ist bedauerlich, handelt es sich doch um Fragen von allgemeiner staatspolitischer Bedeutung, die eigentlich alle interessieren und zu Kommentaren herausfordern sollten, die zivilgesellschaftlich und politisch in der allgemeinsten Bedeutung dieses Wortes engagiert sind. Kann der moderne demokratische Staat überhaupt etwas anderes sein als ein Sozial-Staat – im besten Sinne dieses Wortes? Wenn ja, wieso kommt dieser Begriff heute so in Verruf? Wenn nein, welche Alternative gibt es dazu?

Der folgende Beitrag nimmt eine philosophische Perspektive ein, ohne doch eine spezielle philosophische Richtung für sich in Anspruch nehmen zu können. Man könnte ebenso gut sagen, es meldet sich der gesunde Menschenverstand zu Wort, wenn denn der eine allgemein anerkannte Form für sich reklamieren könnte. Descartes pries bekanntlich, nicht ganz ohne Ironie natürlich, den gesunden Menschenverstand als die am besten verteilte Sache der Welt. Jeder glaube nämlich, genügend davon abbekommen zu haben.

Nenne man das Folgende nun Philosophie oder Ausdruck des gesunden Menschenverstandes. Auf einen besonderen Titel kommt es nicht an. Problematisch sind derartige Rubrizierungen allzumal. Man möge die Argumentationen teilen oder auch nicht, es wäre jedenfalls viel gewonnen, wenn sie dazu anregten, den anstehenden Fragen um die Zukunft unserer Gesellschaft die lebhafteste intellektuelle Auseinandersetzung zurückzugeben, die ihnen gebührt. Es geht schließlich um das wohlverstandene Allgemeinwohl, nicht um die Partikularinteressen einzelner oder einzelner Gruppen in der Gesellschaft.

6.2 Die Frage nach dem Sozialen

6.2.1 *Animal Sociale*

Die Frage nach der Arbeitslosigkeit und der immer weiter ausgreifenden Armut größerer Teile der Bevölkerung ist in die allgemeinere nach dem Sozialstaat eingebunden, den viele inzwischen für die Wurzel aller Übel zu halten scheinen. Selten ist das

¹²⁰ Geschrieben im Wahlkampfsjahr 2005 als Reaktion auf den rüden Angriff auf den Sozialstaat durch Habermann (Fn 121) .

Soziale, welches traditionelle Philosophie als Wesensmerkmal mit dem Begriff des Menschen zu verbinden gesucht hat, indem sie den Menschen als *animal sociale* zu denken lehrte, derart rüde und unverhohlen attackiert worden wie heute. So ist sich zum Beispiel die sich gern als seriös gebende Tageszeitung *Die Welt* nicht zu schade dafür, zur Begleitung des aktuellen Wahlkampfes ein "*Polemische Sozialwörterbuch*" als regelmäßige Kolumne herauszugeben, in dem alles auf den Kopf gestellt wird, was sozial engagierte Menschen bisher für richtig gehalten haben.

Umbruch und Krisenzeiten bringen es mit sich, daß über grundlegende Fragen neu nachgedacht werden muß. Dazu gehört, daß alte Denkgewohnheiten, wie es so schön heißt, auf den Prüfstand gehören, natürlich auch lieb gewordene Vorstellungen über das, was als sozial gilt. Warum auch nicht? Ist es aber wirklich so, daß alle wesentlichen Fragen des menschlichen Selbstverständnisses, und dazu gehört nun einmal die Frage nach dem Sozialen, in den Zuständigkeitsbereich der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik gehören? Wie konnte es geschehen, daß in diesem Zusammenhang von einem Staatsoberhaupt eine neue Vorfahrtsregel für das allgemein Menschliche aufgestellt wurde, was von einigen in den Wahlkampfeslogan umgemünzt wird: "Sozial ist was Arbeit schafft"?

6.2.2 Arbeiten und Produzieren

Gewiß steckt einige Wahrheit darin, die wohl erwogen gehört. Das Arbeiten, die Arbeit ist wie das Soziale ein fundamentales Anthropologikum. Eben deshalb liegen diese beiden Begriffe auch so nahe beieinander. Muß das aber bedeuten, daß man den einen durch den anderen definieren kann?

Die Arbeit, das Arbeiten ist deshalb so fundamental, weil es sich dabei um die spezifische Art und Weise handelt, wie der Mensch sich nicht nur zu seiner Umwelt (einige schlagen vor zu sagen: Mit-Welt), sondern auch zu sich selbst verhält.

Was das erstere betrifft, so hat die Formel des Alten Testaments, dem Menschen sei aufgegeben, sich die Welt untertan zu machen, die Auffassung innerhalb der westlichen Philosophie und Lebensanschauung begünstigt, in der Umwelt lediglich ein rohes Material zu sehen, welches durch die menschliche Arbeit in Produkte verwandelt wird. So sind es denn (vornehmlich in den Industriestaaten) vor allem die "Produkte", die Ergebnisse menschlicher Arbeit, welche die Lebenswelt des modernen Menschen ausmachen und immer weniger die Natur, die den Lebensraum der sogenannten Naturvölker bestimmt. Natur kommt in den Industriegesellschaften wesentlich nur entweder gebändigt in der Konsumform des Ferienphänomens oder ungebändigt in der Form von Naturkatastrophen vor, welche alle Technologie immer wieder in ihre Schranken verweist. Das sollte hier zunächst mehr als phänomenologische Feststellung, weniger als immer wohlfeile Zivilisationskritik verstanden sein.

6.2.3 **Menschenrecht auf Arbeit**

Wenn es also wahr ist, daß es zum Wesen des Menschen gehört, sich seine Um-/Mit-Welt anzueignen, indem er sie durch Arbeit in Produkte verwandelt, dann wird von hier aus verständlich, was man Menschen antut, wenn man sie aus der Lebenswelt der Produkte und des Produzierens ausschließt. Nicht zuletzt diese Einsicht hat dazu geführt, daß im "Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte" (19.12.1966), in der sogenannten zweiten Generation der Menschenrechte, im Artikel 6 ein "Recht auf Arbeit" formuliert wurde: Die Vertragstaaten, heißt es dort, *"erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfaßt, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts."* Satz (2) desselben Artikels gibt weitere Konkretisierungen: Die *"zur vollen Verwirklichung dieses Rechts zu unternehmenden Schritte umfassen fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme sowie die Festlegung von Grundsätzen und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen"*.

6.2.4 **Arbeit an sich selbst: Bildung**

Was den zweiten Aspekt der Arbeit betrifft, die Arbeit an sich selbst, so ist diese in weltweiter Auffassung ebenfalls in den Rang eines allgemeinen Menschenrechts erhoben: das "Recht auf Bildung" nämlich.

Was bedeutet in diesem Zusammenhang das Soziale?

Auch dazu liefert das Alte Testament eine Weisheit: Es sei nicht gut, heißt es, daß der Mensch allein sei. Das läßt sich steigern. Es ist nicht nur nicht gut, es ist völlig unmöglich, daß der Mensch in einem strikten Sinne allein sei. Der Mensch ist weder physisch noch seelisch in der Lage, als Einzelwesen zu existieren. Weitere Ausführungen dazu seien mir an dieser Stelle erlassen.

Dasselbe gilt auch für die Arbeit. Jede Arbeit, sowohl das Produzieren in und mit der Um-/Mit-Welt wie auch die Arbeit an sich selbst, setzt sozialisierende Prozesse der Bildung voraus und in Gang, welche die spezifische Kultur jeder Gesellschaft ausmachen, die sich der Gemeinschaft und nicht den einzelnen verdankt. Auch diese Einsicht findet Berücksichtigung in der Formulierung der Menschenrechte der zweiten Generation, indem in dieser Hinsicht interessanterweise nicht nur Individualrechte, sondern vor allem auch Rechte von Gemeinschaften formuliert werden, z.B. das *"Recht auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung"*, welches in der Proklamation als *Recht aller Völker* bezeichnet wird.

Bedenkt man diese Zusammenhänge, so fällt auf, daß Wendungen wie "Recht auf Arbeit", "Recht auf Bildung" sowie das "Recht auf Entwicklung" mit einem allzu restriktiven Rechtsbegriff, insbesondere einem solchen, der, wie es bei z.B. bei Immanuel Kant geschieht, das Recht mit "der Befugnis zu zwingen" verbindet, nicht

vereinbar sind. Zur Arbeit, zur Bildung und zur Entwicklung kann (und sollte) man niemanden zwingen, den einzelnen nicht, Gemeinschaften schon gar nicht.

6.2.5 Freiheit des Liberalismus

Andererseits kommt man mit der liberalistischen Auffassung, die in Menschenrechten allein abstrakte Freiheitsrechte zu sehen vermag, auch nicht weiter. Das sind Rechte, die eine offene Landschaft voraussetzen, in die man nur hinauszufahren braucht, um irgendwo seinen Claim einzuschlagen, wo man sein Haus bauen und fortan sein Land bestellen möchte. In einer Welt, wo (fast) alle Claims schon eingeschlagen sind, wo Aneignung von Natur und Bildung nicht allein ursprüngliche Arbeit, sondern vor allem auch Geld voraussetzen, welches allein Zugang zu bearbeitbarem Material und zur qualifizierten Dienstleistung anderer, vor allem auch die zur Bildung eröffnet, in einer solchen Welt kann man mit abstrakten Freiheitsrechten immer weniger anfangen.

6.2.6 Sozialstaatliche Einstandspflicht

Weil das so ist, hat das Bundesverfassungsgericht (BVG) 1983, seinerzeit unter dem Vorsitz von Roman Herzog, in einem damals Aufsehen erregenden Urteil den Grundsatz einer "sozialstaatlichen Erfüllungsgarantie" des Staates in Bezug auf die durch Artikel 7 GG garantierte Privatschulfreiheit formuliert und daraus eine Finanzierungspflicht des Staates abgeleitet.

Solange es nur um Geld geht, mag sich eine solche Erfüllungsgarantie ganz gut anhören. Wenn es jedoch um etwas so Fundamentales wie das "Recht auf Leben" geht, kommt man, wie jüngst die Bundesjustizministerin Brigitte Zypries in einer viel beachteten Rede ausführte, in einige Schwierigkeiten. Einer in vitro befruchteten Eizelle, führte sie aus, könne man nicht gut eine staatliche Erfüllungsgarantie auf Entwicklung zu einem lebensfähigen Menschen hin geben. Folglich, so schloß sie messerscharf, könne man eben dieser Eizelle auch nicht über den Begriff der Menschenwürde den Schutze des Grundgesetzes angedeihen lassen.

Derartige Argumentationen entbehren nicht einer gewissen Logik. Je stringenter die Argumentation, desto deutlicher treten aber auch deren mehr oder weniger stillschweigende Voraussetzungen in Erscheinung, hier die als zwingend vorausgesetzte Annahme, daß mit einem Recht auch eine "Erfüllungsgarantie" des Staates verbunden sein müsse.

6.2.7 Grenzen des Rechtszwanges

Befugnis zu zwingen, Erfüllungsgarantie, schon ein Blick auf die Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit als solche zeigt, daß man mit diesen Begriffen nicht weit kommt. Das BVG, pflegte Roman Herzog öfter zu betonen, hat keine Truppen. Sprich: In Bezug auf die Urteile des BVG läuft die Rede von einer Zwangsbefugnis oder von einer Erfüllungsgarantie des Rechts ins Leere, solange jedenfalls, wie man

mit Zwang die Vorstellung von irgendeiner Institution verbindet, welche die Befugnis und die Macht zum Zwingen hätte. Das Parlament, welches ein verfassungswidriges Gesetz beschlossen, das Gericht, welches ein verfassungswidriges Urteil gesprochen, die Verwaltung, welche eine verfassungswidrige Maßnahme vollzogen hat, alle diese werden nicht etwa (wie zu früheren Zeiten üblich) wegen Hochverrats angeklagt und anschließend von irgend jemand zur Verfassungskonformität gezwungen. Die Sprüche des BVG üben, wenn überhaupt, einen ausschließlich kommunikativen Zwang aus, der allein durch die allgemeine Rechtskultur unserer Zivilgesellschaft verbürgt ist. Und sie schreiben, wenn's gut geht, eben diese Rechtskultur fort, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Sie verhelfen zu einem verschärften, vielleicht sollte man etwas sanfter sagen: sensibleren Verständnis von Begriffen wie Menschenwürde, Gleichheit, Diskriminierung, Steuergerechtigkeit, Sozialbindung des Eigentums etc. etc., kurz: von allem, weswegen dieses höchste Gericht angerufen und was von ihm zur Entscheidung angenommen wurde. In demselben Sinne, und nur in diesem Sinne, wirkt, wenn überhaupt, der Diskurs um die allgemeinen Menschenrechte, an dessen Proklamationsstand sich das Grundgesetz ausdrücklich anbindet. Und dazu gehören nun einmal auch die sozialen und kulturellen Menschenrechte.

6.2.8 Zivilgesellschaftlicher Fortschritt

In der Regel feiern wir dies alles als Fortschritt einer modernen demokratischen Zivilgesellschaft. Niemand kommt auf die Idee, die Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit zu verwerfen, allein deshalb, weil es dieser Institution an Zwangsmitteln fehlte, ihre Urteile mit Erfüllungsgarantie zu versehen. Ganz im Gegenteil. Niemand kann sich im Ernst vorstellen, daß die Wahl am 19. September auch dann noch stattfinden könnte, wenn das BVG die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten für verfassungswidrig erklären sollte. Dieser Spruch würde einfach aus sich heraus seine Wirkung tun. So tief ist diese Institution inzwischen in unserem allgemeinen Rechtsbewußtsein verankert, daß es eines anderen als des kommunikativen Zwanges überhaupt nicht mehr bedarf.

Anders liegt die Sache bisher (leider) beim System der völkerrechtlichen Verträge. Der angestrebte Internationale Strafgerichtshof ist, allen voran durch die USA, noch nicht allgemein anerkannt. Und in Bezug auf den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof hat beispielsweise jüngst das Bundesverfassungsgericht selbst einen Souveränitätsstreit vom Zaune gebrochen. Die Sprüche des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs müßten zwar, wie überhaupt völkerrechtliche Vereinbarungen, angemessen berücksichtigt werden, sie könnten aber nicht beanspruchen, als unmittelbares Recht in den Mitgliedsländern angesehen zu werden. Damit hat sich das BVG das Recht vorbehalten, von Fall zu Fall letztinstanzlich zu entscheiden, ob entsprechende Urteile verfassungskonform abgewogen wurden oder nicht.

Aber wie immer man auch zu derartigen Positionen im Einzelnen stehen mag, die streitenden Parteien bleiben doch wenigstens kommunikativ, und greifen

jedenfalls nicht zu dem Zwangsmittel des Krieges, welches in früheren Zeiten als selbstverständliches Recht der Staaten galt. Allein das darf als Fortschritt gelten.

Wenn also trotz diverser Einschränkungen, die realistischer Weise natürlich immer noch zu machen sind, allerorten offenkundig eine deutliche allgemeine Entwicklung in der Auffassung und Weiterentwicklung dessen, was man "Recht" nennt, dahin zu verzeichnen ist, daß dasselbe zu höchst sinnvollen Konstruktionen und Anwendungen führt, welche allerdings nicht mit Zwangsmitteln oder Erfüllungsgarantie versehen sind, wie ist es dann zu erklären, daß immer mehr Fanfaren in der öffentlichen Diskussion einen Abgesang auf den Begriff einer "sozialen Gerechtigkeit" zu blasen versuchen?

6.2.9 "Soziale" Gerechtigkeit

Mit der Idee der Gerechtigkeit, möchte man meinen, ist in einem moralischen Sinne notwendig die des Sozialen verbunden. Das sehen jedoch nicht alle so.

Der Neoliberalismus, allen voran dessen Begründer Friedrich A. von Hayek in seiner "Verfassung der Freiheit" (1960), vertritt die These, daß es so etwas wie soziale Rechte nicht gebe, daß der Begriff einer "sozialen Gerechtigkeit" in sich widersinnig sei. Olaf Henkel, den seinerzeitigen BDI-Präsidenten, hörte man des Öfteren dasselbe sagen. Und auch Ralf Dahrendorf, von der Queen zum Lord geadelt und seitdem Mitglied des britischen Oberhauses, führte kürzlich vor der "Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer (ASU)", der größten Mittelstandsvereinigung in Deutschland, in einem Vortrag mit dem Titel: „Wie sozial kann die Soziale Marktwirtschaft noch sein?“ aus, daß er mit der Rede von sozialen Rechten so seine Schwierigkeiten habe. Sie schwäche, führt er aus, "die Kraft der eigentlichen Bürgerrechte und erhebt zur angeblich einklagbaren Konstanten, was doch legitimer Gegenstand der politischen Auseinandersetzung mit ihren wechselnden Ergebnissen" sei. Und nachdem er auf diese Weise den Begriff des Sozialen aus dem Recht ausgeklammert hat, kann er die Fragestellung nach dem Sozialen, welches, wie wir gesehen haben, andernorts längst den Status von Menschenrechten erlangt hat, und die damit verbundene Beweislast umkehren: "*Die Frage ist nicht*", führt er aus, „*Wie sozial ist die Marktwirtschaft?*“, auch nicht „*wie sozial soll sie sein?*“, sondern: „*wie viel Soziales erträgt eine wettbewerbsfähige Marktwirtschaft?*“ und „*wer soll dieses Soziale wie bestimmen?*“

Was bei Ralf Dahrendorf noch relativ subtil daherkommt, tönt aus dem bereits erwähnten "*Polemischen Sozialwörterbuch*" (welches übrigens von einem Institutsdirektor desselben Verbandes, einem Professor Dr. Gerd Habermann¹²¹ verfaßt ist) unvergleichlich rüder, da dieses sich "mit Blick auf den anrollenden Wahlkampf" vorgenommen hat, "kritisch bis polemisch das gängige Schaumvokabular

¹²¹ Als Buch veröffentlicht unter dem Titel „Richtigstellung. Ein polemisches Soziallexikon“. München 2006. Ein weiteres Buch desselben Autors: „Der Wohlfahrtsstaat. Die Geschichte eines Irrwegs“. Berlin 1994.

sozialpolitischer Begriffe und Schlagworte" zu durchleuchten. So heißt es dort etwa zum Stichwort: "*Chancengleichheit. Freiheitsvernichtende Schimäre der Sozialpolitik. In einer freien Gesellschaft kann es nur Rechtsgleichheit geben*". "Soziale Gerechtigkeit" findet man selbstredend nur in Anführungsstrichen. Was sich hinter derlei Ideen verbirgt, das wird unter der Stichwortfolge: Erziehungsgeld, Erziehungsrenten, Elterngeld als "*egalitäre, neidgetriebene Leitbilder und Ideen*" gebrandmarkt. Dasselbe widerfährt unter dem Stichwort Finanzausgleich dem entsprechenden Verfassungsziel des Grundgesetzes, gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland anzustreben. Dieses wird als "*Ausdruck eines parasitären Egalitarismus*" gegeißelt.

Muß in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, daß auch die SPD unter der damaligen Geschäftsführung von Olaf Scholz sich des Begriffs der "Sozialen Gerechtigkeit" zu entledigen versucht hat?

Es reicht nicht, derartige Polemiken lediglich mit Abscheu zu zitieren, in der irrigen Meinung, damit sei schon irgend etwas getan. Man muß derartiges Denken schon ernst nehmen und auf seine Grundprämissen hin befragen. Es sind höchst einflußreiche Leute, die (nicht nur in Deutschland) heute so denken. Die "*Kritik der Gleichheit*", wie der gleichnamige Titel eines gewichtigen Buches von Wolfgang Kersting lautet, ist längst zu einem rechtsphilosophischen Thema ersten Ranges erhoben. Dabei zeigt sich, daß nicht nur Neoliberalisten deren rüde Egalitarismus-Polemik, sondern durchaus auch vielen sozialen Utopisten deren teilweise recht abstrusen Vorstellungen von Gleichheit vorzuhalten sind. Die weithin populistische Debatte um soziale Gerechtigkeit, Gleichheit, insbesondere Chancengleichheit u. a. m. ist leider auf beiden Seiten vielerlei Vorurteilen geschuldet, die offenbar nur schwer zu überwinden sind.

6.2.10 Zur Kritik der Menschenrechte

Die Philosophie der Neuzeit kennt keine heiligen Texte, und demgemäß darf selbstverständlich im Namen der Meinungsfreiheit auch an Menschenrechtsproklamationen und Verfassungstexten Kritik geübt werden, wenn man glaubt, gute Gründe dafür zu haben. Die intellektuelle Redlichkeit sollte jedoch gebieten, daß man in solchem Fall zumindest den Stand des weltweiten Konsenses und den Status der Positionen richtig benennt, den man in Zweifel ziehen möchte.

Solange jedenfalls die genannten kulturellen und sozialen Menschenrechte in Kraft sind und solange wir durch das Grundgesetz in allgemeiner Weise auf deren Verbindlichkeit festgelegt sind, kurz: solange der weltweite Diskursstand um die moralische Dimension des Rechts auf diese Weise in positives Recht überführt ist, solange scheint mir der gesellschaftspolitische und rechtsphilosophische Diskurs um derartige Begriffe dringlicher geboten denn je.

Es geht um nichts weniger als um die Ausgestaltung der modernen Zivilgesellschaft im Lichte wohlverstandener Menschenrechte, um eine neue Aufklärung, wenn man so will, an der sich alle beteiligen sollten, die sich im weitesten Sinne als Kulturschaffende empfinden. Versäumnisse in dieser Hinsicht sind jedenfalls keinesfalls

nur der Politik anzulasten. Vielleicht findet sich jemand, der unter diesem Gesichtspunkt willens und in der Lage wäre, den "Verrat der Intellektuellen" von Julien Benda entsprechend zu aktualisieren.

Die neoliberale Kritik des "sozialen" Gerechtigkeits scheint mir jedenfalls darauf hinauszulaufen, die so gern bemühte "Freiheit unter dem Gesetz" an einen zu engen rechtspositivistischen Gesetzesbegriff zu binden, der die menschenrechts- und die verfassungsrechtliche Dimension abzuschütteln versucht.

6.2.11 Neoliberalismus und Moralismus: Halbierte Vernunft auf beiden Seiten:

Die gegenwärtige Debatte um den Sozialstaat in Zeiten der Globalisierung krankt allerdings an einer halbierten Vernunft auf beiden Seiten. Während der Neoliberalismus das Soziale auf den unternehmerischen Erfolg zu reduzieren, versucht und sich damit der menschen- und verfassungsrechtlichen Dimension des Sozialen verschließt, gefällt sich der soziale Moralismus darin, einen "Terror der Ökonomie" (Forrester) zu beschwören und sich damit einer ökonomischen Rationalität zu verweigern, ohne die nun einmal kein Wirtschaften, auch kein soziales, möglich ist. Natürlich können die jeweils halbierten Vernunftanteile einiges für sich ins Feld führen. Wenn Vätern den Betrieb führt und Müttern die Kinder erzieht, dann repräsentiert diese traditionale Arbeitsteilung durchaus unterschiedliche Rationalitäten und Einstellungen, die einander nicht in die Quere kommen sollten.

Aber was folgt daraus?

6.3 Homo oeconomicus

Für die Unternehmensführung hat man als Idealtypus (Max Weber) die geistige Gestalt des *homo oeconomicus* eingeführt. Für die Erziehungs- und Bildungsarbeit fehlt es an einem entsprechenden Terminus. Wie immer auch Erziehung, Bildung, Kunst, Wissenschaft, Pflege und Wohlfahrt funktionieren mögen, über eines scheinen sich die Kreativen dieser Welt zumindest einig zu sein: in ihrem Ressentiment gegen den *homo oeconomicus*. Natürlich nicht nur gegen diesen. In diesen Formenkreis gehören auch das Ressentiment gegen das Recht und die Juristerei, gegen den Staat und die Verwaltungen und alles, was mit Macht zu tun hat, vor allem auch eine gewisse Technikfeindlichkeit, die sich einem bloß rechnenden Verstand verdanke – und dies alles im Namen einer angeblich höheren Kultur.

6.3.1 Kampf der Kulturen

Der Physiker, Schriftsteller und hohe Staatsbeamte Charles Percy Snow hat 1959 in einem berühmten Vortrag vom Kampf zweier Kulturen, von dem Gegensatz zwischen Natur- und Geisteswissenschaften, gesprochen. Derlei Dualismen machen die Welt schön einfach. In Wahrheit geht es natürlich nicht nur um zwei, sondern um viel mehr Kulturen, um einen unausweichlichen Pluralismus unterschiedlichster

Denkweisen und Einstellungen nämlich, deren Handhabung je unterschiedlicher "zweiter" oder "dritter" oder sonstiger Sozialisierung bedürfen, wie man sie sich in Berufsausbildungen, Studium, Tätigkeiten in Berufen, in Ämtern u. dgl. mehr erwerben kann. Es prallen in unserer Gesellschaft sehr viel mehr als nur zwei "Welten" aufeinander, die einander kaum verstehen, und es quälen den (post-)modernen Faust weit mehr als nur zwei Seelen in seiner Brust, die keine integrative Therapie je zu einer einheitlichen Persönlichkeit wird verschmelzen können.

Zwar muß der (post-)moderne Mensch auf verschiedenen Hochzeiten tanzen können, das sieht im Grunde auch jeder ein. Nur die Hochzeit des *homo oeconomicus* spielt dabei im wahrsten Sinne des Wortes eine heraus gehobene Rolle. Sie wird geflissentlich gesellschaftlich geschnitten. In der allgemeinen Schulbildung kommt dieser Rationalitätstypus nicht vor, in der nachholenden Persönlichkeitsbildung auch nicht. Man lernt Malen, Musizieren Töpfern und Sprachen und Philosophie und Literatur. Man läßt sich in Planetarien auch gern den Lauf der Gestirne erklären. Wer hätte aber je davon gehört, daß jemand allein um der Bildung willen Kurse in Volkswirtschaftslehre oder Buchhaltung belegt?

6.3.2 II. Homo Oeconomicus und Homo Politicus

Die emotionalen, kulturellen und ökonomischen Kollateralschäden dieser Versäumnisse kann man an der intellektuellen Verheerung der Idee des Sozialstaates jeden Tag in der Zeitung oder in Talkshows erfahren.

Fangen wir deshalb einmal ganz einfach an:

6.3.3 Ökonomische Vernunft und wirtschaftliches Interesse

Natürlich muß man zur Erziehung von Kindern andere Teile der Gesamt-Persönlichkeit abrufen und kultivieren als zur Führung eines Wirtschaftsunternehmens. Folgt daraus aber, daß das eine Sache von Frauen, das andere Sache von Männern sein muß? Und weiter, folgt daraus, daß Erziehungsarbeit weniger oder gar nicht bezahlt werden sollte, weil dadurch, wie das *Polemische Sozialwörterbuch* unkt, die Eltern "zu bezahlten Erziehungsfunktionären des Staates" mutierten? Was hat denn das mit ökonomischer Vernunft zu tun? Das steht doch, wie man so schön sagt, auf einem ganz anderen Blatt.

Man mag sich in mehr oder weniger dramatisierenden Wendungen dagegen verwehren, in dem je eigenen Rationalitätsbereich von anderen Rationalitätsformen "kolonialisiert" (Habermas) zu werden. Richtig weiter helfen derartige Feinsinnigkeiten an dieser Stelle jedoch nicht. Gelebter Pluralismus erfordert immer wieder grenzgängerisches Denken und das Bemühen, scheinbar Unvergleichbares unter anderem Gesichtspunkt doch wieder zu vergleichen. Newtons Apfel und ein hübscher Busen, um dieses gern zitierte Beispiel wieder einmal zu bemühen, unterliegen nun einmal beide als Massen der Schwerkraft, mithin einer Fragestellung der Physik - welch unvereinbare Assoziationen diese beiden ansonsten auch auszulösen

vermögen. Dasselbe gilt für die Perspektive der Volkswirtschaft. Erziehungsarbeit und Unternehmertum mögen emotional und philosophisch noch so verschiedene Konnotationen hervorrufen, man sollte sich jedoch relativ schnell darüber verständigen können, daß es sich bei beiden um volkswirtschaftlich höchst bedeutsame Betätigungen handelt.

Aber wer betreibt schon Volkswirtschaft?

6.4 Homo politicus

Der Einzelunternehmer jedenfalls nicht. Er sieht die Welt ausschließlich unter betriebswirtschaftlicher Perspektive. Und die Erziehungswissenschaft? Vergessen wir's.

Wer aber ist zuständig für die Frage, warum zum Beispiel in Sachen Erziehung die Kosten der Schulbildung sozialisiert, die der Kleinkinderziehung aber privatisiert werden? Nennen wir ihn in Ermangelung eines besseren Namens einmal den *homo politicus*. Vom *homo politicus* erwarten wir, daß er das berühmte Große und Ganze im Blick hat.

Wie macht er das?

Es versteht sich, daß wieder einmal ein Idealtypus im Sinne Max Webers gemeint ist, der in einem allgemeinen politischen Diskurs allererst zu entwickelt wäre. Keinesfalls können auf diese Idealtypus bereits die gewählten Parlamentarier Anspruch erheben. Keine Wahl kann *per se* aus einem Menschen einen anderen geistigen Typus machen, als er nun einmal ist. Dasselbe gilt für andere Berufspolitiker, insbesondere Parteipolitiker. Wenn auch Politik als Beruf im 20. Jh. zu einer neuen soziologischen Kategorie wurde, kann doch niemand im Ernst behaupten, daß damit der Typus des *homo politicus*, wie er hier ins Auge gefaßt wird, schon hinreichend ausgelegt wäre, - schon gar nicht durch diejenigen, die schon wieder einen sogenannten Richtungswahlkampf auszurufen versuchen. Um den *homo politicus* sollte es durchaus Meinungsverschiedenheiten geben, aber keine Glaubenskriege. Dazu sind die anstehenden Probleme zu komplex.

Der *homo politicus* hätte Fragen des Rechts, der Kultur, Bildung und Wissenschaft, der Wirtschaft, Verfassungs- und Menschenrechtsfragen, die Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft, außenpolitische Machtkonstellationen, die Bewahrung des ökologischen Erbes für nachfolgende Generationen, Generationen- und soziale Gerechtigkeit, um nur diese zu nennen, zu erwägen und gegeneinander abzuwägen. Ein solcher Idealtypus kommt natürlich als konkrete Persönlichkeit nirgends vor, und er ist in vollendeter Gestalt auch kaum je konkretisiert zu erwarten.

6.4.1 Der *homo politicus* als ökonomischer Dummkopf

Wie dem auch sei und wie auch immer man versuchen könnte, den *homo politicus* positiv zu charakterisieren, eines scheint jedoch auch für ihn vor allem negativ festzustehen: Der *homo politicus* scheint in allen seinen bisherigen Konkretisierungen

vor allem eines zu sein: ein wirtschaftlicher Dummkopf nämlich. Das sagen nicht nur diejenigen, die wirtschaftliche Kompetenz für sich beanspruchen. Sie demonstrieren es selbst in ihrem tagtäglichen Tun.

6.4.1.1 **Beispiel: Erbschaftssteuer**

Nehmen wir ein Beispiel, in dem alle führenden Parteien sich einig zu sein scheinen: die Erbschaftssteuer. CDU/CSU und FDP fordern für Familienunternehmen explizit zunächst Stundung, nach 10 Jahren vollständigen Erlaß der Erbschaftssteuer. Die führenden Politiker der SPD und der Grünen sind nicht weit entfernt davon. Das Argument: Mittelständische Familienunternehmen schafften die meisten Arbeitsplätze, sie seien jedoch in der Regel knapp an Eigenkapital, welches man nicht zusätzlich mit einer Erbschaftssteuer belasten dürfe.

Das klingt wie wirtschaftlicher Sachverstand. Ist es ja auch, denn mit diesem Argument hat zunächst der *homo oeconomicus* gleich zweimal Recht. Mittelständische Familienunternehmen sind tatsächlich knapp an Eigenkapital, und es wäre in der Tat ein Wettbewerbsnachteil, wenn sie im Erbfall nennenswerte Summen flüssig machen müßten, um die dann fälligen Erbschaftssteuern zahlen zu können. Die Frage ist nur, ob der *homo politicus* gut beraten ist, wenn er unmittelbar und ohne zusätzliche Überlegungen dieser betriebswirtschaftlichen Perspektive des *homo oeconomicus* in dem Sinne folgt, daß die entsprechenden Betriebe folglich von dieser Belastung letztlich gänzlich befreit werden sollten.

Wie wenig zwingend eine solche Konsequenz ist, sieht man sofort, wenn man an die anderen Erben denkt. Die verschenken ihren Erbteil doch auch nicht. Warum auch?

Königreiche, Feudalbesitz, auch Bauernhöfe wurden einst an die Erstgeborenen vererbt, um deren Machtposition bzw. Wirtschaftskraft zu erhalten. Demokratien dagegen stellen alle Nachfahren gleich und überlassen es den Erbengemeinschaften, wie sie den Familienbesitz wirtschaftlich ertragreich weiterführen. Schon zwei Erben würden eine Firma ruinieren, wollte nur einer das Unternehmen weiterführen und den anderen auszahlen. Dieses Problem löst der *homo oeconomicus* tagtäglich in den unterschiedlichsten Varianten, nur in einer nicht: daß der zweite Erbe dem ersten die Auszahlung seines Erbteils zunächst stundet und nach 10 Jahren vollständig erläßt. Ein Wirtschaftsberater, der den beiden Erben zur Erhaltung des vererbten Familienbetriebes eine solche Regelung vorschläge, würde sich vollkommen lächerlich machen. Wieso sollte aber das, was für jeden *homo oeconomicus* lächerlich wäre, für den *homo politicus* von Wirtschaftskompetenz zeugen können?

Welchen Rat er auch von wem in welcher Absicht erhalten haben mag, die einfache Forderung an den *homo politicus* wäre also: verhalte dich in Bezug auf deine eigenen Ressourcen (zur Erinnerung gesagt: das sind unser aller, nämlich die Ressourcen der Allgemeinheit) doch bitte so, wie es ein normaler Mensch im Wirtschaftsleben auch tun würde, man könnte auch sagen: wie ein Unternehmer – in diesem Falle: wie ein Risikokapitalgeber.

Oder doch etwas sozialer? - Wir werden sehen.

Die naheliegende Lösung wäre also: Mit seinem Erbschaftssteueranteil wird der Staat zum Miterben, zum Miteigentümer in der Runde der Erbengemeinschaft. Die Bedingungen könnten konzilient (oder sollten wir sagen: sozialer?) sein: keine Einmischung in das operative Geschäft; Bereitschaft, sich jederzeit (natürlich zum Unternehmenswert) auszahlen zu lassen, selbstverständlich Beteiligung, wenn Gewinne ausgeschüttet werden, etc.

Keine Privatbank würde zu derartigen Konditionen ins Risiko gehen. Wenn der Staat das täte, wäre allein das schon sozial – und wirtschaftsfördernd. Aber Stundung und anschließende Schenkung? Das ist total verrückt.

6.5 Der Staat als Unternehmer

Warum ist es eigentlich so schwierig, den Staat in dieser Weise als Unternehmer zu denken?

Vielleicht deshalb, weil die Öffentlichkeit den Unternehmer eigentlich nur als Karikatur kennt. Entweder im negativen Sinne mit dickem Bauch, mit Uhrkette über der Weste und Zigarre im Mund oder im positiven Sinne als die neue Lichtgestalt des angeblich wahrhaft Sozialen, wie der Neopositivismus glauben machen möchte. Daß jedoch auch der Staat u. a. ein Unternehmen ist, ein non-profit-Unternehmen natürlich, aber ein solches, welches, gerade weil es die Ressourcen der Allgemeinheit führt, nichts zu verschenken hat und sich vor allem keine wirtschaftlichen Dummheiten leisten sollte, das scheint sich noch nicht allgemein herumgesprochen zu haben.

Von einem solchen Ansatz ist auch die volkswirtschaftliche Lehrmeinung weit entfernt. In der volkswirtschaftlichen Literatur gelten der Staat und die privaten Haushalte als Konsumenten, die Unternehmen als Produzenten. Diese Begrifflichkeit entstammt einer Modellvorstellung, die Wirtschaft primär als Produktion und Austausch von Waren begreift. War dies auch schon immer zu einfach, auf moderne Informations- und Dienstleistungsgesellschaften paßt diese Begrifflichkeit überhaupt nicht mehr. Das weiß im Grunde auch jeder. Gleichwohl hält man an dieser Begrifflichkeit fest. Die kulturellen Folgeschäden dieser Wortwahl sind aufgrund der mit ihr verbundenen emotionalen und unreflektiert wertenden Konnotationen erheblich. Leisten sie doch allerlei Spruchweisheit Vorschub, allen voran z.B. der folgenden: "Das Geld, welches der Sozialstaat ausgibt, muß woanders erst einmal verdient werden". Diesen Spruch hört man gelegentlich selbst eine Sozialministerin aufsagen.

6.5.1 *"Das Geld, welches der Sozialstaat ausgibt, muß woanders erst einmal verdient werden?"*

Wie denn? Das Geld, welches der Sozialstaat ausgibt, wenn Muttern sich vom Arzt für die Kinder ein Rezept verschreiben läßt, muß erst durch Vatern mit seiner Fabrik verdient werden? Mit welcher? Etwa mit seiner Pharmafirma, die eben die Tabletten

herstellt, die das Kind nun schlucken soll? Oder mit Panzern, durch deren Ankauf der Staat die "Verteidigungsbereitschaft" des Landes zu sichern versucht?

Es gibt kaum einen absurderen und tendenziöseren Spruch als den, daß das Geld, welches ausgegeben wird, vorher verdient sein will. Als ob es für irgend jemand irgendwelche Einnahmen geben könnte, wenn nicht andere entsprechende Ausgaben tätigen würden. Die Herkunft des Geldes wird in diesem Spruch behandelt wie die Erschaffung der Welt. Wer die erschaffen hat? Ein Gott natürlich! Wer den erschaffen hat? Dumme Frage. Die so pompös auftretende Herkunftsanalyse des Geldes hat zugleich die ideologische Funktion, die Frage nach der Herkunft eben des Geldes, welches da angeblich zuvor verdient worden sein müsse, nicht mehr zu stellen. Dabei wäre doch gerade auch diese Frage sehr naheliegend.

Man muß nicht viel von Wirtschaft verstehen, um gerade am Beispiel des Sozialstaates, etwa am Gesundheitssystem, zu erkennen, daß es gerade dessen traditionelles Sachleistungsprinzip gewesen ist, welches zu den innovativsten Folgen für die Gesundheitsforschung, aber auch zu außerordentlichen Verdienstmöglichkeiten in der Gesundheitsindustrie geführt hat. Man könnte auch öffentliche Infrastrukturmaßnahmen, selbst die angeblich so aufgeblähten Verwaltungen nennen, welche ja nicht nur Personalkosten verursachen, sondern darüber hinaus einen immensen Ausstattungsbedarf haben, ferner das Bildungswesen (Schulen, Universitäten) u.v.a.m. Überall wird Zulieferung seitens der Wirtschaft angefordert, woran nicht schlecht verdient wird.

6.5.2 *Den Schulden der einen entsprechen die Forderungen (Vermögen) der anderen*

Kurzum: Dem außerordentlichen Ausgabeverhalten der einen, entspricht eine entsprechende Einnahmemöglichkeit der anderen. Und soweit diese Ausgaben auf Schulden beruhen, muß dem Schuldenberg der einen Seite, ein Vermögensberg auf der anderen entsprechen. Das ist wieder nur eine Weisheit, die nicht etwa, wie manche uns weismachen wollen, aus Lehrbüchern des Sozialismus stammt, sondern schlicht und einfach aus dem Lehrbuch der doppelten Buchführung. Wenn ich bei der Bank durch Schulden ein Minus auf meinem Konto verursache, dann hat die Bank auf der Forderungsseite ein entsprechendes Plus. Das ist mit den immensen Staatsschulden nicht anders. Den Schulden der Allgemeinheit entsprechen mit buchhalterischer Notwendigkeit entsprechende Vermögen der Privaten. So einfach ist das.

Derartige Bilanzierungen haben immer etwas beklemmend Statisches an sich. Sie suggerieren eine ewige Zuständlichkeit. Aber das ist sie natürlich nicht. Betrachtet man die Bilanzgegenwart unter der Vergangenheits-Frage: "Wie ist das alles so gekommen?" und unter der Zukunfts-Frage: "Muß das denn auf ewig so weiter gehen?", dann gerät eine Dynamik in den Blick, die so vehement ist, daß es einem den Atem rauben kann.

Hinter den bilanzierten Zahlen der vergangenen Staatsausgaben, insbesondere auch der angewachsenen Schulden, stecken reale Geldbewegungen, die in den Wirtschaftskreislauf eingeflossen sind. Das ist bei dem Buchgeld steigender Aktienkurse und Immobilienwerte, um nur diese zu nennen, nicht so. Letztere sind zu einem nicht geringen Teil Werte auf eine ungewisse Zukunft hin, die nicht immer verbürgt, daß die ausgewiesenen Werte im Falle des Verkaufs auch tatsächlich einzulösen sind, was am Zusammenbruch des asiatischen Immobilienmarktes und der geplatzten Börsenblase der New Economy in der jüngsten Vergangenheit wieder zu beobachten war.

Bei den Staatsausgaben ist das jedoch, wie gesagt, anders, und diese haben in Deutschland bis 2004, allein was die Schulden anlangt, eine Irrsinnsgeldbewegung von $1,4 \cdot 10^{12}$ EURO (1,4 Billionen) bewirkt, welche sich auf der Staatsseite als Schuldenberg, auf der Seite der Privaten als Vermögensberg darstellt, der einem ebenso wie die Schulden den Atem rauben kann. Man muß nicht von Neid getrieben sein, um sich das klarzumachen. Das hat für sich genommen auch ästhetische Qualitäten, von der Freude am Erkenntnisgewinn gar nicht zu reden.

Die Vergangenheit kann man bekanntlich nicht ändern. Was die Zukunft anlangt, so scheint allen Beteiligten inzwischen klar zu sein, daß "es so nicht weiter gehen kann". Der Streit geht über das "so".

6.6 "So" kann es nicht weiter gehen – wie denn nicht?

Die Frage ist also: *Wie* kann es nicht weiter gehen?

In aller erster Linie ist dabei der Sozialstaat in Verruf gekommen. Damit ist die Ausgabenseite gemeint. Die andere Seite, daß es mit der Vermögensbildung auf der anderen Seite vielleicht auch nicht mehr "so" weitergehen könne, wird so gut wie gar nicht diskutiert. Fragen in diese Richtung werden gern als "Neiddebatte" abgeblockt. Dabei geht es doch auch und gerade hier um Strukturfragen unserer Gesellschaft. Eine, die zurzeit mindestens so wichtig ist wie die Frage nach der Zukunft des Sozialstaats, scheint mir darin zu bestehen, wie sich das staatliche Gebaren im Umgang mit Geld zur privaten Vermögensbildung in der sogenannten "freien" Wirtschaft verhält.

Warum, so müssen wir fragen, akkumuliert der Staat (das sind wir alle) vor allem Negativkapital in Form von Schulden, die freie Wirtschaft jedoch Positivkapital in der Form unterschiedlichster Vermögensanlagen?

Ich glaube nicht, daß das am Wesen des Kapitalismus liegt. Ich möchte daher, wie schon am Beispiel der Erbschaftssteuer, in die Richtung argumentieren, daß wir es hier mit einem falsch verstandenen Kapitalismus zu tun haben, insbesondere mit einem völlig überholten Verständnis über die Trennung von Staat und Wirtschaft, welches dringend der Korrektur bedarf. Wir brauchen in dieser Hinsicht ein neues Denken, und zwar mit dem Kapitalismus, nicht etwa gegen den Kapitalismus, was durch das Stichwort vom Staat als Unternehmer schon angedeutet wurde.

6.7 Der Staat als Unternehmer

6.7.1 Kapitaldeckung statt Umlage

Der Gedanke, daß der Staat gut daran täte, auch Kapital zu bilden, um seinen Zielsetzungen angemessen und mit wirtschaftlicher Vernunft nachkommen zu können, ist nicht neu. Seit Jahrzehnten schon existieren entsprechende Vorschläge in Bezug auf die Altersversorgung. Sie solle vom Umlagesystem weg und hin zur Kapitaldeckung geführt werden, heißt es. Die Lebensversicherungen zeigten, wie die freie Wirtschaft besser mit dem Geld ihrer Einzahler umzugehen verstehe als der Staat mit seinem Umlagesystem, welches im Verhältnis zu den Einzahlungen nur eine bescheidene Rente erbringe.

6.7.2 Anmerkung zu den Lebensversicherungen

Verkneifen wir uns die Bemerkung, daß gerade in Bezug auf die Lebensversicherungen das Bundesverfassungsgericht jüngst die bisherige Praxis der Gewinnausschüttung als verfassungswidrig gerügt hat, weil die Lebensversicherer mit den Prämien ihrer Versicherungsnehmer Vermögenswerte schafften, die zum Teil aufgrund der handelsrechtlichen Bilanzierungsvorschriften nur für Bilanzkenner als sog. stille Reserven auszumachen sind, die bei der Berechnung der Gewinnbeteiligung der Versicherungsnehmer bisher jedoch keine Berücksichtigung fanden. - Das wäre ja auch kein Einwand, sondern eher ein zusätzliches Argument für noch höhere Gewinnerzielung bei gleichem Einsatz

Eine Frage kann man aber auch hier der Politik nicht ersparen: Der Instanzenweg bis hin zum Spruch des Bundesverfassungsgericht dauerte 9 Jahre. Kaum zu glauben, daß sich dieses Problem nicht bis in die Politik herumgesprochen hat. Wo war da die entsprechende Wirtschaftskompetenz (und zwar auf allen Seiten!), die diesen relativ simplen Sachverhalt hätte durchschauen und im Interesse der Beitragszahler in entsprechende Gesetzesvorlagen umsetzen müssen, von den "handwerklichen" Fehler derer gar nicht zu reden, die diese verfassungswidrige Handhabung überhaupt erst möglich gemacht haben?

Doch zurück zur Grundidee: Bei allen Schwierigkeiten, die eine angemessene Umstellung des bisherigen Umlagesystems auf Kapitaldeckung haben mag, die Grundidee, daß eingezahlte Beiträge zu einer Vermögensbildung führen sollten, die an den allgemeinen Wirtschaftskreiskauf angeschlossen ist, kann man nur begrüßen. Eben diese Grundidee ist es, der unser obiger Vorschlag zur Erbschaftssteuer entstammt. Sie ließe sich auf alle möglichen Arten von offenen oder verdeckten Subventionen ausdehnen.

6.7.3 Unternehmensbeteiligungen statt Subventionen

Wenn es sich beispielsweise als zu schwierig erweisen sollte (was anzunehmen ist), von einem Tag auf den anderen 70 Mrd. EURO an Subventionen zu kürzen, dann

könnten doch jedenfalls diese Gelder in Zukunft anders bewilligt werden als stille Beteiligungen nämlich und nicht mehr als verlorene Zuschüsse. Die wirtschaftsfördernde Kraft bliebe erhalten, es würden aber auf Seiten des Staates keine Schulden, sondern Vermögenswerte entstehen, welche natürlich nicht zu 100 Prozent, sondern nur teilweise zurückfließen oder sich sogar sogar als gewinnbringend erweisen würden. Wie hoch derartige Vermögenswerte des *homo politicus* am Markt einzuschätzen wären, das ist eine Frage der Bewertung, die im Bankengeschäft oder an der Börse üblich ist. Überdies versteht sich, daß eine solche Handhabung auch in Bezug auf die Maastricht-Kriterien und die Frage der Verfassungskonformität der Haushalte von Bedeutung wäre.

6.7.4 Wirtschaftsförderung durch Risikokapital - aber richtig!

Mir ist eine innovative GmbH bekannt, die zu Zeiten der DM mit 200 TDM Stammkapital in einem Technologiezentrum gegründet war. Nach einiger Zeit wurde für Forschung und Entwicklung weiteres Geld benötigt, welches keine Bank zu geben bereit war, da die junge Firma natürlich über keinerlei Aktiva als Sicherheiten verfügte. Die Geschäftsidee allein reichte nicht. Kurz: ein Problem wie's viele haben. Die Lösung fand ein privater Investor, der sich auf solche Fälle spezialisiert hatte. Im ersten Schritt beteiligte er sich mit 100 TDM an der Firma, so daß ihm fortan also ein Drittel gehörte. Im zweiten Schritt gelang es ihm, darin bestand seine Spezialität, öffentliche Forschungsgelder zu verschaffen, in diesem Falle 1 Mio als "Darlehen". Dieses "Darlehen" ist in Anführungsstriche zu setzen, weil es aus bilanztechnischen Gründen nicht als Darlehen gebucht werden durfte, was die sofortige Überschuldung der GmbH zur Folge gehabt hätte, sondern auf der Kapitaleseite als stille Beteiligung. Der Beteiligungsvertrag war jedoch de facto ein (zinsverbilligter) Darlehensvertrag: Keine Einmischung ins operative Geschäft, Verzinsung der Einlage mit 4 %, Rückzahlung jederzeit möglich, etc.

Wieder einmal, würde ich sagen, verhielt sich Staat mit seinem Geld wie der Dumme. Mit seiner Million war er im vollen Risiko, welches keine Bank einzugehen gewillt war. Von der erhofften Rendite, die zu erwarten war, ließ er sich im Gegensatz zu dem anderen Kapitalgeber, dem selbstverständlich Gewinnbeteiligung und spätere Auszahlung zum dann gesteigerten Unternehmenswert zustanden, mit einer lächerlichen Verzinsung von 4 % abspesen. Dabei ist doch offensichtlich, daß es die Millioneneinlage des *homo politicus* war, die den Laden wieder flott gemacht hat, und nicht etwa die 100 TDM des *homo oeconomicus*. Warum diese ungleiche Behandlung? Nicht nur keine Bank, auch kein sonstiger privater Risikokapitalgeber würde bereit sein, zu den Konditionen, die der *homo politicus* akzeptierte, in die Firma einzusteigen.

Was sind das für Leute, die sich so etwas Kunstvolles ausdenken? Einerseits zeigen sie genügend wirtschaftlichen Sachverstand, um sich zum Zwecke der Wirtschaftsförderung so etwas einfallen zu lassen. Andererseits scheinen sie offenbar keinerlei Verantwortungsbewußtsein in der Verwendung öffentlicher Mittel zu haben,

daß sie den *homo politicus* gegenüber dem *homo oeconomicus* in derselben Firma zum Idioten werden lassen. Sie akzeptieren auf der einen Seite hohe Risiken, fordern auf der anderen Seite aber nicht einmal die marktübliche Rendite – zum Wohle der Allgemeinheit, die natürlich nicht nur an florierenden Wirtschaftsunternehmen, sondern auch daran interessiert sein muß, daß in eben diese Wirtschaft investierte Gelder sich zu marktüblichen Konditionen auszahlen. Würde der *homo politicus* sich in solchen Fällen ein wenig mehr verhalten, wie es für den *homo oeconomicus* selbstverständlich ist, kurz: etwas mehr wie ein Unternehmer, wäre der Effekt der Wirtschaftsförderung derselbe, die erwirtschaftete Rendite jedoch würde sich – zum Wohle der Allgemeinheit – etwas anders verteilen.

6.7.5 Eine eindrucksvolle Stiftung: Steinbeis

Staatliche Förderung dieser Art organisiert in Baden-Württemberg im großem Stil die "Steinbeis-Stiftung" (im Haus der Wirtschaft in Stuttgart): Sie ist, wie es auf ihrer Homepage heißt,

"ein weltweit tätiges Dienstleistungsunternehmen im Technologie- und Wissenstransfer. 4.000 Experten aller Fachbereiche setzen sich für Ihren Informationsvorsprung und Ihre Wettbewerbsfähigkeit ein – flexibel, professionell und unbürokratisch. Innovationen vorantreiben, Impulse geben, Ideen umsetzen: Dies sind, auf einen kurzen Nenner gebracht, die Intentionen der Steinbeis-Stiftung". "600 Steinbeis-Transferzentren (STZ), Transfer-Institute (STI), Tochterunternehmen und Beteiligungen sowie Kooperations- und Projektpartner in 50 Ländern. Die Steinbeis-Transferzentren sind fachlich spezialisiert und decken alle Technologie- und Managementbereiche ab. Sie haben ihren Sitz größtenteils an Forschungseinrichtungen, Universitäten, Fachhochschulen und Berufsakademien.

20.000 Projekte und 10.000 Kunden, die jedes Jahr individuelle Unterstützung über dieses einzigartige Transfernetz in Anspruch nehmen, sprechen für sich. Wie ausgefallen ein Anliegen auch immer sein mag, eines ist charakteristisch für Steinbeis: Unabhängig davon, wo Ihr Unternehmen zu Hause ist und welches Problem Sie haben - wir finden mit Sicherheit die richtigen Ansprechpartner für Sie" (= Text auf der Seite "Steinbeisverbund").

Eine eindrucksvolle Einrichtung. Ich interessiere mich für diese Stiftung seit mehr als zehn Jahren. Von Lothar Späth in den 80-er Jahren ins Leben gerufen, dümpelte sie einige Jahre mit einem Haushaltsvolumen um die 3 Mio DM dahin. In den 90-er Jahren dagegen explodierte der Haushalt. Der zitierte Text spricht für sich. Die Steinbeis-Stiftung organisiert für die freie Wirtschaft Wissenstransfer von Universitäten, Fachhochschulen und anderen öffentlichen Forschungseinrichtungen (Max Plack Institute, Fraunhofer Gesellschaft, etc.). Zudem hilft sie bei der Erstellung von Marktanalysen, hilft bei der Produktfindung von A wie Asphalt bis Z wie Zeppelin und verschafft EU-Fördergelder, die dazu erforderlichen Kofinanzierungen der Länder und

andere Fördergelder. Solche Spezialisten stehen der freien Wirtschaft zur Verfügung, - und das ist zunächst sehr, sehr positiv zu sehen.

6.7.6 *Milliardenschäden durch Wirtschaftsspionage*

Andererseits stellen sich natürlich einige Fragen, wenn man liest, daß inzwischen sogar der Verfassungsschutz in entsprechende Dienste genommen wurde. Am 14.10.2004 meldete die "Badische Zeitung": "*Milliardenschäden durch Wirtschaftsspionage*". Nach "*einer bundesweiten ersten wissenschaftlichen Studie zur Wirtschaftsspionage wurden zwei von drei Unternehmen Opfer des "unfreundlichen Informationsabflusses". Das Gefährdungspotential wird auf (..) 50 Milliarden bundesweit geschätzt*".

Diese Studie war von dem "Sicherheitsforum Baden-Württemberg – die Wirtschaft schützt ihr Wissen" in Auftrag gegeben worden. Mitglieder sind: Innen- und Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Baden-Württembergischer Handwerkstag, Landesverband der baden-württembergischen Industrie e.V., Steinbeis-Stiftung, Verband für Sicherheit in der Wirtschaft Baden-Württemberg e.V., Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag, Daimler Chrysler AG, SAP AG, Forschungszentrum Karlsruhe GmbH und das Landesamt für Verfassungsschutz.

An dieser Zusammensetzung ist bemerkenswert, dass nicht nur baden-württembergische Ministerien, sondern auch das Landesamt für Verfassungsschutz mit einbezogen ist, um die heimische Wirtschaft vor unliebsamer Spionage zu schützen.

6.7.7 *"Wissenstransfer" versus Spionage*

Man fragt sich unwillkürlich, was dabei herauskommen würde, wenn man mit derselben Akribie den Wissensabfluß von mit öffentlichen Mitteln finanzierten Institutionen (Universitäten, Max-Planck-Instituten, Fraunhofer Gesellschaft, etc.) in die Wirtschaft analysieren würde. Dieser Wissensabfluß aus mit öffentlichen Gelder finanzierten Institutionen wird zwar organisiert, aber nicht eigens erforscht, und zwar aus einem einfachen Grund: er wird nicht als "ungewollter Know-how-Abfluß" angesehen. Ganz im Gegenteil, weshalb man auch einen anderen Namen dafür ersonnen hat. Der gewollte Wissensabfluß aus den öffentlichen Einrichtungen in die private Wirtschaft heißt "Wissenstransfer". Ihn zu organisieren wurden, wie erwähnt, so potente Einrichtungen wie die ebenfalls am Sicherheitsforum mitwirkende Steinbeis-Stiftung gegründet, die inzwischen ein weitverzweigtes Netz von sogenannten "Transferzentren" entwickelt hat.

Um nicht mißverstanden zu werden: Derartige Einrichtungen sollen hier in keinstenweise kritisiert werden. Im Gegenteil, sie sollen als Vorbild genommen werden, um das Problem angehen zu können, welches mich hier beschäftigt. Es ist immer wieder die einfache Frage zu stellen, warum derartige Einrichtungen ausschließlich zum Nutzen der privaten Wirtschaft, nicht aber ebenfalls zum Nutzen der Allgemeinheit wirksam werden. Wenn der "unfreundliche Wissensabfluß" nur aus der

Wirtschaft bereits mit 50 Milliarde Euro jährlich taxiert wird, um welche Dimensionen mag es erst bei dem freundlichen "Wissenstransfer" aus sämtlichen Forschungseinrichtungen des Staates in die freie Wirtschaft gehen, wenn man diesen nach denselben Kriterien betrachten würde, wie die Wirtschaft es mit dem von ihr erforschten Wissen für selbstverständlich hält?

Meine Forderung an die Politik: Wenn schon reformiert werden muss (woran vernünftigerweise nicht zu zweifeln ist), dann darf man nicht allein den Sozialstaat in Frage stellen, dann muss man ebenfalls die bisherige Praxis der einseitigen Wirtschaftsförderung in Frage stellen, welche ausschließlich der privaten Wirtschaft zugute kommt. Zu fordern ist: Alle bekannten Instrumente der Wirtschaftsförderung, vor allem auch die der ökonomischen Wissensverwertung, müssen ebenfalls der Allgemeinheit zugutekommen, indem die entsprechenden Ressourcen des Staates nicht mehr wie bisher verschleudert, sondern mit derselben ökonomischen Vernunft zum Wohle der Allgemeinheit verwaltet werden, wie es in der privaten Wirtschaft zum Wohle der Kapiteleigner ganz selbstverständlich ist.

Nicht mehr und nicht weniger.

Mit anderen Worten und um es noch einmal zu sagen: Der Staat sollte sich bezüglich seiner Ressourcen endlich verhalten wie ein Unternehmer.

6.8 Weitere Beispiele

6.8.1 Druckkostenzuschüsse

Das Gegenteil ist tagtäglich der Fall. Da werden Forschungsgelder für jede nur erdenkliche Art von Forschung bewilligt, was für sich genommen natürlich nur gut ist. Anschließend werden aber auch noch Druckkostenzuschüsse gezahlt für Bücher, die dann wiederum nur von Forschungseinrichtungen und öffentlichen Bibliotheken teuer gekauft werden.

In Amerika hat jede namhafte Universität selbstverständlich eine University Press, deren Erlöse der Universität zugutekommen.

6.8.2 Patente

Mit Patenten ist es nicht anders. In Deutschland werden die Kosten für Forschung und Entwicklung, so weit es geht, sozialisiert. Erst wenn die profitable wirtschaftliche Umsetzung naht, wird privatisiert. Die Steinbeis Stiftung weiß, was sie da tut.

6.8.3 Produktentwicklung: LKW-Maut

Extrem deutlich wird das auch an so aufwendigen Produktentwicklungen wie dem deutschen System zur Erfassung der LKW-Maut. Die Debatte um dieses Debakel dürfte noch gut in Erinnerung sein. Auch hier kam kein Mensch auf die Idee, mit der berechtigten Forderung des Staates auf Konventionalstrafe oder Schadensersatz, wenn man sie schon nicht flüssig eintreiben konnte, dann doch wenigstens auf der

Kapitalseite mit einer entsprechenden Unternehmensbeteiligung einzusteigen. So etwas wird hierzulande nicht einmal diskutiert. Jetzt kommen die Meldungen, daß die USA und China an diesem System interessiert sein könnten.

Man muß sich das einmal vorstellen: da wird ein Prototyp als Unikat über sämtliche Entwicklungsstufen hinweg von einer eigens dafür gegründeten Industrie-GmbH (um das Risiko zu begrenzen) entwickelt und vom Staat unter Inkaufnahme von milliardenschweren Verlusten durch Ankauf des Systems voll finanziert. Wenn das System jedoch endlich produktreife erlangt und exportiert werden kann, werden die daraus resultierenden Gewinne privatisiert.

Es geht hier, wie unschwer bemerkt worden sein dürfte, nicht um irgendeine fundamentalistische Kapitalismuskritik, die am liebsten das Kapital oder auch noch das Geld abschaffen möchte. Es geht nicht um die angebliche Alternative Sozialismus oder Kapitalismus. Es geht ganz einfach darum aufzuzeigen, was anders sein könnte, wenn auch das staatliche Finanzgebaren sich mit etwas mehr wirtschaftlicher Vernunft verhalten würde. Es geht darum, daß der *homo politicus* sich endlich, wenn auch nicht in Gänze, aber doch wenigstens teilweise, etwas mehr als *homo oeconomicus* verhalte. Kurz: es geht darum, daß der Staat in dem Sinne unternehmerisch werde, daß er sein Kapital wie jeder Unternehmer auch, wo immer es geht, investiv und Kapital bildend einsetzt, um sich dadurch mit Vermögenswerten in das allgemeine Wirtschaftsgeschehen einzuklinken, anstatt sich nur mit Ausgaben als sogenannter Konsument immer tiefer zu verschulden.

6.8.4 IV. Anwendung auf das Problem der Arbeitslosigkeit

Wir wollen diesen Grundsatz auch auf das Problem der Arbeitslosigkeit anzuwenden versuchen. Die Frage wäre also: Wie würde sich ein Unternehmer zu diesem Problem verhalten?

6.8.4.1 5 Millionen Talente

Die Antwort ist verblüffend einfach: Er würde sich, wie das für den *homo oeconomicus* ganz selbstverständlich ist, fragen, auf welche Weise er mit den vorhandenen Ressourcen einen größtmöglichen Profit erzielen kann. Er würde also nach Produkten und Geschäftsideen Ausschau halten, die mit den vorhandenen Ressourcen realisierbar sind. Und wieder ist die Frage: Warum macht der *homo politicus* das eigentlich nicht?

Man kann die Frage auch anders formulieren: Warum läßt der Staat die Qualifikationen von 5 Millionen Arbeitslosen brachliegen, warum beschränkt er sich darauf, diese Menschen lediglich zu alimentieren, anstatt sie aktiv in Arbeit zu bringen?

Zur Erinnerung: Das war es doch, worauf dieser Staat sich in Anbindung an die Menschenrechtscharta verpflichtet hat: dafür Sorge zu tragen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um dem allgemeinen Menschenrecht auf Arbeit zu einer echten Realisierungschance zu verhelfen, dem "*Recht jedes einzelnen auf die*

Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte Arbeit oder angenommene Arbeit zu verdienen" (s. o.).

Der Staat schaffe keinen einzigen Arbeitsplatz, heißt es.

Diese Weisheit wird bei uns geradezu gehandelt wie ein Naturgesetz. Ist es aber natürlich nicht. In Wahrheit handelt es sich dabei nicht um eine Tatsachenbehauptung, sondern um eine Norm, welche der *homo politicus* sich selbst auferlegt hat und die der *homo oeconomicus* für sich selbst natürlich nie und nimmer akzeptieren würde. Sollten da, wie bei der Erbschaftsteuer, wieder einmal spezielle Interessen des *homo oeconomicus* und weniger die ihm zugeschriebene Rationalität, von der man nur lernen kann, eine Rolle gespielt haben?

Schauen wir uns das einmal an.

6.8.4.2 Schutzzaun um die "freie" Wirtschaft versus Menschenrecht auf Arbeit

Das SGB 3 formuliert in den §§ 260, 261 als Grundsatz für die "Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen", daß in derartigen Maßnahmen "*zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten durchgeführt werden*" und "*eine Beeinträchtigung der Wirtschaft als Folge der Förderung nicht zu befürchten ist*".

Dieses Neutralitätsgebot gegenüber eben der freien Wirtschaft, die ja gerade bewiesen hat, daß sie nicht willens oder in der Lage ist, die vorhandenen Arbeitslosen zu beschäftigen, gilt bei uns als Grunddogma. Im Verhältnis zu dem zitierten Menschenrecht auf Arbeit bedeutet das, daß hierzulande unser *homo politicus* seine Maßnahmen zur Realisierung dieses Rechtes unter die Bedingung stellt, daß dadurch der freien Wirtschaft keine Konkurrenz gemacht werde.

In der Tat wirken die beiden Merkmale "*zusätzlich*" und "*im öffentlichen Interesse liegend*" wie eine Mauer, die zum Zwecke des Bestandsschutzes um den Bereich des gesellschaftlichen Lebens gezogen ist, den man den "freien Markt" nennt und der, wie stets beteuert wird, vor allem deshalb so erfolgreich sei, weil dort nicht Planung, sondern "freie Konkurrenz" herrsche.

Wie letztere funktioniert, kann man gut beobachten: Ist z.B. eine Ladenkette mit ihrer Geschäftsidee so erfolgreich, daß ihre Inhaber inzwischen zu den reichsten Männern der Welt zählen, dann gilt es als selbstverständlich, daß andere es diesen gleich zu tun versuchen. Da spricht keiner von Neid, und wenn, dann nur in dem Sinne, daß hier wieder einmal eine angeblich schlechte Charaktereigenschaft zu einer Wohltat am Markt führe, nämlich zu einem niedrigen Preisniveau, vielleicht sogar zu mehr Arbeitsplätzen.

6.8.4.3 Vom Unfug des Konkurrenzverbotes

Was jedoch für den *homo oeconomicus* selbstverständlich ist, nämlich seinen Kollegen Konkurrenz zu machen, verbietet sich unser *homo politicus*. Aus welchem Grund eigentlich? Gewiß folgt man damit den Interessen der am Markt agierenden *homines*

oeconomici, denen das nur Recht sein kann, folgt man aber auch deren Vernunft und deren Wirtschaftskompetenz? Ersichtlich nicht. Gegenüber dem *homo oeconomicus* wirken bei derartigen Beschränkungen, das kann nicht sein, die Akteure der aktiven Arbeitsmarktpolitik natürlich wie ökonomische Tölpel. Sie geben viel Geld aus, schaffen aber nicht wirklich nachhaltige Arbeitsplätze. Da möchte man mit Polonius (im Hamlet) ausrufen: "Und ist dies schon Wahnsinn, so hat's doch Methode".

Den Unfug dieses Konkurrenzverbotes kann man in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften tagtäglich beobachten. Da lernen Leute Mauern hochziehen, die anderntags wieder eingerissen werden, da werden Wände tapeziert, die anschließend wieder blank gemacht werden, da werden in Scheinfirmen Wirtschaftsvorgänge simuliert, damit die Leute in einer virtuellen Welt Büroabläufe erlernen können, und so weiter und so fort. Warum derartige Firmen Scheinfirmen sind und bleiben müssen und nicht, wenn genügend geübt worden ist, ausgegründet und an den Markt geführt werden, muß das Geheimnis derer bleiben, die sich so etwas ausgedacht haben.

Wie anders geht dagegen der Staat in Sachen Wirtschaftsförderung vor. Deren Maßnahmen sind natürlich nicht auf "*zusätzlich*" oder "*im öffentlichen Interesse liegend*" eingeschränkt. Niemand fragt danach, ob bestehenden Firmen irgendeine Konkurrenz gemacht würde. Da zählen einzig Produkte und am Markt realisierbare Geschäftsideen. Die Frage ist also, wieso man nicht mit denselben Methoden das Problem der Arbeitslosigkeit angeht. Einrichtungen wie die Steinbeis-Stiftung (und andere) müßten doch gerade dafür eingesetzt werden, um den 5 Millionen neue Chancen am Markt zu eröffnen.

Für einen unternehmerischen Staat müßte die Parole also lauten: Nicht Verwaltung und Alimentierung der Arbeitslosen, sondern Wirtschaftsförderung und Unternehmensberatung nach allen Regeln der Kunst. Das wahre öffentliche Interesse liegt doch darin, daß die Leute wieder in Arbeit kommen, und nicht darin, daß in irgendeiner Kommune ein Keller aufgeräumt wird, der ohne Arbeitsförderung mindestens 2 weitere Jahre unaufgeräumt bliebe. Man kann doch nicht auf der einen Seite das hohe Lied des Wettbewerbs singen und auf der anderen Seite einen Schutzzaun um die bestehende "freie" Wirtschaft ziehen, damit diese weiterhin machen kann, was sie will.

Das Gegenteil macht Sinn. Die Gesellschaft kann es nicht hinnehmen, daß 5 Millionen zum Teil hochqualifizierte Leute herumsitzen und von der Allgemeinheit alimentiert werden, damit eben die Wirtschaft, die um der eigenen Verdienstmöglichkeiten diese Leute frei gesetzt hat, eine Besitzgarantie erhält. Das gebieten nicht nur die Menschenrechte, das gebietet schon allein die wirtschaftliche Vernunft.

6.8.4.4 *Flexibilität nicht nur am Arbeitsmarkt, sondern auch in der "freien" Wirtschaft*

Wenn man, wie hier vorgeschlagen, verführe, würde natürlich erhebliche Konkurrenz am freien Markt entstehen. Warum auch nicht? Wer Flexibilität für Arbeitnehmer

fordert kann nicht gut hoffen, der eigenen Ruhe frönen zu dürfen. Falls der eine oder andere Betrieb aufgrund der neuen Konkurrenz schließen müßte, wäre das für die Betroffenen, wie für jeden anderen Arbeitslosen auch, zwar bitter, volkswirtschaftlich betrachtet jedoch kein Schade, da die gesellschaftlich notwendigen Arbeiten weiterhin erledigt werden. Die neuen Arbeitslosen, vielleicht auch der ehemalige Chef, würden sich dann fragen müssen, womit sie denn in Zukunft ihren Lebensunterhalt verdienen können – wie andere Arbeitslose auch. Das soziale Netz würde darin bestehen, daß auch sie bei diesem ihrem Bemühen wirtschaftsfördernd und unternehmensberaterisch nach Kräften unterstützt würden – wie andere Arbeitslose auch.

Jeder, der sich auch nur ein wenig mit Fragen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene und mit Fragen der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften befaßt hat, weiß, wieviel Möglichkeiten und Kreativitäten ungenutzt bleiben, weshalb die Akteure schon seit Jahrzehnten immer wieder in ihren Veröffentlichungen gefordert haben, dieses unsinnige Konkurrenzverbot aufzuheben. Es kann niemand sagen, das Problem sei unbekannt. Es kommt darauf an, es endlich zu lösen.

Es versteht sich, daß hier natürlich nicht an Planwirtschaft am Steuertropf gedacht ist. Die zu fördernden Betriebe müßten selbstverständlich eine privatrechtliche Rechtsform haben. Ihre Chance am Markt würde durch eine geeignete Kapitalausstattung, durch Hilfen bei der Produktfindung und begleitenden Wissenstransfer und Unternehmensberatung eröffnet, was für den Staat bedeutet, daß er als (Risiko-)Kapitalgeber auftritt, der an diesen Unternehmen so lange beteiligt ist, bis er ausgezahlt ist. Bei Mißerfolg wäre für den Staat die Situation nicht anders als bei der jetzigen Alimentierung. Das Geld wäre weg. Im Erfolgsfall jedoch würden die eingesetzten Mittel nicht nur zurückfließen, sie wären bis dahin auch am wirtschaftlichen Erfolg beteiligt.

6.8.5 Entwicklungshilfe

Es wäre reizvoll, diesen Ansatz auch für die Entwicklungshilfe zu durchdenken. Keine Gelder mehr, die in undurchsichtige Korruptionskanäle fließen, sondern, wo immer es möglich ist, projektbezogene (Risiko-)Kapitalbeteiligungen an zu gründenden Unternehmen, die auf den jeweiligen lokalen Markt bezogen sind und gegebenenfalls an den Weltmarkt heranzuführen wären. Alle Akteure, vor allem auch die (Risiko-)Kapitalgeber, hätten dann ein echtes wirtschaftliches Interesse an nachhaltiger Entwicklung. Die einen hätten das Interesse, sich durch baldige Privatisierung von der Förderleine zu emanzipieren, die anderen hätten das Interesse, daß die investierten Mittel so bald wie möglich, und zwar möglichst ertragreich, zurückfließen, damit diese Gelder für neue Projekte frei werden.

Doch das ist, wie der alte Briest sagen würde, "ein weites Feld" ... Kommen wir lieber zum Schluß, obwohl noch viel zu sagen wäre.

Der Grundsatz, für den hier plädiert wird, besagt, daß der *homo politicus* sich in vielen Bereichen mehr wie der *homo oeconomicus* verhalten sollte. Das ist ein

Plädoyer für mehr wirtschaftliche Vernunft bei der Verwendung der Staatsfinanzen. Das ist ein Plädoyer für einen Staat mit unternehmerischen Qualitäten, kurz: für einen Staat als Unternehmer!

6.9 Wir wollen nicht "dermaßen" regiert werden ... (Foucault)

Wem das alles zu radikal erscheint, der sei an eine schöne Formulierung des späten Foucault erinnert: Wir wollen nicht dermaßen regiert werden.

Die Entsprechung für unseren Zusammenhang wäre:

- *Wir wollen nicht, daß nur in der freien Wirtschaft "dermaßen" verdient wird.*
- *Wir wollen nicht, daß die Allgemeinheit als homo politicus sich ökonomisch "dermaßen" dumm verhält.*
- *Wir wollen nicht, daß der homo politicus "dermaßen" viele Schulden anhäuft und "dermaßen" wenig Kapital bildet.*
- *Zu hoffen ist, daß bei ein wenig mehr unternehmerischer Vernunft auf Seiten des homo politicus der Sozialstaat nicht "dermaßen" abgebaut wird.*

7 Der Schuldenberg unter dem Grundgesetz

Eine Denkschrift (2015) gegen die Verewigung des Staatsschulden, für eine vernünftige Kreditfinanzierung staatlicher Groß-Investitionen¹²²

7.1 Appell zur Herstellung der Verfassungskonformität

Das **Bundesverfassungsgericht** hat in Bezug auf den in Deutschland aufgetürmten Schuldenberg die

„mögliche Fehlerhaftigkeit einer über Jahrzehnte von den Regierungen im Zusammenwirken mit dem Parlament geübten Praxis des Haushaltsvollzuges“ (BVerfGE 119 (154))

in Betracht gezogen. Namhafte ehemalige Verfassungsrichter haben eben das bestätigt und sprechen von einer „**Dauerrechtsverletzung**“, die nichts anderes ist als ein *permanenter Verfassungsbruch*. Das kann unmöglich hingenommen werden.

Die nachfolgende Denk-Schrift greift dieses Problem auf und führt den Nachweis, dass auch nach der „**Schuldenbremse**“ (von 2009) in verfassungswidriger Weise Jahr für Jahr Kredite zum Zwecke der Prolongierung der Alt-Schulden aufgenommen werden, die um ein Vielfaches den erlaubten Spielraum der Kreditaufnahmen nach Artikel 115 GG n.F. übersteigen.

Der „*Finanzbericht 2015*“ des Bundesfinanzministeriums weist für die Jahre 2013-2018 jährliche Kreditaufnahmen zwischen 187 – 224 Mrd. aus (im HG 2016 geplant: 206 Mrd.), die den Rahmen der nach Art. 115 GG zulässigen „Einnahmen aus Krediten“ (maximal 0,35 % des BIP = ca. 11 – 19 Mrd.) deutlich sprengen.

- Es wird hiermit an die **Bundesregierung** appelliert, diese verfassungswidrige „Praxis des Haushaltsvollzuges“ aufzugeben und auf eine klare Verfassungslage zur angemessenen Behandlung der Alt-Kredite hinzuwirken.
- An die Fraktionen der **im Bundestag vertretenen Parteien** wird appelliert, keine weiteren verfassungswidrigen Haushaltsgesetze zu verabschieden.

¹²² Diese Denkschrift war seinerzeit von Norbert Lammert in den Petitionsausschuss überwiesen worden, wurde dort jedoch mit dem Argument abgewimmelt, man könne schließlich nicht alle Schulden auf einmal tilgen. Die verfassungsrechtlichen Fragen haben offenbar niemanden interessiert.

*Der Verfassungsfriede ist ein zu hohes Gut,
als dass man eine so wichtige Frage
einfach auf sich beruhen lassen könnte.*

Freiburg, den 18.11.2015

7.2 Zusammenfassende Thesen

7.2.1 *Vernunft, Verfassung und Einzelgesetze:*

Diese drei Ebenen sind sorgfältig voneinander zu unterscheiden.

1. Was man für vernünftig halten mag, entspricht nicht allein deshalb schon der Verfassungslage. Und was der Verfassungslage entspricht, muss nicht unbedingt vernünftig sein.
2. Entsprechendes gilt für die Einzelgesetze. Man mag sie für vernünftig halten oder auch nicht. Ob sie mit der Verfassung vereinbar sind oder nicht, ist eine ganz andere Frage.
3. Dabei muss man sich vor einer 'fundamentalistischen' Auffassung der Verfassung hüten. Verfassungswidrige Bestimmungen sind nicht in einem 'absoluten' Sinne verboten. Will man an der (jetzt verfassungswidrigen) 'Verewigung' der Alt-Schulden festhalten, wäre die Verfassung entsprechend zu ändern. Auf die öffentliche Diskussion dazu darf man gespannt sein.

Ziel sollte sein:

Vernünftige Überlegung, Wortlaut der Verfassung und einzelgesetzliche Regelungen in Einklang zu bringen.

7.2.2 *Allgemeine Vernunftgründe zur Kreditfinanzierung:*

4. Der aufgelaufene Schuldenberg an Alt-Schulden ist aus Gründen der Generationengerechtigkeit unvernünftig und sollte in absehbarer Zeit abgebaut werden.
5. Kreditfinanzierung ist auch für den Staat vernünftig und sollte grundsätzlich möglich ein. Ein allgemeines Kreditverbot für den Staat erscheint unvernünftig.
6. Der Schuldenberg konnte nur entstehen, weil die Alt-Kredite unbegrenzt prolongiert (Anschlussfinanzierungen) und so gut wie nie getilgt wurden. Zur 'vernünftigen' Kreditfinanzierung gehört jedoch auch für den Staat die Tilgung der Kredite. Kredite sollten nur so lange laufen, wie sie auch einen Nutzen („pay-as-you-use“-Prinzip) für die nachfolgenden Generationen haben.
7. Die unbegrenzte Prolongierung der Alt-Schulden und damit deren Verwandlung in eine 'ewige Anleihe' ist unsinnig. Gesetzliche Regelungen, die das ermöglichen, sind abzulehnen. Gewisse volkswirtschaftliche Einlassungen, die suggerieren, dass Staatsschulden sich durch Wachstum 'selbst finanzieren' oder dass dieselben gar grundsätzlich unproblematisch

seien, sind als ideologisch zurückzuweisen. Um die Tilgung von Krediten kommt letztlich auch der Schuldner Staat nicht herum.

7.2.3 **Einzelgesetze und Verfassung:**

8. Die einzelgesetzlich etablierten 'Verewigungsstrategien' bezüglich der Alt-Schulden sind verfassungswidrig.
9. Die Reichsschuldenordnung von 1924, die der "Verewigung" der Alt-Kredite Vorschub leistete, konnte keine Fortgeltung unter dem Grundgesetz von 1949 beanspruchen, weil sie das Bestimmtheitsgebot des Art. 115 GG verletzt.
10. Für Anschlussfinanzierungen konnte zudem nicht 'auf ewig' ein außerordentlicher Bedarf und werbender Zweck in Anspruch genommen werden, wie von Art. 115 GG (1949) gefordert.
11. Die sog. „Netto-Veranschlagung“ der Kredite (ab 1970) mag veranschlagungsrechtlich (im Hinblick auf Art. 110 GG) in Ordnung gehen, sie darf aber nicht dazu dienen, die Begrenzungsabsicht des Art. 115 GG zu unterlaufen. Kreditaufnahmen zum Zwecke der Anschlussfinanzierung sind ab 1970 verfassungswidrig, sofern sie zusammen mit der Neuverschuldung die Summe der veranschlagten Investitionen (gemäß Art 115 GG) überschreiten.
12. Namhafte Juristen (ehemalige Verfassungsrichter) haben die entsprechende Haushaltspraxis als „Dauerrechtsverletzung“ qualifiziert. Das BVerfG hat das zwar nicht so entschieden, aber immerhin angedeutet, dass dem so sein könnte.
13. Die Argumentation der 'herrschenden Meinung', die behauptet, dass die Anschlussfinanzierungen keine „Einnahmen aus Krediten“ verschafften und deshalb nicht dem Begrenzungssinn des Art. 115 GG unterworfen seien, hält einer gründlichen Überprüfung nicht stand.
14. Das Artikel-115-Gesetz, mit dem dieselbe Strategie verfolgt wird, führt nicht etwa den neuen Art. 115 GG aus; es unterläuft vielmehr wieder mit der in ihm etablierten 'Verewigungsstrategie' der Alt-Schulden den Begrenzungssinn der Schuldenbremse.
15. Im Übrigen ist zu befürchten, dass in Zukunft vermehrt durch Nutzung von 'Schlupflöchern' die Schuldenbremse - außerhalb jeder parlamentarischen Kontrolle - umgangen wird (z.B. durch ÖPP - 'Öffentlich Private Partnerschaften'¹²³ u.a.m.).

¹²³ Diese Befürchtung äußert z.B. der *Bundesrechnungshof* (2014) in seinem „Bericht [...] über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP)“, S. 6, 34 ff. (Ziff. 0.6, 6.1). - Der Bundesrechnungshof hat

7.3 Von den 'Ideen' – und warum Ideen Berge versetzen können

Als Philosoph haben mich rechtsphilosophische Fragen schon frühzeitig mehr interessiert als die üblichen ethischen Diskurse, die an Irrelevanz oft kaum zu überbieten sind. Aber auch erkenntnistheoretisch und ontologisch ist die Jurisprudenz von allergrößtem philosophischem Interesse. Es geht immer um 'Ideen' und deren praktische Wirksamkeit. Ist erst einmal ein Urteil gesprochen, fallen Köpfe – oder (wenn die Todesstrafe endlich abgeschafft ist) auch nicht. Allgemein: 'Ideen' konstituieren nicht nur das, was man die 'soziale Wirklichkeit' nennt. Sie führen auch zu makroskopischen Veränderungen der Welt (z.B. Autobahnen, Skylines der Städte, Satelliten, Klimakatastrophe, etc.), die es ohne menschliche 'Ideen' nicht geben würde.

Nun wirken die 'Ideen' aber nicht wie der Geist aus Aladins Wunderlampe. Sie sind keine Götter oder platonische Wesenheiten, die ihre eigene Wirksamkeit entfalten könnten. Nicht die Straßenverkehrsordnung schafft die parkenden Autos in Deutschland massenhaft vorzugsweise auf die rechte, in England dagegen auf die linke Straßenseite (was keine physikalische Theorie erklären kann). Es sind immer Menschen, welche die Straßenverkehrsordnung¹²⁴ beachten (oder auch mal nicht), was zu entsprechenden Phänomenen führt.

So konnte auch Deutschlands Schuldenberg nur aufgrund gewisser 'Ideen' aufgetürmt werden. Ob - im Lichte der Verfassung (genauer: im Lichte der 'Ideen', die mit dem Text der Verfassung verbunden wurden) – in verfassungskonformer oder nur in verfassungswidriger Weise, das ist im Folgenden die Frage – und was sich ändern könnte, wenn die 'herrschenden' Ideen in den Köpfen gegen andere ausgetauscht würden.

Was aufgrund von Ideen existiert, könnte auch anders sein. Ideen können im wahrsten Sinne des Wortes Berge versetzen – warum nicht auch den Schuldenberg? Das wäre sogar einfacher, als man uns glauben machen möchte.

Was sind „Einnahmen aus Krediten“? Hätten Sie je gedacht, dass Sie die Antwort auf diese Frage einmal bedeutsam finden könnten? - Falls nicht und falls Sie dabei bleiben möchten, lesen das Folgende besser nicht.

die Kreditverträge, die zwischen der öff. Hand und den Privaten abgeschlossen werden, im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit Art. 115 GG nicht geprüft, befürchtet jedoch, dass die „Schuldenbremse“ einen Anreiz dazu geben könnte, „Projekte auch dann im Wege von ÖPP zu realisieren, wenn eine konventionelle Realisierung wirtschaftlicher wäre“, vor allem deshalb, weil ÖPP „unabhängig von deren Wirtschaftlichkeit als Finanzierungsquelle verstanden wird, für die keine ausreichenden Haushaltsmittel zur Verfügung stehen“ (S. 35). – In der juristischen Literatur wird dieses Problem seit längerem unter dem Titel „Kreditaufnahme ohne Krediteinnahmen“ diskutiert (vgl. Höfling 1993: 30; Jahndorf 2003: 288).

¹²⁴ Vgl. dazu: *Oetjens* 2006: Das Gehirn, das Ich und die Straßenverkehrsordnung

7.4 Der Schuldenberg

7.4.1 Der Schuldenberg – das Phänomen

Deutschland hat bis heute (2015) einen Schuldenberg von über 2 Billionen [= 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.¹²⁵ Getilgt wurde und wird so gut wie gar nicht.

Noch vor kurzem diskutierte man in allen Talkshows rauf und runter, ob die Große Koalition mit ca. 23 Milliarden die zukünftigen Generationen zu sehr belastet. Die Arbeitgeberverbände positionieren sich gegen eine mögliche Rente ab 63 und die erweiterte Berücksichtigung von Erziehungszeiten (Mütterrente). Der Sozialstaat sei so nicht mehr finanzierbar, heißt es. Wegen der Belastung der zukünftigen Generationen sei er gar im Grunde unsozial.¹²⁶

Kaum jemand stellt dieselbe Frage in Bezug auf die Zinslast, die (trotz „Schuldenbremse“) ungebremst von Jahr zu Jahr und von Generation zu Generation weiter vererbt wird. 60 Mrd. machen zurzeit rd. 10 % der öffentlichen Haushalte aus. Wenn man bedenkt, dass ohnehin in der Regel mindestens 80 % (eher mehr¹²⁷) aller Haushalte durch gesetzliche Verpflichtungen festgeschrieben sind, sollte man meinen, dass die Bewältigung der Alt-Schulden ein Hauptthema der Politik und in der Öffentlichkeit ist. Pustekuchen.¹²⁸

Die Belastung zukünftiger Generationen ist ein demokratie- und verfassungstheoretisches Problem ersten Ranges und wurde auch mehrfach auf der Ebene des Bundesverfassungsgerichts 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. Das BVerfG bezeichnete ihn

¹²⁵ Da es im Folgenden um eine strukturelle Argumentation geht, kommt es wesentlich auf die Größenordnungen an (die sich mit Kopfrechnen leicht beherrschen lassen), nicht auf die Exaktheit der Zahlen mit mehreren Nachkommastellen. Genauere Zahlen über die Verschuldung des Bundes und der einzelnen Länder in der Entwicklung von 1950 - 2010 finden sich in dem Positionspapier: *Biedenkopf* (u.a.) (2011): *Runter vom Schuldenberg: Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik* [= Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor], dem die genannten Zahlen entnommen sind. Für 2010 ergibt sich daraus: Schuldenberg: 2.062 Mrd. (= 83,2% vom BIP), davon Bund: 1.312 Mrd. (= 64%), Zinsausgaben 2010: 64,6 Mrd. (kumuliert bis 2010: 1.673 Mrd.). – Ausführliches Zahlenmaterial ist neuerdings veröffentlicht von: *Statisches Bundesamt* (2014) *Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte* (Art. Nr. 2140500127004).

¹²⁶ Entsprechend warf schon vor Jahren Ralf Dahrendorf (2004) die Frage auf: „Wie sozial kann die Soziale Marktwirtschaft noch sein?“ - Der Sozialstaat wird in Frage gestellt, die auf Dauer gestellte Zinslast nicht.

¹²⁷ Vgl. dazu *Hillgruber*, Kommentar zu GG Art. 115 (Rn 84). – Bundesminister *Steinbrück* hob in der Debatte um die Schuldenbremse hervor, dass 80 – 85 % des Bundeshaalts (inklusive Schuldendienst) festgelegt seien (Vgl. Debatte am 29.5.2009, Sten. Ber. 16/225, S. 24867).

¹²⁸ Eine seltene Ausnahme ist der Artikel von Frank *Thewes* „Jetzt ist es raus: Der Staat zahlt seine Schulden nie zurück“ im *Focus* vom 31.10.2013, der das Problem der Verewigung des Schuldenberges klar erkannt hat.

auch ausdrücklich als ein verfassungsrechtlich bedenkliches Phänomen. 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.

Eine deutliche Zäsur bedeutete das Jahr 2007. Im März legte der Sachverständigenrat (SVR) sein Gutachten „*Staatsverschuldung wirksam begrenzen*“ vor. Im Juli folgte ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 119, 96), in welchem u.a. auf dieses Gutachten Bezug genommen wurde. Ende Juli 2007 veröffentlichte der Wissenschaftliche Beirat am Bundesfinanzministerium einen Brief an Minister Steinbrück: „*Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen*“ und 2008 ein Gutachten „*Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Artikel 115 GG*“, worin wiederum auf das Urteil des BVerfGs von 2007 Bezug genommen und in dem eine Schuldenbremse nach dem Vorbild der Schweiz vorgeschlagen wurde. Im Monatsbericht vom Oktober 2007 äußerte sich auch die Bundesbank „*Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts*“.¹²⁹

Nach jahrzehntelanger (vom BVerfG gerügter) Untätigkeit reagierte endlich die Politik: 2009 wurde durch Änderung des Grundgesetzes die sog. „*Schuldenbremse*“ eingeführt. Staatskredite soll es fortan (für den Bund ab 2016, für die Länder ab 2020) grundsätzlich nicht mehr geben – allerdings mit einer gravierenden Ausnahme: Kredite zur Prolongierung der Alt-Schulden sollen (angeblich) unbegrenzt weiter aufgenommen werden dürfen. Das bedeutet nicht weniger als eine ‚Ewigkeitsgarantie‘¹³⁰ der Alt-Schulden.

Denn auch die Schuldenbremse von 2009 hat es (nach herrschender Meinung) nicht mit dem Berg der Alt-Schulden, sondern wieder nur mit der Neuverschuldung zu tun. Die Politik proklamiert die Strategie „*Neuverschuldung Null*“ als die Lösung des Schuldenproblems.¹³¹ Die Idee dahinter: Friert man den jetzigen Schuldenberg

¹²⁹ Vgl. dazu die vergleichende Studie zu den Vorschlägen des SVR und der Bundesbank von *Groneck / Plachta* 2008 „Close to balance oder Nettoinvestitionen?“ in: *Wirtschaftsdienst* 2008 (2): 115–120.

¹³⁰ Dieser Ausdruck findet sich bei *Engels/Hugo* (2007: 449), zustimmend zitiert von *Maunz/Düring*, Kommentar zum GG Art. 115 Rn. 123 Anm. 6. - Das Problem der potentiellen Verewigung der Staatsschulden wurde bereits frühzeitig von dem Mitglied der Bundesschuldenverwaltung *Meder* (1959: 180 ff. – Vgl. dazu *Höfling* (1993: 89) thematisiert (vgl. unten Tz 0 ff.) – In der älteren Literatur wurde die Souveränität des Staates und seine Natur als ‚ewige‘ Persönlichkeit sogar dahin interpretiert, dass von irgendeiner Art von Tilgungszwang grundsätzlich nicht die Rede sein könne: ‚Will sich der Staat über seine Verpflichtungen hinwegsetzen, wird ihn daran auch keine Art von Zwangstilgung hindern. Staatsschulden sind ferner Schulden, aufgenommen von einer Persönlichkeit, der, gegenüber anderen, ewige Dauer zukommt. Daraus folgt, dass, wie ein unbedingter Zwang zur Tilgung für den Staat nicht vorhanden ist, so auch die Notwendigkeit einer Schuldentilgung überhaupt, wie insbesondere innerhalb bestimmter Fristen, von diesem Gesichtspunkt aus, fortfällt“ (*Zorn* 1905:7).

¹³¹ Die Präambel zum Koalitionsvertrag der *Großen Koalition* 2013 enthält die programmatische Überschrift: „*Neuverschuldung stoppen und Schuldenstandsquote senken*“. Darunter heißt es

ein, dann werde sich die Schuldenstandsquote von derzeit rd. 80 % des BIP aufgrund des zu erwartenden Wirtschaftswachstums 'von allein' nach einiger Zeit auf (die nach Maastricht nur erlaubten) 60 % des BIP reduzieren. Bei einem angenommenen Wachstum von 1 % würde das allerdings (ab 2010) 29 Jahre dauern, bei 1,5 % 19, bei 2% 15 Jahre. Weil sich bei wachsendem BIP die Schuldenstandsquote senken würde, nennt man das „Schuldenabbau“. Verschwiegen wird dabei, dass diese Senkung der Schuldenstandsquote natürlich nicht einen einzigen Cent an Tilgung¹³² bedeutet, so dass die Zinslast von rd. 60 Mrd. pro Jahr unvermindert fortbesteht (macht in 15 Jahren 900 Milliarden, in 19 Jahren 1,14 Billionen, in 29 Jahren 1,74 Billionen - usw. bis zum Sanktnimmerleinstag). Bis 2010 waren für die aufgelaufenen Schulden von 2 Billionen bereits 1,673 Billionen (= 84 % der Schulden-summe) allein an Zinsen aufzubringen. – Ob sich die derzeitige Niedrigzinspolitik der EZB auf die Dauer fortsetzen wird, bleibt abzuwarten.

Auch die Bundeshaushalte 2014-2018 sehen Jahr für Jahr die Pseudotilgung fälliger Altschulden durch Kredite (Anschlussfinanzierungen) in der Größenordnung von 185 – 206 Mrd. vor.¹³³ Diese 'Verewigung' der Alt-Schulden durch deren unbegrenzte Prolongierung läuft darauf hinaus, dass sich die bisherigen jährlichen Neuverschuldungen in ein strukturelles Defizit – als 'ewige Schuld' - verwandeln, welches dann auch 'ewige' Zinszahlungen an die Gläubigerklientel erfordert, die als Belastung der zukünftigen Generationen mit anderen wichtigen Staatsaufgaben konkurrieren.

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

weiter: „Die Neuverschuldung wollen wir dauerhaft stoppen, die Schuldenstandsquote senken und dabei die Investitionskraft von Bund, Ländern und Kommunen sicherstellen. Nur so werden wir unserer Verantwortung gegenüber unseren Kindern und Enkeln gerecht.“ – Auch im „*Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017*“ [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzien/Bundeshaushalt/Haushalts_und_Finanzplaene_ab_2006/2013-08-13-finanzplan-2013-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2 <06.11.15>] ist nur von einer Absenkung der „Kreditfinanzierungsquote [...] ab dem Jahr 2015 Null“ und von einem „Rückgang der Schuldenstandsquote bis auf voraussichtlich weniger als 70 % Prozent im Jahr 2017“ (aaO S. 9) die Rede.

¹³² Auch das wegen seiner „schwarzen Null“ gerühmte HG 2015 sieht eine vollständige Deckung der Ausgaben für fällig werdende (Alt-)Kredite (in Höhe von 188,5 Mrd. Euro) durch (Neu-)Kredite vor (vgl. Bundestagsdrucksache 18/2000 „Kreditfinanzierungsplan“, S. 37). Dieser Umstand wird dadurch verschleiert, dass nur noch von der Neu-Verschuldung die Rede ist, seit ab 1970 für Kredite haushaltsrechtlich das Prinzip der Nettoveranschlagung (im Gegensatz zum ansonsten herrschenden Bruttoprinzip) eingeführt wurde (dazu weiter unten mehr).

¹³³ Vgl. Monatsbericht des BMF 20.8.2015 „5 Bundeshaushalt 2014-2019“ [<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/08/Inhalte/Kapitel-5-Statistiken/5-1-05-bundeshaushalt-2014-2019.html>] <21.8.2015>

von einem Tag auf den anderen durch neue Gesetze (sog. 'Reformen'¹³⁴) ändern, privatrechtliche Schuldkontrakte nicht konkurrieren also die „sozialversicherungsrechtlichen Eigentumspositionen“¹³⁵ der Bürger mit den privatrechtlich gesicherten Forderungen der Gläubiger. Deren Wertpapier-Vermögen steht unter dem besonderen Eigentumsschutz des Grundgesetzes, sozialstaatliche Regelungen nicht.

Eben deshalb kommt den expliziten Staatsschulden eine solche Bedeutung zu, dass das Grundgesetz Vorschriften zu deren Begrenzung enthält. Aufgrund des bedrohlich aufgetürmten Schuldenberges hat das schließlich zur „Schuldenbremse“ geführt: Seit 2009 gilt erstmals mit Verfassungsrang der Grundsatz: *„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“*.¹³⁶

Wer schon immer und grundsätzlich gegen den Staatskredit war (z.B. Püttner 1980) wird jetzt triumphieren. Wenn jedoch 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. Man sollte sich nämlich 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.¹³⁷ Seit Mitte des 19. Jahrhundert gilt dazu das viel zitierte Wort des Finanzwissenschaftlers Lorenz von Stein: *„Ein Staat ohne Schulden fordert entweder zu viel von seiner Gegenwart oder tut zu wenig für die Zukunft“*.¹³⁸ Dem stand allerdings von je her 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

¹³⁴ So forderte denn auch der SVR in seinem Jahresgutachten von 1998/98 *„Vor weitreichenden Entscheidungen“*: „Ausgabenkürzungen müssen in erster Linie über Änderungen von Leistungsgeetzen herbeigeführt werden; Besitzstände vieler Bürger müssen in Frage gestellt werden“ (aaO #392).

¹³⁵ So die Verfassungsrichter *Di Fabio/Mellinghoff* in dem oben zitierten Urteil (BVerfGE 119, 96: 173). – Diese besondere Qualität der privatrechtlich verankerten expliziten Schulden gegenüber den gesetzlich änderbaren impliziten Schulden hebt auch das zitierte Gutachten des Sachverständigenrates von 2007: #3 hervor.

¹³⁶ Art. 109 Abs. (3) Satz 1 GG. – Art. 115 GG enthält Spezifizierungen für den Bund. Art. 143d GG definiert Übergangregelungen.

¹³⁷ Genau das hatte bereits der Philosoph *David Hume* (1711 – 1776) als Folge einer unbegrenzten Erhöhung der Staatsschulden vorausgesagt: „Entweder wird die Nation den öffentlichen Credit, oder der öffentliche Credit wird die Nation zugrunde richten“ (vgl. unten Anm. 281). In Deutschland hat man durch die Auftürmung des Schuldenberges den Kredit ruiniert, Griechenland steht kurz vor dem Staatsbankrott.

¹³⁸ Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, zweite Aufl. Leipzig 1871, S. 666.

Grundsätze gibt es eine ausgedehnte Literatur¹³⁹, 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 Last¹⁴⁰ zu tragen haben: die Zins- und Tilgungslast für die Alt-Schulden 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, so dass umso mehr gilt, was der Bundesrechnungshof bereits 1991 monierte, dass nämlich *„heute und in Zukunft Zinsen auch für solche Kredite gezahlt werden, deren Gegenwert ganz oder teilweise schon nicht mehr vorhanden ist.“*¹⁴¹

Was vorher noch im Sinne des Lorenz von Stein als zukunftsbegünstigende Wirkung einer vernünftigen Kreditfinanzierung angesehen werden konnte, verkommt auf diese Weise im Laufe der Zeit zur Klientelpolitik, die zu Lasten der Allgemeinheit nur noch die Geldvermögen der Gläubiger begünstigt.

Hinzu kommt, dass ein Staat, der darauf angewiesen ist, dass ihm jährlich Prologierungskredite in der Größenordnung von 200 – 300 Mrd. Euro gewährt werden, seine Souveränität verliert, indem er in eine höchst ungute Abhängigkeit von der Finanzindustrie gerät.¹⁴² Das zeigt nicht nur die Griechenlandkrise. Wenn in der Publi-

¹³⁹ Eine abwägende Darstellung dieser beiden Grundsätze findet sich bei *Schlesinger/Weber/Ziebarth* (1993) im Abschnitt: „VII. Der Staatskredit im Lichte der intergenerativen Gerechtigkeit“ (S. 217-231).

¹⁴⁰ Diese Schwierigkeiten haben der ehemalige Bundesbankpräsident Schlesinger und seine Koautoren bereits 1993 weitsichtig vorausgesehen: „Der Wechsel in der Finanzierungsart beim Übergang von einer Generation zur anderen hat jedoch seine Tücken. Gibt nämlich die heutige Generation der Kreditfinanzierung den Vorzug, wohingegen in der Zeit davor in der Tendenz die Steuerfinanzierung maßgebend war, so streicht diese Generation durch dieses Finanzmanöver einen unverdienten Vorteil ein; zum einen erhält sie von ihrer Vorgängergeneration zum „Nulltarif“ das Vermögen, gibt aber zum anderen zugleich einen Teil der Finanzierungskosten an die Nachwelt weiter. Der nachrückenden Generation fällt es dann umso schwerer, wieder auf die Steuerfinanzierung umzuschalten“ (*Schlesinger/Weber/Ziebarth* 1993: 222). – In dieser Situation befinden wir uns heute in 2014.

¹⁴¹ Bemerkungen des *Bundesrechnungshofes* 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, in: BT-Drs. 12/1150, S. 20. Vgl. dazu *Schlesinger/Weber/Ziebarth* 1993: 221. – Ähnlichen Bedenken wurden schon 1980 vom *Wiss. Beirat beim BMF* („Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik, Schriftenreihe des BMF, Heft 29, 1980) in Betracht gezogen – zit. n. *Lappin* 1993, 153. – Als treffendes Beispiel für diese Absurdität dient in der Literatur der „Kreditfinanzierte Dienstwagen, der nach vier Jahren ausgemustert wird und dessen beide Nachfolgemodelle gleichermaßen kreditfinanziert werden. Nach zwölf Jahren zahlen die Steuerpflichtigen Zinsen für drei Kredite, obgleich nur ein Fahrzeug genutzt werden kann“ (*Stefan Bajohr* 1998: 449).

¹⁴² Vgl. dazu *Stefan Bajohr* (1998: 438), der hervorhebt, die Geldschöpfung werde „tendenziell nicht mehr von den Staaten vorgenommen, sondern von internationalen Finanzkomplexen, in deren Abhängigkeit sich die nationalen Ökonomien begeben“. Die Geldschöpfung findet in der Tat im Wesentlichen über Kredite der Geschäftsbanken statt, die sich im Falle der Staatsverschuldung billig bei der Zentralbank refinanzieren können, da die staatlichen Schuldverschreibungen als Sicherheit für den Zentralbankkredit gelten. Die Zinsdifferenz zwischen dem billigen Zentralbankkre-

zistik immer wieder betont wird, dass mit den diversen Rettungsschirmen die Banken mit Geld geradezu 'geflutet' würden und gleichzeitig hervorgehoben wird, dass die Banken das billige Geld nicht über Kredite an die freie Wirtschaft weiterreichen, fragt man sich, wofür denn das viele Geld gebraucht wird. Ein Teil der Antwort dürfte in dem Bedarf der Staaten nach Krediten zum Zwecke der Anschlussfinanzierungen liegen – ein weites Feld.

7.5 Der Schuldenberg – im Lichte der Verfassung

Wenn im Folgenden die Frage nach der Verfassungskonformität des Schuldenberges aufgeworfen wird, so vor allem deshalb, weil (wenn überhaupt) allein durch den Bezug auf die Verfassung Aussicht auf eine Verständigung über die normative Beurteilung der staatlichen Kreditfinanzierung besteht. Kredite sind ja nicht per se etwas Gutes oder Schlechtes. Sie werden es erst im Hinblick auf Normen, deren allgemeine Geltung vorausgesetzt wird. Mag das Schuldenmachen auch durch überkommene Moralvorstellungen, vielleicht auch durch gewisse religiöse Auffassungen, verpönt sein. In einem säkularen Rechtsstaat dienen zur normativen Beurteilung nun einmal vorzugsweise die allgemeinen Gesetze – und über diesen als oberstes Regelsystem die Verfassung.

Vor einer ideologischen Überhöhung der Verfassung sowie der Beschlüsse der Verfassungsgerichte muss allerdings gewarnt werden. Denn wenn auch einerseits der Gedanke an 'unveräußerliche Menschenrechte' (zu Recht) mit den Grundrechten demokratischer Verfassungen verbunden ist, so ist doch andererseits kaum anzunehmen, dass allen Detail-Regelungen von Verfassungen die Dignität allgemeiner Menschenrechte zukommt. Das gilt ganz gewiss nicht für diejenigen Regelungen, die im Grundgesetz unter dem Titel „Finanzwesen“ vereinigt sind. Diese Dinge kann man (wie auch die zahlreichen Verfassungsänderungen zeigen) so oder auch anders regeln. Wenn sie allerdings erst einmal auf eine bestimmte Weise geregelt sind, dann geben diese Bestimmungen den Rahmen zu normativen Beurteilungen ab und sind damit dem Belieben privater Wertschätzungen entzogen. Das hindert natürlich nicht, diese Regelungen einer Kritik zu unterziehen, um dadurch zu ihrer Veränderung beizutragen.

Von dieser Möglichkeit macht auch das Bundesverfassungsgericht, wie sich am Beispiel des Schuldenberges noch zeigen wird, vielfältig Gebrauch. In solchen Fällen handelt es sich gewiss um eine höchst prominente Kritik, die jede Beachtung verdient. Aber derartige Textelemente in Beschlüssen des Bundesverfassungsge-

dit und den ausgereichten Schuldverschreibungen, die sog. Seigniorage, kommt dabei allein den Banken zu. Würde man den Mechanismus der Geldschöpfung ändern, könnte die Seigniorage dem Staat (und damit der Allgemeinheit) zugutekommen. An die Stelle der Zinsen an die Banken könnten Tilgungen an die Zentralbank treten (vgl. *Huber* (2011) und die Initiative: [www.monetative.de <07.11.15>]; [www.vollgeld.de/ <07.11.15>]; [www.vollgeld.de/kritik-und-gegenkritik/ <07.11.15>]

richts haben dann nicht die Qualität des 'letzten Wortes'.¹⁴³ Sie können (und sollten) zwar als qualifizierte Rechts- oder Sachmeinung, aber eben nicht als 'Spruch' des Verfassungsgerichts (mit Rechtskraft) zitiert werden.

Ein berühmtes Beispiel ist in dieser Hinsicht der sog. „Halbteilungsgrundsatz“, demzufolge eine Steuerlast über 50 % angeblich verfassungswidrig sei. Dieser Grundsatz gehört zur Steuerphilosophie des Staatsrechtlers Paul Kirchhof, dem es als Verfassungsrichter gelungen war, diesen Grundsatz in das berühmte „Vermögensurteil“ des BVerfG von 1995¹⁴⁴ hineinzuschreiben. Dieser Grundsatz gehört jedoch, wie das BVerfG in einem späteren Beschluss 2006 klarstellte, nicht zu den 'tragenden Gründen' des damaligen Urteils. Mit dieser Begründung wurde dann auch die Verfassungsbeschwerde eines Unternehmers abgewiesen, der unter Berufung auf den Halbteilungsgrundsatz begehrt hatte, seine Gesamtsteuerlast auf maximal 50 % zu begrenzen.¹⁴⁵

Was die Verfassungskonformität des Schuldenbergs angeht, so ist es diesbezüglich durchaus zu dezidierten Äußerungen des BVerfGs im Sinne einer Rechtsmeinung, aber eben noch nicht zum 'letzten Wort' 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 Ausnahmesituation die „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in Anspruch genommen war. Wie die Behandlung des Schuldenbergs in sogenannten „Normallagen“ verfassungsrechtlich zu bewerten ist, ist höchstrichterlich noch nicht zu entscheiden gewesen.

Ähnlich verhält es sich mit den beiden einschlägigen Urteilen zweier Landesverfassungsgerichte, dem Urteil des *Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes* vom 16.7.1969 (LZ 1/69) und dem Urteil des *Hamburgischen Verfassungsgerichts* vom 30.5.1984 (HVerfG 1984). Auch in diesen Fällen ging es um spezielle Ausnahmesituationen, so dass auch von diesen beiden Gerichten zwar bedenkenwerte Rechtsmeinungen vorliegen, aber keine rechtskräftigen Entscheidungen zu der hier interessierende Frage nach der verfassungsrechtlichen Würdigung der Prolongierungskredite.

7.6 Der Schuldenberg – wie es dazu kommen konnte

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

¹⁴³ Vgl. dazu *Böckenförde* 1999: 179 ff.

¹⁴⁴ Beschluss vom 22.6.1995 (BVerfG 2 BvL 37/91).

¹⁴⁵ Beschluss vom 18. Januar 2006 (2 BvR 2194/99).

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.¹⁴⁶

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 BVerfG gerügten) stetig anwachsenden „Schuldensockel“ hat kommen können. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Von Art. 109 Abs. 2 GG soll für die staatliche Kreditaufnahme schon vor und außerhalb der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eine Regulierungsfunktion ausgehen. Sie soll u.a. verhindern, dass sich – jeweils unterhalb der Höchstgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG – ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushalts, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt“ (BVerfGE 79,311: 355).¹⁴⁷

Die entscheidende Ursache für den stetig anwachsenden Schuldensockel 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“ (Bericht 2012: 323).

Das führt zu dem, was man auch den „Stapeleffekt“¹⁴⁸ der staatlichen Kreditaufnahme genannt hat.

Daraus ergibt sich die Frage, wie diese jahrzehntelange Schuldenpraxis verfassungsrechtlich zu bewerten ist. Die herrschende Meinung dazu haben der Präsident des Bundesrechnungshofes und einer seiner Mitarbeiter wie folgt ausgedrückt:

„Ein (...) wesentlicher Grund für den Schuldenanwuchs ist, dass verfassungsrechtlich keine Verpflichtung zur Tilgung aufgenommener Schulden besteht. Für alle Kredite gilt unabhängig von ihrem Entstehungsgrund: Sie können im Rahmen der sog. Anschlussfinanzierung, die nichts anderes als eine bloße

¹⁴⁶ Rein quantitativ ist dazu festzustellen, dass der Löwenanteil am Schuldenberg (ca. 47%) durch die Regierung Kohl (davon 84% in der Zeit nach der Wiedervereinigung) produziert wurde.

¹⁴⁷ Wenn das tatbestandlich gemeint sein sollte, ergibt sich natürlich die Frage der Justiziabilität, da nicht klar ist, wer nach welchen Kriterien darüber befinden könnte, wann das Reagieren auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft in Frage gestellt ist, und zwar aufgrund (!) eines zu hohen Schuldensockels. Jeder monokausale Erklärungsversuch dieser Art dürfte von vornherein zum Scheitern verurteilt sein. Vgl. dazu auch Höfling 1993: 267.

¹⁴⁸ Diesen treffenden Ausdruck benutzte Prof. Hans Meyer (Emeritus Berlin) 2009 in seinem (leider unveröffentlichten) Vortrag an der Univ. Freiburg i. Brsg. zum Thema „Staatsschulden und Demokratie“. - Diesem Vortrag verdanke ich meine Sensibilisierung für die verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Dimension des Problems der Staatsschulden.

Umschuldung darstellt, abgelöst werden. Für Schulden gibt es eine Art von >Ewigkeitsgarantie<“ (Engels/Hugo 2007: 449).

Aber Engels & Hugo beklagen diese Ursache mehr als ein hinzunehmendes Übel, als dass sie dessen verfassungsrechtliche Möglichkeit in Frage stellen. Auch sie gehen (mit der herrschenden Meinung und angesichts der absurdesten Konsequenzen¹⁴⁹) davon aus, dass das Grundgesetz diese bedenkliche 'Ewigkeitsgarantie' zulasse, und zwar deshalb, weil es nicht explizit die „Tilgung aufgenommener Schulden“ vorschreibe.¹⁵⁰

Dabei sind allerdings zwei Dinge sorgfältig zu unterscheiden, deren Vermengung zu erheblichen Konfusionen führen muss. Das eine ist, dass Kredite (selbstverständlich) zu tilgen sind. Kredite verschaffen ihrem Wesen nach nur eine befristete Liquidität mit der Verpflichtung zur Rückzahlung. Die Notwendigkeit der Tilgung ist Bestandteil der vertraglichen Kreditvereinbarungen. Das braucht das Grundgesetz also nicht eigens vorzuschreiben.¹⁵¹ Eben deshalb kommt es ja auch überhaupt erst zum Problem der Anschlussfinanzierungen. - Eine ganz andere Frage ist, wie diese Tilgung (während oder am Ende der Laufzeit) bewerkstelligt wird, ob durch reguläre Steuereinnahmen oder durch neue Kredite.¹⁵² Nur ersteres würde zu einer effektiven Reduzierung der Schuldenlast führen, letzteres nicht.

Aber selbst wenn das Grundgesetz die Reduzierung des Schuldenstandes auch nicht ausdrücklich vorschreibe¹⁵³, so würde daraus doch nicht automatisch folgen, dass deshalb die Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Tilgung von Alt-Krediten (und damit deren Verewigung durch unbegrenzte Prolongierung) 'erlaubt' wäre. Entscheidend ist nicht, ob das Grundgesetz die effektive Reduzierung der Schuldenlast ausdrücklich vorschreibt, sondern ob (und ggfs. in welchem Umfang) die Aufnahme von Neu-Krediten zum Zwecke der Tilgung von Alt-Krediten (die in jedem Falle zu erfolgen hat) mit der eindeutigen Begrenzungsabsicht des Grundgesetzes vereinbar ist oder nicht.

Diese alles entscheidende Frage ist in der öffentlichen Diskussion vollkommen aus dem Blick geraten, weil die Politik seit der Großen Finanzreform von 1967/69

¹⁴⁹ Am schärfsten formuliert bei *Jahndorf* (2003: 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.“

¹⁵⁰ So auch (unter Hinweis auf *Engels/Hugo*) *Schiller* (2013: 35).

¹⁵¹ Demgemäß heißt es z.B. bei *Wiebel* (1978: Rn14): „Die Aufnahme von Krediten bringt die unmittelbare und unbedingte Verpflichtung mit sich, die eingenommenen Mittel zurückzahlen.“

¹⁵² Diese Differenz betont *Lappin* (1994: 173): „Ausgehend vom Kreditbegriff des Art. 115 Abs.1 Satz 2 GG führen Krediteinnahmen stets zu Liquidität auf Zeit. Dabei kann zunächst offen bleiben, ob zum späteren Ausgleich Steuereinnahmen zur endgültigen Tilgung oder erneute Krediteinnahmen zur Prolongierung veranschlagt werden.“

¹⁵³ So z.B. *Kube* (2009: Rn 123): „Eine Pflicht zur Reduzierung der bestehenden, übermäßigen Staatsverschuldung ist, ungeachtet ihrer dringenden Gebotenheit, aus dem insoweit klaren Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG nicht herzuleiten.“ – Hervorhebungen im Original). Ähnlich zusammenfassend *Höfling* (1993: 174).

(leider mit Erfolg) darauf hingewirkt hat, das Problem der Staatverschuldung ausschließlich als eine Frage der Neu-Verschuldung zu betrachten.¹⁵⁴ In der Kommentarliteratur hat das zu der (leider: herrschenden) Meinung geführt, dass die Kreditaufnahme zum Zwecke der Tilgung von Alt-Krediten vom Wortlaut der Verfassung her gar nicht unter deren Begrenzungssinn falle.

Dem wird noch gehörig zu widersprechen sein. Es scheint kaum glaublich, dass die Aufstapelung der Alt-Schulden zu dem Schuldenberg (der schließlich auch die Politik zur Notmaßnahme der „Schuldenbremse“ veranlasst hat) mit der Verfassung vereinbar gewesen sein sollte.

7.7 Der Schuldenberg – Ergebnis einer ‚Dauerrechtsverletzung‘?

In ihrem Sondervotum zum Urteil des BVerfGs vom März 2007 rügen die beiden Verfassungsrichter Di Fabio und Mellinshoff die Auftürmung des Schuldenberges denn auch als Ergebnis einer ‚Dauerrechtsverletzung‘ (BVerfGE 119, 96: 172).¹⁵⁵ Dieser Beurteilung schließt sich der ehemalige Verfassungsrichter Paul Kirchhof (2012: 65) an. Der Mehrheitssenat hat dieses Problem durchaus erörtert, aber (mangels Entscheidungserheblichkeit) nicht entschieden. Allerdings endet der Beschluss des Mehrheitssenats mit dem sybillinischen Schlusssatz:

„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 Haushaltsvollzuges¹⁵⁶ nicht ohne weiteres zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines bestimmten Haushaltsgesetzes führen könnte“ (BVerfGE 119: 154).

Das ist eine bemerkenswerte Äußerung für ein Verfassungsgericht. Auch der Mehrheitssenat des Bundesverfassungsgerichts zieht also ausdrücklich einen jahrzehntelangen Verfassungsbruch in Betracht. Einen ähnlichen Satz gab es schon im Urteil von 1989. Nachdem zuvor die gefährlichen Wirkungen eines anwachsenden Schuldensockels erwähnt wurden, heißt es dann:

„Gibt es Versäumnisse früherer Haushaltsgesetzgeber, muss er [sc.: der jetzige Haushaltsgesetzgeber] mit deren Folgen leben; sie können aber seine Handlungsmöglichkeiten nicht zusätzlich, also über das hinaus einschränken,

¹⁵⁴ Vgl. dazu z. B. die amtliche Begründung zur Änderung von HGrG § 13, worin betont wird: „Bedeutsam ist allein die Neuverschuldung in Nettobeträgen“ (*Bundestagsdrucksache V/3040* Abs. 165). – Spätestens mit Einführung der Maastricht-Kriterien hat aber auch die Politik für wichtig befunden, die Gesamtverschuldung eines Staates (Grenze: 60% des BIP) für relevant zu halten.

¹⁵⁵ Ohne diese Formulierung, aber in der Sache zustimmend das Sondervotum des Richters *Landau* (BVerfGE 119, 96 (174 ff.)). – Schon zum Urteil des HVerfG vom 30.5.1984 gab es eine entsprechende abweichende Meinung der beiden Richter *Bettermann/Gündisch*, die von der Verfassungswidrigkeit des Hamburgischen Haushaltsbegleitgesetzes 1984 ausgingen (HVerfG 1984: 182).

¹⁵⁶ Auf eben diese höchst problematische jahrzehntelange Praxis berief sich im Hamburger Verfassungskonflikt von 1984 der Hamburgische Senat (vgl. dazu HVerfG 1984: 173).

was ohnehin aus seiner Bindung an die Eignung der zu treffenden Maßnahme zur Abwehr der Störung erfolgt“ (BVerfGE 79, 311: 340).

Auch hier wurden bereits im Zusammenhang mit dem Schuldenberg „Versäumnisse“ (sprich: eine verfassungswidrige Praxis) früherer Gesetzgeber in Betracht gezogen. Es wird aber gewissermaßen nur mit dem Zaunpfahl gewunken, ohne dass es dazu zu einer definitiven Entscheidung mit daraus abzuleitenden verfassungsrechtlichen Konsequenzen gekommen wäre.

Der zuletzt zitierte Satz gibt dazu die Begründung: Bei dieser Entscheidung von 1989 (wie auch bei der späteren Entscheidung von 2007) ist nämlich zu beachten, dass es sich um einen Haushalt handelte, dessen Kreditaufnahme dazu verhelten sollte, die zuvor festgestellte „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zu beseitigen. Nur für eine derart spezielle Ausnahmesituation¹⁵⁷ greift das Argument, dass der angesammelte Schuldensockel (als möglicher Fehler der Vergangenheit) nicht zusätzlich dazu nötigen könne, Maßnahmen zu seinem Abbau zu ergreifen, die wiederum die Mittel zur Beseitigung der angenommenen Störung konterkarieren würden. Wenn also zur Beseitigung einer solchen Störung bereits eine gewisse Neuverschuldung durch Kredite (z.B. auch zur Finanzierung gewisser Steuererleichterungen) für erforderlich gehalten wird, würde es keinen Sinn machen, die Kreditaufnahme für die Finanzierung der in derselben Situation fällig werdenden Alt-Schulden zu verbieten und deren Tilgung durch Steuern zu verlangen. Die Zielsetzung der Beseitigung einer angenommenen Störung würde in einer solchen Ausnahmesituation also die Anschlussfinanzierungen durch Kredite mit legitimieren. - So weit, so gut.

Es wäre allerdings völlig verfehlt, aus dieser für eine Ausnahmesituation geltenden Logik eine allgemeine Erlaubnis für die Verewigungspraxis der Alt-Schulden in gesamtwirtschaftlichen Normallagen abzuleiten. Es wäre also noch zu klären, wie es um die verfassungsrechtliche Beurteilung von Anschlussfinanzierungen in Normallagen steht.

Für die Kreditfinanzierung in der Normallage hat das BVerfG 1989 den allgemeinen Grundsatz formuliert, der Haushaltsgesetzgeber werde durch Artikel 115 GG *„daran gebunden, nicht mehr an Krediten aufzunehmen, als für Investitionen ausgegeben wird“*. Damit sei die Begrenzung verbunden, *„dass der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen*

¹⁵⁷ Auch das HVerfG (1984) stützte seine Entscheidung letztlich auf einen Ausnahmetatbestand, nämlich auf die vom Hamburger Senat geltend gemachte „besondere Situation der Umstellung des Haushaltsrechts“ (S. 174). Diesem Argument sind die Entscheidungsgründe gefolgt (Abschnitt II, 2 c - aaO, S. 179). Die Zulässigkeit einer solchen Ausnahme leitet das HVerfG daraus ab, dass durch Art. 72 Abs.1 HV „die möglichen Ausnahmen von der regelhaften Bindung an werbende Zwecke (Investitionen) nicht geregelt werden“. Diesbezüglich bestehe „ein deutlicher Unterschied etwa zu der Begrenzungsregel des Art. 115 GG n.F.“, so dass nach der HV „weitere Ausnahmen möglich“ seien (aaO S. 177).

werden darf.¹⁵⁸ *Entscheidend für den Inhalt und die Wirksamkeit dieser Begrenzung wird somit der Begriff der Investition, den die Verfassung allerdings undefiniert lässt*“ (BVerfGE 79, 311: 334).¹⁵⁹ Entsprechend dringlich mahnte das BVerfG (E 79, 311: 354)) bereits 1989 die gesetzliche Konkretisierung des Investitionsbegriffs an.

Daran knüpfen die Sondervoten zur Entscheidung von 2007 an. Der Vorwurf der „*Dauerrechtsverletzung*“ bezieht sich ausdrücklich auf die Normallage, nämlich auf „*das Verfassungsgebot, bei günstiger konjunktureller Lage die unter Berufung auf Art. 115 GG aufgenommenen Kredite durch Einsparungen oder Einnahmeverbesserungen in der Phase des konjunkturellen Aufschwungs auch wieder zu tilgen*“ (BVerfGE 119, 96: 172).¹⁶⁰

Man hätte erwartet, dass dem Vorwurf der mangelnden Tilgung jetzt eine juristische Würdigung der Verewigungspraxis durch unbefristete Prolongierung der Alt-Schulden folgen würde. Dem ist jedoch (leider) nicht so. Stattdessen konzentrieren sich die Sondervoten (auch das des Richters Landau) ebenso wie der Mehrheits-senat ausschließlich auf den Investitionsbegriff. Demnach sollten kreditfinanzierte Ausgaben eine substantielle „*zukunftsbegünstigende Wirkung*“ entfalten, deren Nutzen sich dahin auswirke, dass in der Zukunft entsprechende Ausgaben eingespart würden. Verringere sich diese zukunftsbegünstigende Wirkung, so müsste dies durch geeignete Abschreibungen berücksichtigt werden, die von den neu zu finanzierenden Investitionen abzuziehen seien. Eben dies hatte auch der Sachverständigenrat in seinem Gutachten von 2007 empfohlen: Es müsse der „*geltende Investitionsbegriff durch die Berücksichtigung von Minderungen des staatlichen Vermögens korrigiert werden; Abschreibungen sind herauszurechnen*“ (2007: Tz. 7).

Diese Argumentation arbeitet mit dem Gedanken der Netto-Investitionen, der darauf hinausläuft, dass dem jeweiligen Schuldenstand auch ein entsprechender Vermögensstand entsprechen sollte. Der Mehrheitssenat hält diesen „*Kerngedanke[n] der Kritik an dem die bisherige Praxis leitenden haushaltssystematischen Investitionsbegriff*“ zwar von der Sache her für „*überzeugend*“¹⁶¹, hält dem vom Wortlaut des Art. 115 GG her allerdings entgegen, dass dieser nun einmal deutlich

¹⁵⁸ Dem hält allerdings Höfling (1993: 143) entgegen, dass das „pay as you use“- Argument im Art 115 GG (1969) „keine Grundlage mehr“ finde: „Damit aber ist einem der zentralen Begründungstopoi in der Staatsschuldendebatte, der sich auch in der politischen Auseinandersetzung größter Beliebtheit erfreut, durch die Neufassung des Art 115 GG endgültig die verfassungsrechtliche Basis entzogen worden. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive kommt also dem Argument einer „fairen“ bzw. „gerechten“ Lastverteilung zwischen Gegenwart und Zukunft insoweit kein Gewicht mehr zu.“

¹⁵⁹ Wir werden noch sehen, dass es nicht der undefinierte Investitionsbegriff sondern der undefinierte Einnahmebegriff ist, den die Kommentatoren zum Anlass nehmen, die Anschlussfinanzierungen aus dem Begrenzungssinn des Art. 115 GG auszunehmen, wozu sich das BVerfG bisher allerdings überhaupt nicht geäußert hat.

¹⁶⁰ Unter Berufung auf BVerfGE 79, 311 [334]. – Vgl. dazu die in Anm. 153 zitierte gegenteilige Auffassung von Maunz/Düring.

¹⁶¹ BVerfGE 119,96 (144).

„auf Brutto-Ausgaben, nicht auf Netto-Ausgaben“ abstelle¹⁶². Im Weiteren übt der Mehrheitssenat allerdings selbst Verfassungskritik dahingehend, dass die „gegenwärtige Fassung des Art. 115 GG [...] nicht mehr als angemessen zu werten“¹⁶³ sei.

Mit dieser Meinung schließt sich das BVerfG der Auffassung des Sachverständigenrats an, der dazu ausgeführt hatte:

„Artikel 115 Grundgesetz schreibt [...] vor, dass die neu aufgenommenen Kredite die Investitionen nicht übersteigen dürfen und Ausnahmen nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sind. Er ist damit bereits der Versuch, die Neuverschuldung auf das „sinnvolle“ Maß zu begrenzen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben allerdings gezeigt, dass Artikel 115 Grundgesetz in der gegenwärtigen Auslegung und Haushaltspraxis dieser Aufgabe nicht gerecht wird und in seiner verschuldungsbegrenzenden Wirkung weitgehend wirkungslos ist.“¹⁶⁴

Diese allgemeine Vorbemerkung steht jedoch mit der Zielsetzung, „die Neuverschuldung auf das „sinnvolle“ Maß zu begrenzen“, in einem bemerkenswerten Gegensatz zu dem, worauf es dem Sachverständigenrat mit seiner zentralen Forderung, nämlich nach der Abkehr vom geltenden Investitionsbegriff durch „Berücksichtigung von Minderungen des staatlichen Vermögens“ (sprich: der Abschreibungen), ankommt. Während die Neuverschuldung nur die situative Perspektive des jeweiligen Haushaltes einnimmt, erfordert der Gesichtspunkt der Abschreibungen die Erweiterung des zeitlichen Horizontes auf die Dauer der Werthaltigkeit der kreditfinanzierten Maßnahmen.¹⁶⁵

Wer nur situativ den jeweiligen (nominellen) Schuldenstand betrachtet (gewissermaßen die juristische Sekunde der Prolongierung) kann sagen, derselbe vergrößere sich nicht durch die Anschlussfinanzierungen, sondern nur durch die jeweilige Neuverschuldung.¹⁶⁶ Wer dagegen auch auf den Vermögensstand schaut, der zeitgleich mit den Alt-Schulden vererbt wird, muss aufgrund der Vergänglichkeit der Vermögenswerte die Verringerung des Vermögensstandes (durch Abschreibungen) in seine Betrachtungen mit einbeziehen. Den Vermögensstand zu den aufgenommenen Krediten ins Verhältnis zu setzen erfordert somit eine längerfristige Perspektive über die Nutzungsdauer kreditfinanzierter Maßnahmen, was mit der situativen Betrachtung der jeweiligen (Netto-)Neuverschuldung nicht zu leisten ist. Es ist daher nur folgerichtig, dass im Zentrum der Überlegungen des SVR u.a. die Einrichtung

¹⁶² BVerfGE 119,96 (145). – Während der Anhängigkeit dieses Verfahrens hatten Abgeordnete der FDP in einer Kleinen Anfrage an die Bundesregierung dasselbe Problem aufgeworfen (BT-DS 16/1465), was die Bundesregierung BT-(DS 16/1627, S.2) dahingehend beantwortete, man werde diese Entscheidung abwarten müssen.

¹⁶³ BVerfGE 119 (142) unter Hinweis auf BVerfGE 79, 311 (343).

¹⁶⁴ SVR (2007, Tz. 7).

¹⁶⁵ Vgl. dazu Lappin (1994: 153, 173 u.ö.)

¹⁶⁶ In diesem Sinne macht die amtliche Begründung zum Entwurf der BHO § 13 geltend, dass sich „eine Umschuldung wie eine Stundung auswirkt. Bedeutsam ist allein die Neuverschuldung in Nettobeträgen (Bundestagsdrucksache V/3040, S. 50).

eines sog. „Ausgleichskontos“ steht, welches neben der üblichen Haushaltsrechnung als „virtuelles Konto“ [...] sozusagen das protokollarische Gedächtnis [...] für die „Sünden“ und Fehler der Vergangenheit“ (SVR 2007 Tz 12) bilden könnte.¹⁶⁷

Nach alledem ist also klar, dass es nach der zentralen Intentionen des SVR nicht allein darauf ankommen kann, „die Neuverschuldung auf das „sinnvolle“ Maß zu begrenzen“ (s.o.). Worauf es ankommt ist, nicht nur die Neu-Verschuldung, sondern vor allem auch die Prolongierung der Alt-Schulden zu begrenzen. Eben dies wird von der herrschenden Meinung bisher allerdings strikt abgelehnt.

Diese Ablehnung hat jedoch mit dem Investitionsbegriff rein gar nichts zu tun sondern allein damit, dass die „Einnahmen aus Krediten“, die die Junktimklausel des Art. 115 GG (in der Fassung von 1969) auf die Höhe der veranschlagten Investitionen zu begrenzen vorschreibt, ausschließlich im Sinne der Neu-Verschuldung verstanden werden. Diese Auffassung zieht sich bis heute durch. So heißt es in einem neueren Kommentar zum Grundgesetz lapidar:

„Einnahmen aus Krediten“ im Sinne des 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 Schuldenlast nicht ansteigen lassen“ (Heintzen (2012: Rn. 16) - verwiesen wird dazu „auf die einschlägigen Kommentierungen“.

Forscht man denen nach, findet man Erstaunliches.

7.7.1 Auf die Bedeutung von „Einnahmen aus Krediten“ kommt alles an

Mit den dazugehörigen Argumentationen werden wir uns noch eingehender zu beschäftigen haben. Es ist jedoch wichtig, sich die grundsätzliche Bedeutung der damit verfolgten Argumentationsstrategie klarzumachen: Mit der These, dass die Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Anschlussfinanzierungen gar keine „Einnahmen aus Krediten“ liefern, wäre in ganz grundsätzlicher Weise die Anwendbarkeit der Art. 109 und 115 GG n.F. in Frage gestellt, die ja gerade den Hausausgleich „ohne Einnahmen aus Krediten“ vorschreiben. Wenn es sich bei den Anschlussfinanzierungen gar nicht um „Einnahmen aus Krediten“ handelte, würden dieselben also auch gar nicht unter der Kreditbegrenzung des GG zu diskutieren sein. Sie

¹⁶⁷ Man kann sich vorstellen, dass die Politik an einem derartigen Gedächtnis für die finanzpolitischen „Sünden“ und Fehler der Vergangenheit kein großes Interesse hat. Und so ist es auch kein Wunder, dass diese Überlegungen des SVR keinen Eingang in die Verfassungsänderung von 2009 gefunden haben. Statt den Begriff der Investition zu präzisieren, hat man sich denn auch, wie wir noch sehen werden, mit der „Schuldenbremse“ von 2009 folgerichtig dazu entschlossen, sich vollständig von diesem Begriff (und damit von der Bindung der Kredite an irgendwelche zukunfts-begünstige Wirkungen) zu verabschieden. Stattdessen geht es nur noch um die Betrachtung von „strukturellen Defiziten“. Zwar kennt auch die Schuldenbremse eine Art Kontrollkonto, aber gerade nicht im Sinne des SVR mit Bezug auf die Alt-Schulden.

wären gar nicht, wie es bei *Höfling* im Hinblick auf Art. 115 GG a.F. heißt, „Objekt der Begrenzung“:

„Die Ermittlung der durch Art. 115 Abs. 1 Satz 2 1.Hs. GG markierte Grenze für den haushaltsjährlichen Zuwachs hat anzusetzen bei der Berechnungsgrundlage, genauer: beim Objekt der Begrenzung. Die Verfassungsvorschrift umschreibt es mit dem Begriff der „Einnahmen aus Krediten“. Andere Erträge, d.h. Zuflüsse aus Kreditoperationen, die keine Einnahmen im Sinne der Vorschrift sind, haben deshalb unberücksichtigt zu bleiben“ (Höfling 1993: 172).

Die Fassung von 1949 lebt noch fort in der Hamburger Verfassung, in der (bis heute) nicht von „Einnahmen aus Krediten“ sondern von „Geldmitteln“ die Rede ist, die „im Wege des Kredites“ beschafft werden. Die „Geldmittel im Wege des Kredites“ nannte das *Hamburgische Verfassungsgericht* (HVerfG 1984: 175) nicht wie *Höfling* das „Objekt der Begrenzung“ sondern (was logisch auf dasselbe hinausläuft) das „Tatbestandsmerkmal“, von welchem die kreditären Finanzierungen von Tilgungen nicht erfasst würden.

Das Bundesverfassungsgericht ist bisher, wie erwähnt, in seinen Entscheidungen von 1989 und 2007 mit keinem Wort auf dieses Problem eingegangen. Man darf sich aber schon jetzt ausmalen, was es dazu bei erneuter Vorlage ausführen würde. Nach der von namhaften Juristen vertretenen Auffassung ist es juristisch nicht vertretbar, die Bedeutung des Einnahmebegriffs, wie er in Art. 115 GG verwendet wird, von den einzelgesetzlichen veranschlagungsrechtlichen Regelungen her deuten zu wollen. Dieselben gehören in den Funktionskreis des Art. 110 GG und haben als solche mit der Kreditbegrenzung des Art. 115 GG gar nichts zu tun. Im Übrigen sind diese Regelungen, wie sich zeigen wird, in sich derart widersprüchlich, dass sie schon von daher keine brauchbare Basis für die Präzisierung des Einnahmebegriffs des Art. 115 GG abgeben können, - wenn man denn der Meinung sein sollte, denselben präzisieren zu sollen.

7.8 Der Schuldenberg – als Ergebnis einzelgesetzlicher Verewigungsstrategien

Um sich keinen Illusionen hinzugeben: Von je her hatten die Regierenden ein klares Interesse daran, sich der Verpflichtung zur Tilgung aufgenommener Schulden möglichst zu entziehen. Da ein solcher Grundsatz jedoch kaum explizit in der Verfassung unterzubringen sein dürfte, musste nach anderen Wegen gesucht werden. Es ist ein bemerkenswertes Phänomen, dass sich in Deutschland alle demokratischen Regierungen - von Weimar bis heute – einer auffälligen Strategie zur Verewigung der Staatsschulden bedient haben, die in unterschiedlicher Weise durch entsprechende einzelgesetzliche Regelungen realisiert wurde. Stellt man die Frage nach der Verfassungskonformität des Schuldenberges, muss also zunächst analysiert werden, in welcher Weise die jeweilige Verewigungsstrategie einzelgesetzlich gestaltet wurde. Erst danach lässt sich die Frage beantworten, wie die jeweiligen einzelgesetzlichen

Vorschriften im Lichte der jeweiligen Verfassungstexte, unter denen sie vollzogen wurden, zu beurteilen sind.

7.9 Die Verewigungsstrategie durch die Reichsschuldenordnung von 1924

In Weimarer Zeit hatte man sich dazu durch die Reichsschuldenordnung (RSchO) von 1924 einfallen lassen, dass im Umfange der Tilgung von Alt-Krediten deren ursprüngliche Kreditermächtigung wieder aufleben solle: *„Werden [...] Darlehen zurück-erstattet, so wächst der für die Einlösung [...] erforderliche Betrag dem Anleihekredit des laufenden Rechnungsjahres zu.“*¹⁶⁸

Während Artikel 87 der Weimarer Verfassung von 1919 bestimmte, „im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden“, scheint somit die Reichsschuldenordnung bereits wenige Jahre später die Kredite zum Zwecke der Prolongierung der Alt-Schulden von einer entsprechenden Begründungspflicht auszunehmen. Das Mitglied der Bundesschuldenverwaltung Hermann Meder (1959: 180 ff.) hatte dazu bereits frühzeitig darauf hingewiesen, dass die RSchO nicht (gemäß Art. 123 GG) Bundesgesetz geworden sein kann, da sie das Bestimmtheitsgebot des Art. 115 GG verletzt. Für die Haushaltspraxis des Bundes ist dieser durchschlagende Einwand Meders offenbar folgenlos geblieben. Darauf wird noch zurückzukommen sein (Vgl. unten Fn.196).

7.10 Die Verewigungsstrategie nach der „Großen Finanzreform“ von 1967/69

Zum Zwecke der „Großen Finanzreform von 1967/69“ wurde einerseits das Grundgesetz geändert. Darüber hinaus wurden die alte RHO und die Reichsschuldenordnung außer Kraft gesetzt und durch das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und die Bundeshaushaltsordnung (BHO) (mit Wirkung von 1970) ersetzt. Die einzelgesetzliche Verewigungsstrategie wurde jedoch beibehalten.

Das wird im Wesentlichen durch zwei Neuerungen erreicht. Einerseits wird ab 1970 die bisherige Trennung zwischen einem ordentlichen und einem außerordentlichen Haushalt¹⁶⁹ aufgehoben, so dass fortan nur noch ein einheitlicher Haushaltsplan aufzustellen ist. Zweitens wird *„für die Veranschlagung der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und der hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben“*

¹⁶⁸ § 1 RSchO – RGBl I 1924, 95.

¹⁶⁹ Die Trennung zwischen einem ordentlichen und einem außerordentlichen Haushalt war durch die Reichshaushaltsordnung (RHO) vorgeschrieben: *„Der Reichshaushalt zerfällt in den ordentlichen und den außerordentlichen Haushalt. In den ordentlichen Haushalt gehören die regelmäßigen Einnahmen des Reichs (ordentliche Einnahmen) und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben (ordentliche Ausgaben), in den außerordentlichen Haushalt die Einnahmen aus Anleihen (außerordentliche Einnahmen) und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben [...] (außerordentliche Ausgaben). Als außerordentliche Einnahmen sollen auch die Beiträge zur Schuldentilgung [...] eingestellt werden“* (§ 3 Reichshaushaltsordnung vom 31. Dez. 1922 – Reichsgesetzblatt 1923 Teil II (16.Jan. 1923), S. 17)).

gegenüber der üblichen Bruttoveranschlagung als Ausnahmeregelung die Netto-Veranschlagung ermöglicht.¹⁷⁰

Haushaltsgesetz (HG) (Text: Entwurf 1970)	Erläuterungen:
§ 1 (1) Der [...] Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1970 wird in Einnahme und Ausgabe auf 91 432 799 700 Deutsche Mark festgestellt.	Im Gesamthaushalt ist nur die Netto-Neuverschuldung enthalten (nicht mehr jedoch die Anschlussfinanzierungen).
[Kreditemächtigungen] § 3	Die Kreditemächtigungen werden insgesamt nach dem Brutto-Prinzip erteilt, aber gesplittet:
(1) Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben für das Haushaltsjahr 1970 Kredite bis zur Höhe von 2 513 100 000 Deutsche Mark aufzunehmen	In Abs. (1) wird nur zur Netto-Neuverschuldung ermächtigt.
(2) Dem Kreditrahmen nach Absatz 1 wachsen die Beträge zur Tilgung von im Haushaltsjahr 1970 fällig werdenden Krediten zu, deren Höhe sich aus der Finanzierungsübersicht (Teil II des Gesamtplans) ergibt.	In Abs. (2) wird zu Krediten zum Zwecke der Anschlussfinanzierungen ermächtigt, die jedoch gegen die Tilgungsausgaben wegsaldiert werden
Kasten 1	

Das läuft für den Bundeshaushalt darauf hinaus, dass die für die Anschlussfinanzierungen aufgenommen Kredite gegen die durch sie erfolgten Tilgungen (zu Null) „wepsaldiert“ werden, so dass im Gesamt-Betrag des „in Einnahme und Ausgabe“ festgestellten Haushalts nur noch die sog. „Netto-Neuverschuldung“

¹⁷⁰ Im ursprünglichen Regierungsentwurf (HRG § 13, Abs. 1) hieß es: „Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Dies gilt nicht für die Veranschlagung von Einnahmen aus Krediten und Tilgungsausgaben“. Aufgrund des Einspruches seitens des Bundesrates wurde daraus die Kann-Vorschrift des HRG § 12 (1), der erlaubt, „durch Gesetz“ könne „zugelassen werden, dass Satz 1 nicht für die Veranschlagung der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und der hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben gilt“. Einige Länder folgen dem, andere nicht. Der Bund macht von dieser Möglichkeit Gebrauch mit BHO § 15 – vgl. dazu Höfling 1993: 176ff.

enthalten ist.¹⁷¹ Deren explizite Berechnung erfolgt im „Kreditfinanzierungsplan“ (= Teil III des Gesamtplans), der diesen Saldo dann als die „im Haushaltsplan veranschlagte Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt“ bezeichnet (s. weiter unten Kasten 2).¹⁷²

Im Gegensatz dazu erteilt § 3 die Ermächtigung zur „Aufnahme von Krediten“ in Höhe der gesamten „Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt“ jedoch weiter nach dem Bruttoprinzip (s. oben Kasten 1):¹⁷³ Abs. (1) ermächtigt zur Aufnahme der Nettoneuverschuldung; Abs. (2) benutzt dann bezüglich der Anschlussfinanzierungen die alte Verewigungsformel der Reichsschuldenordnung von 1924 („wachsen [...] zu“). Ab dem HG 1969 (§ 19, Abs. 3) wird diese Formel stereotyp in allen Haushaltsgesetzen wiederholt.

Im Unterschied zu der (von Meder seinerzeit als verfassungswidrig gerügten) allgemeinen pauschalen Formulierung der Reichsschuldenordnung von 1924 ergänzen die Haushaltsgesetze ab 1969 die alte Formel jedoch durch den Hinweis auf die konkrete Berechnung in der „Finanzierungsübersicht“. Dadurch ist zwar dem

¹⁷¹ Im HG 1969 (BGBl 1969 II S. 793), welches im Vorgriff auf die neue BHO bereits eine „Finanzierungsübersicht“ enthält, wird bereits der traditionelle ao Haushalt um die wegsaldierten Anschlussfinanzierungen gekürzt, so dass mit dem ao Haushalt („in Einnahme und Ausgabe“) nur noch die Nettoneuverschuldung ‚festgestellt‘ wird (vgl. Entwurf zum § 1 HG 1969 – DS V/3300, S. 2; „Finanzierungsübersicht“ S. 47 ff.; BGBl 1969 II S. 835). Mit § 5 HG 1969 wird (im Vorgriff auf die neue BHO) die Definition des „Haushaltsplans“ entsprechend angepasst.

¹⁷² HGrG §10 (gleichlautend BHO § 13): "(4) Der *Gesamtplan* enthält eine Zusammenfassung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Einzelpläne (*Haushaltsübersicht*), 2. eine Berechnung des Finanzierungssaldos (*Finanzierungsübersicht*). Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus einer Gegenüberstellung der Einnahmen mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen, der Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen sowie der Münzeinnahmen einerseits und der Ausgaben mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen und der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbeträge andererseits. 3. eine Darstellung der Einnahmen aus Krediten und der Tilgungsausgaben (*Kreditfinanzierungsplan*).“ (Hervorhebungen von mir.) - Das HGrG und die BHO sehen eine explizite Darstellung der Einnahmen aus Krediten und der Tilgungsausgaben also noch für den "*Kreditfinanzierungsplan*" vor. Beide sind aufgrund der Nettoveranschlagung der Kredite sowohl aus der "*Haushaltsübersicht*" (Teil I des Gesamtplans) wie auch aus der "*Finanzierungsübersicht*" (Teil II des Gesamtplans, im HG 2015: Teil III) wegsaldiert. Daraus ergibt sich die Frage, ob sich hieraus semantische Rückschlüsse in Bezug auf die Bedeutung des Einnahmebegriffs, wie er im GG verwendet wird, ziehen lassen. *Wiebel* (1978) möchte unter "Einnahmen aus Krediten" (i. S. des Art. 115 GG) nur noch die Einnahmen verstanden wissen, die (nach dem Nettoprinzip) in die „*Haushaltsübersicht*“ übernommen werden. Dem wird kaum zu folgen sein. Dabei wird deren explizite Veranschlagung im *Kreditfinanzierungsplan* ignoriert, der als Teil III (im HG 2015: Teil IV) konstitutiver Bestandteil des „*Gesamtplans*“ ist. Dieser dürfte (in seiner Gesamtheit) dem „*Haushaltsplan*“ des Bundes entsprechen, in den nach Art. 110 GG „alle „Einnahmen und Ausgaben des Bundes [...] einzustellen“ sind. Es wäre eine unzulässige Verkürzung, wollte man unter dem „*Haushaltsplan*“ des Art 110 GG nur noch die „*Haushaltsübersicht*“ (also nur Teil I des Gesamtplans) verstehen. – Dieser Gesichtspunkt spielt eine entscheidende Rolle in der Kontroverse zwischen *Piduch* (1969) und *Sponheuer* (1969), in der es um die Frage nach der Vereinbarkeit der Nettoveranschlagung der Kredite mit Art. 110 GG ging (s. o. Abschn. 5.8).

¹⁷³ Vgl. dazu *Wiebel* 1978, Rn 75; Höfling 1993 spricht von der „vom Bruttoprinzip beherrschten Kreditermächtigung“ im Gegensatz zur „Nettoveranschlagung der Kreditmarktmittel“ (S. 28).

Bestimmtheitsgebot des Art. 115 GG Genüge getan. Die Bedenken gegen die potentielle Verewigung der Altschulden, die mit dieser Haushaltspraxis verbunden ist, bleiben natürlich bestehen.

Wie sich die Verewigung der Alt-Kredite unter dem neuen Haushaltsrecht ab 1970 darstellt, indem man die Tilgungsausgaben und die dazu erforderlichen Einnahmen einfach gegeneinander 'wegsaldiert', lässt sich sehr gut dem Entwurf des Haushaltsgesetzes HG 1970 (BT-DS VI/300) entnehmen. Dazu bestimmt § 18 BHO (ab 1970): „(1) Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden“.

7.10.1 § 18 BHO stellt – systemwidrig – eine Verbindung her zwischen der Veranschlagung und der Begrenzung der Kredite

Diese Formulierung klingt so, als ob damit nichts anderes vollzogen wird als das, was Art. 115 GG gebietet.¹⁷⁴ Das ist aber ganz und gar nicht der Fall. Während Art. 115 GG es mit der Begrenzung der Einnahmen aus Krediten zu tun hat, begrenzt § 18 BHO nur die *Veranschlagung* der Einnahmen aus Krediten, was einen großen Unterschied ausmacht.

Derartige veranschlagungsrechtliche Bestimmungen haben mit der *Kreditbegrenzungsfunktion* des Art. 115 GG eigentlich gar nichts zu tun.¹⁷⁵ Sie missachten die „demokratiethoretische Funktionendifferenz zwischen Veranschlagungsrecht und Staatsschuldenrecht“, derzufolge das Veranschlagungsrecht (gemäß Art 110 GG) darauf abzielt, die Budgethoheit des Parlaments zu sichern, wohingegen die Kreditbegrenzungsfunktion (des 115 GG) die Verschuldung des Staates in Grenzen zu halten intendiert. Dazu hatte der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes schon 1969 festgestellt: Die „Frage, ob der Staat Kredit aufnehmen darf, hat mit der Frage, wo die aus dem Kredit fließenden Einnahmen im Staatshaushalt zu erscheinen haben, unmittelbar nichts zu tun.“¹⁷⁶ In demselben Sinne hatte auch *Bettermann* (1984:

¹⁷⁴ Der Entwurf Die amtliche Begründung zu § 18 BHO vermerkt lapidar, dass dadurch die Regel des Art. 115 GG „in Form einer Vorschrift für die Veranschlagung von Einnahmen aus Krediten“ (BT-DS V/3040, Tz. 309) übernommen werde.

¹⁷⁵ Vgl. dazu *Jahndorf* (2003: 112 ff.) der die „demokratiethoretische Funktionendifferenz zwischen Veranschlagungsrecht und Staatsschuldenrecht“ betont. In der Literatur wird diese Differenz missachtet, so dass z.B. *Patzig* (1985: 293) davon ausgeht, dass „die Kreditbegrenzungsfunktion des Art. 115 in § 18 Abs. 1 Bundeshaltsordnung (BHO) übernommen“ worden sei. So auch *Friauf* (1990: 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. Wir werden noch sehen, dass in das Art-115-Gesetz der „Schuldenbremse“, welches ein Ausführungsgesetz zum Art. 115 GG sein soll, ebenfalls rein veranschlagungsrechtliche Bestimmungen Eingang finden, die dort im Grunde nichts zu suchen haben, weil sie in den Funktionskreis des Art. 110 GG gehören.

¹⁷⁶ Urteil vom 16. Juli 1969, Lv 1/68, S. 11. – Ebenso *Wiebel* 1978: Rn 91 (unter Berufung auf *Feuchte* 1972: 565): „Die Art der Veranschlagung im Haushaltsplan kann jedoch nichts darüber aussagen, was Einnahmen i. S. des Art. 115 GG sind“. – Gleichwohl lässt er sich, wie sich zeigen wird, von der Veranschlagung im Haushaltsplan leiten (vgl. unten Tz. 0).

182) im Hamburgischen Verfassungsverstreit die grundsätzliche Differenz zwischen Regeln, „wie die Einnahmen und Ausgaben zu veranschlagen sind“, und Art. 72 Abs. 1 betont, der „sich zu diesem Thema mit keinem Wort“ äußere, sondern sich „ausschließlich mit der Kreditbeschaffung“ befasse: „Beide Vorschriften haben keine Berührungspunkte: Art. 66 sagt nichts über die materiellen Voraussetzungen, unter denen „Geldmittel im Wege des Kredits beschafft werden dürfen“ – und Art. 72 sagt nichts über die Art und Weise, wie solche „Geldmittel“ im Haushaltsplan zu veranschlagen sind.“

Wenn gemäß § 18 BHO die Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden sollen, ergibt sich zwangsläufig die Frage, was denn mit den anderen Einnahmen aus Krediten geschehen soll, die nicht in den Haushaltsplan eingestellt werden. Die Antwort findet sich im z.B. im HG 1970 (s. unten Kasten 2):

Wie aus dem mittleren Teil (von Kasten 2) ersichtlich, ergeben sich diejenigen Einnahmen, die gemäß § 18 BHO nur in den Haushaltsplan eingestellt werden sollen, dadurch, dass von den gesamten „*Einnahmen aus Krediten*“ (sic!) (4.1) die „*Ausgaben zur Schuldentilgung*“ (4.2) abgezogen werden, so dass sich als Saldo „*die im Haushaltsplan veranschlagte Nettoneuverschuldung*“ ergibt, für deren Kreditaufnahme dann § 3 Abs. (2) des Haushaltsgesetzes die Ermächtigung „*zur Deckung von Ausgaben für das Haushaltsjahr*“ erteilt (s. oben Kasten 1). Aufgrund dieser Saldierung sind die sog. „Anschlussfinanzierungen“, die bis dahin im jeweiligen außerordentlichen Haushalt 'festgestellt'¹⁷⁷ wurden, in dem mit § 1 HG 1970 'festgestellten' Haushaltsplan nicht mehr enthalten.

¹⁷⁷ Dieselbe Methode wurde (im Vorgriff auf die geplante neue BHO) auch schon im *Haushaltsgesetz 1969* (BGBl 1969 II S. 793) angewendet (vgl. Entwurf des HG 1969 (BT-DS V/3300) § 1 (S. 2) sowie die darin enthaltene „Finanzierungsübersicht“ (S. 48 f.)). Durch § 5 HG 1969 wird die Finanzierungsübersicht ausdrücklich als Teil des Gesamtplans aufgeführt, was auch die amtl. Begründung (BT-DS V/3300, S. 10) eigens hervorhebt. § 7 Satz 1 RHO, der die getrennte Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben gebietet, wird mit § 5 Abs. 5 HG 1969 ausdrücklich außer Kraft gesetzt, was ohne Bedeutung bleiben muss, wenn Art. 110 GG so zu verstehen ist, dass dadurch implizite die getrennte Veranschlagung „aller Einnahmen und aller Ausgaben“ geboten ist (Sponheuer 1969: 487; Bettermann 1984: 182). – Im Zusammenhang der „Schuldenbremse“ von 2009 wird diese Saldierungsmethode „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben durch finanzielle Transaktionen“ genannt werden (vgl. dazu unten Abs. 0 ff.).

7.10.1.1 Die „veranschlagte Neuverschuldung“ als echte Teilmenge der „Einnahmen aus Krediten“

Bis 1968	Haushaltsgesetz (HG) (Entwurf 1970)	Ab 1970
	„ Finanzierungsübersicht (..) Zusammensetzung des Finanzierungssaldos: 4. Nettoneuverschuldung/- Netto-Tilgung am Kredit- markt	Ab 1970 entfällt der ao Haushalt; seine Funktion übernehmen (teilweise) die Finanzierungsübersicht und der Kreditfinanzierungsplan:
Es wird die Brutto-Kreditaufnahme voll im ao Haushalt veranschlagt. (Im HG 1969 wird im Vorgriff auf die BHO bereits der ao Haushalt um die Anschlussfinanzierungen gekürzt.)	4.1. Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt 5 937 143 900	Die Brutto-Kreditaufnahme ist seit 1970 nur noch der „ Finanzierungsübersicht “ und dem „ Kreditfinanzierungsplan “ zu entnehmen, ebenfalls die Tilgungen. Die dazu erforderlichen Ermächtigungen werden gesplittet (s. Kasten 1).
	4.2. Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt 3 424 043 900	
	[..] Saldo 2 513 100 000“ [im Kreditfinanzierungsplan bezeichnet als: „im Haushaltsplan veranschlagte Neuverschuldung am Kreditmarkt“]	Es wird nur noch der Saldo der Netto- Neuverschuldung mit dem Gesamthaushalt „zur Deckung von Ausgaben [...] festgestellt“ (§ 1 HG). (s. oben Kasten 1)
Kasten 2		

Im Vorgriff auf die späteren Analysen sei hier bereits ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch im HG 1970 mit den unter Punkt 4.1. aufgeführten „Einnahmen aus Krediten“ terminologisch eindeutig die gesamte Brutto-Kreditaufnahme bezeichnet wird, woraus sich dann rein rechnerisch als „Saldo“ die „veranschlagte Neuverschuldung“ dadurch ergibt, dass die „Ausgaben zur Schuldentilgung“ (4.2.) abgezogen werden. Eben deshalb ist § 18 BHO so problematisch, weil er suggeriert, es werde dem Grundgesetz Genüge getan, wenn er vorschreibt: „Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden“. In Verbindung mit der Finanzierungsübersicht, die die „im Haushaltsplan veranschlagte Neuverschuldung am Kreditmarkt“ ausweist, wird suggeriert, dass es sich hierbei um dieselben Größen handelt. Seitdem gilt als ausgemacht, dass sich die Kreditbegrenzung des Art. 115 GG nur auf die Nettoneuverschuldung beziehe. In der amtlichen Begründung des HG 1970 heißt es nur noch lapidar: „Mit dem Übergang zur Nettoveranschlagung der Kreditaufnahme werden die Schuldentilgungen [...] in die Finanzierungsübersicht übernommen und durch Kredite finanziert“ (BT-Drs. 5/3300, S. 11).

Im Folgenden wird es bei der verfassungsrechtlichen Würdigung um die Frage gehen müssen, ob die (veranschlagungsrechtliche) Saldierung der Tilgungsausgaben mit den Einnahmen aus Krediten dazu führen kann, dass die Tilgungsausgaben nicht mehr als „Ausgaben“ und der dazu verwendete Anteil der „Einnahmen aus Krediten“ nicht mehr als „Einnahmen“ des ‚festgestellten‘ Haushalts anzusehen sind¹⁷⁸ – und ob sich daraus irgendwelche semantischen Konsequenzen für das Verständnis von Satz 2 ergeben.

7.11 Die Verewigungsstrategie durch das Artikel 115-Gesetz¹⁷⁹ der „Schuldenbremse“ von 2009

Der oben zitierte § 18 BHO wurde mit der Schuldenbremse von 2009 wie folgt geändert:

„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 Kreditaufnahme¹⁸⁰ in den Haushaltsplan eingestellt werden.“

In dem zitierten Ausführungsgesetz findet sich in § 2 als „Grundsatz für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben“ die Bestimmung:

„(1) Einnahmen und Ausgaben sind bei der Veranschlagung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen; Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen.“

§ 3 definiert dann die „Bereinigung um finanzielle Transaktionen“ wie folgt:

„Aus den Ausgaben nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich [...] herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz diejenigen [...] aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich [...]“

Im Haushaltsgesetz 2011¹⁸¹ (auf das das Artikel 115-Gesetz erstmals Anwendung findet) wird bezüglich der Anschlussfinanzierungen demgemäß wieder genauso vorgegangen, wie oben bereits am HG 1970 nachgewiesen:

¹⁷⁸ Wie auch immer man die Kontroverse zwischen *Piduch* und *Sponheuer* (vgl. Anm. 172) beurteilen mag, für unseren Zusammenhang ist bedeutsam, dass auch in dieser Kontroverse niemand auf die Idee kam, dass die saldierten Elemente nicht mehr (wie später von *Wiebel* vertreten) als „Einnahmen“ (nämlich als „Einnahmen aus Krediten“) bzw. als „Ausgaben“ (nämlich als Tilgungsausgaben) zu betrachten seien.

¹⁷⁹ „Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G 115)“ ausgefertigt am 10.8.2009, in Kraft getreten am 18.8.2009.

¹⁸⁰ Man beachte, dass hier von der nach Art 115 „zulässigen Kreditaufnahme“ die Rede ist, wohingegen in Art. 115 GG von den „Einnahmen aus Krediten“ die Rede ist, wo in den Kommentaren zum Art. 115 a. F. immer größter Wert darauf gelegt wird, die terminologischen Differenz zwischen „Aufnahmen von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ zu betonen (vgl. dazu unten Fn. 223).

¹⁸¹ in: BGBl, Jahrgang 2010 Teil I Nr. 67, S. 2228.

a) In den gemäß § 1 'festgestellten' Haushalt gehen nur die Kreditaufnahmen der Neuverschuldungen ein, zu denen in § 2 Abs. (1) HG 2011 die Ermächtigung erteilt wird

b) § 2 Abs. (2) HG 2011 bestimmt wieder: „Dem Kreditrahmen nach Absatz 1 wachsen die Beträge zur Tilgung von im Haushaltsjahr fällig werdenden Krediten zu, deren Höhe sich aus dem Saldo der im Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans) ausgewiesenen Ausgaben zur Tilgung von Krediten (Nummer 2) und den sonstigen Einnahmen zur Schuldentilgung (Nummer 1.2) ergibt“.

c) Unter „Einnahmen aus Krediten“ versteht der Kreditfinanzierungsplan (wie bisher) explizit die „Bruttokreditaufnahme“.

Der „Finanzbericht 2015“¹⁸² des Bundesfinanzministeriums weist als „Anschlussfinanzierungen für Tilgungen“ die folgenden Zahlen aus:

Entwurf:				Plan:		
Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018
„Kreditaufnahme zur Anschlussfinanzierung für Tilgungen“ [Mrd.]	224,4	200,3	188,5	203,9	187,6	197,7

Diese Summen entsprechend haargenau den ausgewiesenen

„Tilgungen von Schulden gesamt“	224,4	200,3	188,5	203,9	187,6	197,7
---------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Das bedeutet für die effektive Tilgung 'unter dem Strich':

0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0,
-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

weshalb der Hamburger Verfassungsrichter Bettermann schon 1984 völlig zu Recht diese Methode als „Pseudotilgung“¹⁸³ bezeichnet hatte, denn effektiv getilgt wird - nichts.

¹⁸² Bundesfinanzministerium 2014, S. 76 Tabelle 13.

¹⁸³ Bettermann 1984: 182.

7.11.1 **Wieder sind es rein veranschlagungsrechtliche Bestimmungen, mit denen die 'Verewigung' der Altschulden ermöglicht werden soll**

Obwohl diese Praxis der 'auf ewig' gestellten Alt-Schulden den Schuldenberg überhaupt erst möglich gemacht hat, der schließlich zur Schuldenbremse den Anlass gegeben hat, setzt die Finanzplanung des Bundes, die sich nach der Schuldenbremse der „schwarzen Null“ rühmt, diese Praxis fort, indem die für die Anschlussfinanzierungen erforderlichen Kreditaufnahmen zwecks Tilgung fällig werdender Alt-Schulden bezüglich der Kreditbegrenzung nach Art. 115 GG schlicht außer Betracht bleiben. Dabei sind es gemäß der Überschrift von § 2 des *Artikel-115-Gesetzes* „Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben“ wieder rein *veranschlagungsrechtliche* Bestimmungen, die bewirken sollen, dass die Anschlussfinanzierungen begrifflich gar nicht den „Einnahmen“ und „Ausgaben“ zu zählen seien, die nach Art. 109 und 115 GG „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ sind. Jetzt erscheinen die Veranschlagungsmodalitäten im Ausführungsgesetz zum Art. 115 GG.

§ 2 des *Art. 115-Gesetzes* expliziert (in Verbindung mit § 3) mit dem Begriff der „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“ im Grunde nur die Rechenregel, nach der seit 1970 im Kreditfinanzierungsplan verfahren wurde: Die Gesamtmenge der „Einnahmen aus Krediten“ (Bruttokreditaufnahme) soll um die Anschlussfinanzierungen vermindert werden, so dass nur noch die Nettoneuverschuldung in den „Bundeshaushaltsplan“ aufgenommen wird, der durch § 1 des jeweiligen Haushaltsgesetzes „festgestellt“ wird¹⁸⁴. Die Finanzplanung des Bundes verfährt in derselben Weise. Man hält nur die Neuverschuldung für einschlägig, die für die Jahre

	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>
mit [Mrd]	18,1	9,9	10,3	10,6

als „nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme“ ausgewiesen wird,¹⁸⁵ während die „Kreditaufnahme zur Anschlussfinanzierung für Tilgungen“ (weit darüber hinaus!) nur:

[Mrd.]	188,5	203,9	187,6	197,7
beträgt. ¹⁸⁶				

¹⁸⁴ Haushaltsgesetz 2011 (BGBl 2010 I S. 2228). Siehe auch oben Tz. 0, Kasten 1.

¹⁸⁵ Ebd., S. 13, Tabelle 1.

¹⁸⁶ Vgl. oben Fn. 182.

„Was ich lehren will, ist:
 von einem nicht offenkundigen Unsinn
 zu einem offenkundigen übergehen“
 (Ludwig Wittgenstein,
 Philosophische Untersuchungen,
 Nr. 464)

7.12 Sind die ‚verewigten‘ Schulden verfassungskonform?

Nachdem die einzelgesetzlichen Strategien zur Verewigung der Alt-Schulden identifiziert sind, können wir uns nun der Frage zuwenden, wie diese Regelungen im Lichte der Verfassung zu beurteilen sind. Dazu sind drei Phasen des Grundgesetzes in Betracht zu ziehen: (1) Die erste Fassung des Grundgesetzes von 1949, (2) die Verfassungsänderung durch die Große Koalition von 1967/69 und (3) die sog. „Schuldenbremse“ von 2009. Zur Beurteilung des Schuldenberges kommen zunächst vor allem die ersten beiden Phasen in Betracht, da in diesem Zeitraum der Schuldenberg aufgetürmt wurde. Der „Schuldenbremse“ von 2009, die ja im Wesentlichen als Reaktion auf den Schuldenberg zu verstehen ist, kommt insofern eine wesentliche Bedeutung zu, als sie den untragbaren Zustand, den sie zu beheben vorgibt, insofern perpetuiert, als sie die Verewigung des aufgelaufenen Schuldenberges weiterhin ermöglicht. Die so gerühmte „schwarze Null“ bezieht sich ja nur auf die Neuverschuldung. Im besten Fall wird damit der Vergrößerung des Schuldenberges Einhalt geboten. Es bleibt die Absurdität, dass den kommenden Generationen weiterhin ein Schuldenberg von rd. 2 Billionen Euro vererbt wird, obwohl der Nutzen der Alt-Kredite im Laufe der Zeit zwangsläufig abzuschreiben ist. Es werden also, um noch einmal den Bundesrechnungshof zu zitieren, *„heute und in Zukunft Zinsen auch für solche Kredite gezahlt werden, deren Gegenwert ganz oder teilweise schon nicht mehr vorhanden ist“*.¹⁸⁷

Verfassungskonform oder nicht? Beginnen wir mit der Periode ab 1949.

7.13 Die Verewigung der Alt-Schulden war schon unter dem Grundgesetz von 1949 verfassungswidrig

In der ersten Fassung des Grundgesetzes von 1949 lautete Art. 115 GG wie folgt:

„Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für werbende Zwecke und nur aufgrund eines Bundesgesetzes beschafft werden. Kreditgewährungen und Sicherheitsleistungen zu Lasten des Bundes, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, dürfen nur auf Grund eines Bundesgesetzes erfolgen. In dem Gesetz muss die Höhe des Kredites oder der Umfang der Verpflichtung, für die der Bund die Haftung übernimmt, bestimmt sein.“

¹⁸⁷ Vgl. oben Anm. 56.

Mit diesen Formulierungen übernahm das Grundgesetz von 1949 im Wesentlichen die Kreditrestriktion des alten *Artikels 87 der Weimarer Verfassung*. Mit einer bedeutenden Ausnahme: Außer dem Gesetzesvorbehalt wird jetzt gefordert, dass die jeweilige durch Gesetz zu erteilende Ermächtigung zur Kreditaufnahme „*der Höhe nach*“ bestimmt sein müsse. Das ist eine wesentliche Abweichung von Art. 87 der Weimarer Verfassung. Sie ist in das Grundgesetz im Wesentlichen deshalb eingeführt worden, weil in der NS-Zeit die Ermächtigung erteilt war, „*im Wege des Kredites Mittel zu beschaffen, deren Höhe der Führer und Reichskanzler auf Antrag des Reichsministers der Finanzen bestimmt*“.¹⁸⁸ Die Folgen sind bekannt. – Die Erweiterung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts durch das Bestimmtheitsgebot im GG von 1949 hat den Sinn, bezüglich der Kreditermächtigungen die Mitwirkung des Parlaments auch in Bezug auf die Höhe der Kredite und damit seine volle Budgethoheit zu sichern.

7.13.1 Zwei formale und zwei materiale Voraussetzungen für die erlaubten Kredite

Die *Beschaffung* der „Geldmittel im Wege des Kredites“¹⁸⁹ ist nach Art. 115 GG somit an vier Voraussetzungen gebunden: Sie dürfen

- (1) „nur aufgrund eines Bundesgesetzes“, in dem
- (2) „die Höhe des Kredites [...] bestimmt sein“ muss, und
- (3) „nur bei außerordentlichem Bedarf und
- (4) in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“
beschafft werden.

Während (1)+(2) als rein formales Erfordernis im Wesentlichen die Budgethoheit des Parlaments sichert, fordern (3)+(4) eine spezifische Zweckbindung. Diese beiden Bedingungen sind in logischer Konjunktion durch ‚und‘ miteinander verknüpft. Es sind somit 4 Kriterien, an denen die Zulässigkeit der Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredites zu messen ist: Formal gilt (1) der allgemeine Gesetzesvorbehalt und (2) das Bestimmtheitsgebot; materiell muss (3) ein außerordentlicher Bedarf vorliegen und (4) die Verwendung der Kreditmittel muss (in der Regel) werbenden Zwecken dienen.

Dabei darf der „außerordentliche Bedarf“ des Art. 115 GG nicht mit dem „außerordentlichen Haushalt“ der Reichshaushaltsordnung (RHO) gleichgesetzt werden. Dieser Begriff „*war bereits in gleichem Zusammenhang in Artikel 87 RV 1919 gegeben und ist somit älter als die Reichshaushaltsordnung, die erstmalig die Trennung des Reichshaushalts in den ordentlichen und den außerordentlichen Haushalt*

¹⁸⁸ Gesetz vom 19.2.1935, RGBI I S. 198 (zit. n. Meder 1959: 180).

¹⁸⁹ Wir werden noch sehen, dass den Anschlussfinanzierungen, da sie schwerlich alle vier Kriterien erfüllen können, schlicht das Merkmal der „Beschaffung von Geldmittel im Wege des Kredites“ abgesprochen werden wird, - womit der Anwendung des Art. 115 GG die Eingangsvoraussetzung entzogen werden soll (vgl. dazu unten Tz 0 ff.).

vorschrieb“¹⁹⁰ Im Übrigen definiert § 3 RHO den „außerordentlichen Haushalt“ über die „Einnahmen aus Anleihen (außerordentliche Einnahmen) und die aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben [...] (außerordentliche Ausgaben)“, so dass ein schlechter Zirkel entstehen würde, wollte man den außerordentlichen Bedarf, der allein die Einnahmen aus Krediten rechtfertigt, über den außerordentlichen Haushalt definieren, der über die Einnahmen aus Krediten charakterisiert ist.

Was die „werbende Zwecke“ betrifft, so spricht das Hamburger Verfassungsgericht z.B. von der „regelhaften Bindung an werbende Zwecke (Investitionen)“¹⁹¹ und hält damit die „werbenden Zwecke“ für gleichbedeutend mit dem Begriff ab 1969 in Art. 115 GG verwendeten Begriff der „Investition“.

7.13.2 Die Reichsschuldenordnung von 1924 erteilte (entgegen dem Bestimmtheitsgebot des Art. 115 GG) pauschal eine „ewige Ermächtigung“ für Anschlussfinanzierungen

Gemäß Art. 23 Abs. (1) GG gilt „Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages [...] fort, soweit es dem Grundgesetze nicht widerspricht“. Für die Haushaltsgesetze wurde das nochmals ausdrücklich durch § 1 der Vorläufigen Haushaltsordnung vom 7. Juni 1950¹⁹² wiederholt. Darauf bezog sich bereits 1959 Hermann Meder (als Mitglied des Kollegiums der Bundesschuldenverwaltung) und bestritt in dieser Hinsicht die Fortgeltung der Reichsschuldenordnung von 1923, die bestimmt hatte:

*„Werden Schuldverschreibungen, Schatzanweisungen oder Wechsel zur Einlösung fällig oder zurückgekauft, oder werden Darlehen zurückerstattet, so wächst der für die Einlösung, den Rückkauf oder die Rückerstattung erforderliche Betrag dem Anleihekredit des laufenden Rechnungsjahres zu, soweit dieser Betrag die dafür durch den Haushaltsplan bereitgestellten Mittel übersteigt.“*¹⁹³

Gegen diese Bestimmung hatte Meder formal (zu Recht) geltend gemacht, dass sie dem Bestimmtheitsgebot (2) widerspreche, weil sie in bloß pauschaler Weise die Kreditemächtigung im Umfange der Tilgungsausgaben wieder aufleben lässt, so dass „der § 1 Abs. 2 RSchO [...] demzufolge nach Artikel 123 GG kein Bundesrecht geworden ist“¹⁹⁴. Dem ist zuzustimmen. In der Konsequenz wäre dann nämlich „jede dem Finanzminister gegebene Kreditemächtigung [...] potentiell eine ewige Ermächtigung“.¹⁹⁵

¹⁹⁰ So Meder 1959: 188.

¹⁹¹ HVerfG Urteil vom 30.5.1984 (1/84) HmbJBI 1984, 169 (177).

¹⁹² RGBl. I S. 199.

¹⁹³ RSchO § 1 Abs. 2 (RGBl I 1924, 95).

¹⁹⁴ Meder 1959: 191 – Das sei auch die Auffassung von Bühler, v. Mangoldt und Vialon (aaO 182, Anm. 17-19).

¹⁹⁵ Meder 1959: 189 - Vgl. oben Anm. 130.

Diese Kritik Meders ist für die Haushaltspraxis offenbar folgenlos geblieben. So berief sich noch die amtliche Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 1968 wie selbstverständlich auf die von Meder angegriffene Formulierung der Reichsschuldenordnung:

„Nach § 1 Abs. 2 der Reichsschuldenordnung wächst der für die Einlösung von Schuldurkunden fällig werdende Betrag dem Anleihekredit des laufenden Rechnungsjahres zu“

und fügte zur Erläuterung noch hinzu:

„Da die umzuschuldenden Kredite bereits in dem früheren Haushaltsplan, zu dessen Finanzierung sie gedient haben, veranschlagt worden sind, ist es gerechtfertigt, die Umschuldungsbeträge haushalts- und buchungstechnisch wie Stundungen zu behandeln“ (BT-Drs. 5/2150: 8).¹⁹⁶

7.13.3 Anschlussfinanzierungen sind keine ‘Stundungen’

Während die zitierte Bestimmung der Reichsschuldenordnung (mit Meder) als verfassungswidrig anzusehen ist¹⁹⁷, ist die hinzugefügte Begründung überdies reichlich absurd. Eine Stundung geht normaler Weise vom Gläubiger aus. Hier genehmigt sich der Schuldner selbst die ‘Stundung’, indem die durch die Aufnahme von Krediten eingegangene Tilgungsverpflichtung ignoriert wird und die Alt-Kredite durch Umschuldungen ‘auf ewig’ prolongiert werden

Darüber hinaus ist diese Begründung, wie wir noch sehen werden, höchst hintersinnig. Sie führt nämlich dazu, dass man es nicht mehr für nötig hält, die Kredite, die zwecks Tilgung der Alt-Schulden aufgenommen werden, als solche haushaltsmäßig zu ‘veranschlagen’ - um dadurch die Begrenzungsregel des Grundgesetzes zu unterlaufen.¹⁹⁸

Will man der zitierten Bemerkung überhaupt einen gewissen Sinn abgewinnen, wäre auf die Eigenart der Kameralistik hinzuweisen, die gemäß dem Kassenwirkungsprinzips die Nettoneuverschuldung in voller Höhe in dem jeweiligen Haushaltsjahr als „Einnahme“ und die damit finanzierten Investitionen in voller Höhe als „Ausgaben“ veranschlagt. In der kaufmännischen Buchführung (nach HGB) würde man dagegen die entsprechenden Kassenvorgänge bilanzmäßig so behandeln,

¹⁹⁶ Dem schloss sich auch der Haushaltsausschuss an (BT-Drs 5/2731: 7).

¹⁹⁷ Dieser Umstand ist dem HVerfG in seinem Urteil vom 30.5.1984 ebenfalls vollkommen entgangen, wenn es von der „als Ausführungsgesetz zu Art. 87 WRV und als Bundesgesetz fortgeltenden Reichsschuldenordnung (RSchO)“ spricht (HVerfG 1984: 176). Zum Problem der Fortgeltung der RSchO vgl. auch Höfling 1993: 88ff.

¹⁹⁸ In diesem Sinne hatte das HVerfG festgestellt: Die Nettoveranschlagung der Kredite habe „dazu geführt, dass Kredite, die zur Tilgung bestehender Kreditverbindlichkeiten aufgenommen werden, sich nicht innerhalb der von der Verfassung gezogenen Grenzen der Kreditaufnahme zu halten brauchen. Der Kreditspielraum des Staates wird auf diese Weise erheblich ausgeweitet. Im Bund wird dieses System der Nettoveranschlagung und –berechnung von Krediten (Nettoprinzip) seit der Finanzverfassungsreform des Jahres 1969 praktiziert“ (HVerfG 1984: 170).

dass die Kreditaufnahme auf der Aktivseite das Umlaufvermögen (den Kassenbestand) und auf der Passivseite die Verbindlichkeiten erhöhen würde. Werden aus den Kreditmitteln die entsprechenden Investitionen bezahlt, fände das bilanzmäßig seinen Niederschlag als Aktivtausch: das Umlaufvermögen (der Kassenbestand) verringert sich, das Anlagevermögen erfährt einen Zuwachs. In die Gewinn- und Verlust-Rechnung des laufenden Rechnungsjahres würden keinesfalls schon die vollen Investitionen, sondern nur die anteiligen Abschreibungen eingehen. So auch in den Folgejahren, - bis die Investitionen vollständig abgeschrieben sind.

In der staatlichen Kameralistik verfährt man aufgrund des *Kassenwirksamkeitsprinzips* anders: Bis 1969 gab es den 'außerordentlichen Haushalt', in dem alle kreditfinanzierten Maßnahmen veranschlagt wurden - auch die kreditfinanzierten Tilgungen. Bei häufiger Prolongierung der Kredite lief das darauf hinaus, dass im Laufe der Jahre also die Investitionen mehrfach als 'außerordentliche' Ausgaben veranschlagt wurden. Dem wollte man offenbar durch die ab 1970 eingeführte BHO entgegen, indem man die Nettoveranschlagung der Kredite einführte. Das hatte den Effekt, dass die mit dem jeweiligen § 1 der Haushaltsgesetze ab 1970 'festgestellten' Haushaltspläne, da sie nur noch die jeweilige Neuverschuldungen enthielten, die durch sie finanzierten Investitionen nur einmal (in voller Höhe) als 'Ausgaben' enthielten, in den Folgejahren aber nicht mehr.

Wie man sieht, erfüllen die unterschiedlichen Darstellungsweisen unterschiedliche Informationsbedürfnisse. Das HGB sichert vor allem (u.a. auch aus steuerlichem Interesse) die periodengerechten Gewinn- und Verlustrechnung sowie über die Bilanz einen klaren Überblick über die jeweilige Vermögenssituation der Unternehmen; der außerordentliche Haushalt der alten RHO sollte einen vollständigen Überblick über die jeweilige Kreditfinanzierung geben; die Haushaltsreform von 1967/69 suchte demgegenüber unter dem Interesse einer „modernen Haushaltsgestaltung“ eine neue „Darstellungsform des Haushaltsplanes“¹⁹⁹.

Wie immer das gestaltet wird: Es dürfte klar sein, dass derartige Veränderungen in der Darstellungsform²⁰⁰ nichts mit der Kreditbegrenzungsfunktion des Art. 115 GG zu tun haben. Sie sind auch nicht dazu geeignet, als implizite Definition des Einnahmegriffs (i. S. von Art 115 Abs. 2 Satz 1 GG) zu dienen, wie von der hM (in der Nachfolge auf *Wiebel* 1978) unterstellt.

7.13.4 Auf lange Sicht handelt es sich bei den Anschlussfinanzierungen auch nicht um bloße 'Umschuldungen'

Auch die Rede von 'Umschuldung' verharmlost das Problem, um das es eigentlich geht. Umschuldungen können selbstverständlich, wie schon Meder eingeräumt hatte, in gewissen Fällen (vor allem im kurz- und mittelfristigen Bereich) durchaus

¹⁹⁹ BT-DS V/3040, Tz. 63ff.

²⁰⁰ Einen Überblick über die Entwicklung des Haushaltsrechts und die Neuerungen durch die Große Haushaltsreform von 1967/69 geben *Krüger-Spitta / Bronk* 1973: 42 ff.

Sinn machen, wenn dadurch z.B. bessere Kreditkonditionen erreicht werden können. Er wies darauf hin, dass für derartige Maßnahmen allerdings detailliertere Regelungen durch eine Verfassungsänderung notwendig gewesen wären, die dem Gesetzgeber durchaus offen stünden, - die bis heute jedoch ausgeblieben sind.²⁰¹

Auf lange Sicht macht die Aussetzung der Tilgung jedoch keinen Sinn - schon gar nicht auf 'ewig'. Die Regel, dass der Ermächtigung zur jeweiligen Nettoverschuldung grundsätzlich die weitere Ermächtigung zu Krediten in Höhe der jeweils fällig werdenden Alt-Schulden 'zuwachsen', hat mit 'Stundung' oder 'Umschuldung' in der üblichen Bedeutung dieser Wörter überhaupt nichts zu tun. *Bettermann* bezeichnet die „Umschuldung“, um die es hier angeblich geht, zu Recht als eine „Pseudotilgung durch erneute Verschuldung“ und fügt hinzu: „Solche Kredite müssen dem die Kreditaufnahme regelnden Art. 72 HV (sc.: der in dieser Hinsicht dem Art. 115 GG a.F. entspricht) ebenso unterfallen wie Neuverschuldungskredite“²⁰². - Andernfalls stellen die als 'Stundungen' oder 'Umschuldungen' deklarierten Anschlussfinanzierungen eine Strategie zur Verewigung der Staatsschulden dar, die gegen alle wirtschaftliche Vernunft ist und als solche diskutiert gehört.

7.13.5 Die Anschlussfinanzierungen erfüllen nicht die materialen Voraussetzungen des „außerordentlichen Bedarfs“ und des „werbenden Zwecks“

Gerade auch unter diesem Aspekt war die angegriffene Formulierung mit dem Grundgesetz von 1949 unvereinbar. Denn selbst wenn die Ermächtigungen (im Sinne der alten RSchO) 'auf ewig' gelten sollten, wäre doch immer noch die Frage nach den anderen Kriterien des Art. 115 GG zu stellen. Werden nämlich zum Zwecke der Anschlussfinanzierung Geldmittel auf dem Wege des Kredites beschafft, müssten auch für diese Kredite ein „*außerordentlicher Bedarf*“ und in der Regel „*werbende Zwecke*“ geltend gemacht werden können. Mögen diese Merkmale auch für die erste Kreditaufnahme zu Recht in Anspruch genommen worden sein, so kann man doch nicht davon ausgehen, dass diese Merkmale ohne weiteres auf die Anschlussfinanzierungen vererbt werden. Auf lange Sicht ist das gewiss nicht der Fall. In diesem Sinne vertrat auch das HVerfG 1984, wie wir noch sehen werden (Tz 0 ff.), die Auffassung, dass die Anschlussfinanzierungen grundsätzlich an den „Tatbestandsmerkmalen 'außerordentlicher Bedarf' und 'in der Regel zu werbenden Zwecken' scheitern müssten.

²⁰¹ Das ist ein entscheidender Punkt: Wenn in diesem Fall durch Meder und im Folgenden durch weitere Argumente gewisse einzelgesetzliche Regelungen als verfassungswidrig eingestuft werden, heißt das ja nicht, dass sie 'an sich' verboten wären und nicht etwa dadurch geheilt werden könnten, dass die Verfassung entsprechend geändert wird. Man müsste das nur tun.

²⁰² *Bettermann* 1984, S. 182.

7.13.6 **Verschaffen die Anschlussfinanzierungen „Geldmittel auf dem Wege des Kredits“?**

Wenn weder die Bedingungen einer zureichenden Ermächtigung noch die materiellen Bedingungen des Art. 115 GG erfüllt sind, welche weitere Möglichkeit könnte es geben, die Anschlussfinanzierungen dem Begrenzungssinn des Art. 115 GG zu entziehen? Dazu hatte der Hamburger Senat vorgetragen, „vorrangig sei [...] auf die Frage abzustellen, ob sich das in Art. 72 Abs. 1 HV enthaltene Tatbestandsmerkmal „Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits“ auf Umschuldungen beziehe“. ²⁰³ Art. 72 Abs. 1 HV lautet (analog zu Art. 115 GG a. F.):

„Nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werdenden Zwecken dürfen Geldmittel im Wege des Kredits beschafft werden“.

Mit der Frage nach der Anwendbarkeit des „Tatbestandsmerkmals ‘Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits‘“ wird eine völlig neue Argumentationsebene bemüht. Es wird damit die generelle Anwendbarkeit des Art. 72 Abs. 1 HV in Frage gestellt, der ja gerade die ‘Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits’ einer Begrenzung unterwirft. Sollte es sich bei den Anschlussfinanzierungen gar nicht um die ‘Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits’ handeln, würden natürlich auch die genannten 4 Kriterien keine Anwendung finden, die ja voraussetzen, dass es sich überhaupt um die „Beschaffung von Geldmitteln auf dem Wege des Kredits“ handelt (vgl. oben Tz. 0).

Zu dieser Frage führte der Mehrheitssenat des Hamburgischen Verfassungsgerichts aus:

„Das Verfassungsgericht neigt zu der vom Senat vertretenen Auffassung, dass der Übergang zur Nettoberechnung von Krediten schon deswegen nicht gegen Art. 72 Abs. 1 HV verstößt, weil es sich bei der kreditären Finanzierung von Tilgungen inhaltlich um die Umschuldungen von Deckungskrediten handelt und derartige Umschuldungen nicht von dem in Artikel 72 Abs. 1 HV enthaltenen Tatbestandsmerkmal „Beschaffung von Geldmitteln“ erfasst werden“. ²⁰⁴ – Einer „abschließenden Entscheidung“ dieser Problematik bedurfte es nach der Auffassung des Mehrheitssenats jedoch nicht. ²⁰⁵

In seinem Dissent erklärte dagegen der Richter Bettermann:

„Dass die Umschuldung von Krediten keine „Beschaffung von Geldmitteln“ im Sinne des Art. 72 Abs. 1 HV sei, ist juristisch nicht vertretbar. Weder der Wortlaut noch der erkennbare Sinn der Vorschrift erlauben es, die Umschuldungskredite, die Milliardenhöhe erreichen und die Neuverschuldung übersteigen

²⁰³ HVerfG 1984: 173.

²⁰⁴ aaO S. 175.

²⁰⁵ aaO S. 176.

*können, aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift auszuschließen. Dafür gibt es keinen vernünftigen Grund.*²⁰⁶

Art 72 Abs. 1 HV lautet (bis 31.12.2019): „Nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken dürfen Geldmittel im Wege des Kredits beschafft werden; hierzu bedarf es eines Beschlusses der Bürgerschaft“. Eine Anpassung an den 1969 geänderten Art. 115 GG hatte keine Mehrheit in der Bürgerschaft gefunden, so dass das Urteil des HVerfGs von 1984 es gewissermaßen mit der alten Formulierung des GG von 1949 im Lichte der geänderten Fassung von 1969 zu tun hatte.

Die Wendung „Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredites“, wie sie im alten Art. 115 GG (1949) in Anlehnung an die Weimarer Reichsverfassung gebraucht wurde, wurde 1969 durch die Wendung „Einnahmen aus Krediten“ ersetzt. Die RSchO von 1924 definierte die „Beschaffung von Geldmittel auf dem Wege des Kredits“ rein formal:

*„Die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits für das Reich gemäß Artikel 87 der Reichsverfassung erfolgt durch Ausgabe von Schuldverschreibungen oder Schatzanweisungen, eingehen von Wechselverbindlichkeiten oder Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein“*²⁰⁷

Entsprechend regelt § 4 des BSchWG die „Kreditaufnahme des Bundes“:

„Die Aufnahme von Krediten durch den Bund und seine Sondervermögen erfolgt im Rahmen des jeweiligen Haushaltsgesetzes durch 1. Ausgabe von Schuldverschreibungen, insbesondere durch Begebung von Schuldbuchforderungen, 2. Aufnahme von Darlehen gegen Schuldschein, 3. Eingehung von Wechselverbindlichkeiten, 4. Bankkredite oder 5. sonstige an den Finanzmärkten übliche Finanzierungsinstrumente“.

Entgegen diesen formalen Kriterien (die natürlich auch von den Anschlussfinanzierungen erfüllt sind) hatte der Hamburger Senat vorgetragen, „*nur die Netto-Neuverschuldung werde von dem Tatbestandmerkmal „Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits“ erfasst, Umschuldungsmaßnahmen dagegen nicht, da diese „weder den Schuldenstand noch die verfügbare Finanzmasse vergrößerten“.*²⁰⁸ Damit wird die „Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits“ tatbestandlich an völlig neuen Kriterien gemessen, die sich so weder in der Verfassung noch im Haushaltsrecht finden lassen.

²⁰⁶ aaO S. 182.

²⁰⁷ § 1 Abs. 1 RSchO.

²⁰⁸ HVerfG 1984: 173. - Das HVerfG gab zu erkennen, dass es dieser Auffassung „zuneige“ (aaO S. 175), hielt aber diesbezüglich eine „abschließende Entscheidung“ nicht für erforderlich (aaO S. 176). - Die zitierte Formulierung ist ganz offensichtlich (allerdings ohne Zitat) dem Kommentar von Wiebel (1978: Rn 86) entlehnt, der als „Aufgabe der Kreditlimitierung“ bezeichnet hatte: „Einerseits soll der *Schuldenstand* des Bundes begrenzt werden, andererseits die dem Bund neben seinen sonstigen Finanzquellen für seine Ausgaben zur Verfügung stehende *Finanzmasse*“ (Hervorhebungen vom Verf.). Zur Kritik vgl. dazu unten Tz. 0 Sätze [8,9].

Im Ergebnis werden mit dieser Argumentation, wie erwähnt, die vier oben genannten Kriterien hinfällig. Wenn nämlich die Anschlussfinanzierungen als Umschuldungen verstanden werden, die gar nicht unter den Begriff „Beschaffung von Geldmitteln auf dem Wege des Kredits“ fallen, dann bedürften sie weder einer besonderen Ermächtigung durch Gesetz noch wäre es erforderlich, sie den Bedingungen des „außerordentlichen Bedarf und des „werblichen Zwecks“ zu unterwerfen, woran sie, wie das HVerfG zutreffend ausführte, gescheitert wären:

„Wäre dies geschehen, so hätten wohl auch die Umschuldungen regelmäßig an Art. 72 Abs. 1 HV scheitern müssen. Denn sie dürften zum einen nicht „werbenden Zwecken“ gedient haben, weil Investitionen damit nicht getätigt wurden [...] Zum anderen könnte der Umschuldungsbedarf auch [...] kaum als [...] Ausnahmefall angesehen werden, weil ein solcher Bedarf – wie die Haushaltspraxis der vergangenen Jahre zeigt – eher die Regel gewesen sein dürfte.“²⁰⁹

Würden auch die Anschlussfinanzierungen, wie von Bettermann zutreffend vertreten, als „Beschaffung von Geldmitteln auf dem Wege des Kredits“ am Wortlaut des Art. 115 GG a. F. zu messen sein, wären diese also auch nach der Auffassung des Hamburger Verfassungsgerichts eindeutig verfassungswidrig. Dem kann nur entgegen, wer bestreitet, dass es sich bei den Anschlussfinanzierungen überhaupt um die „Beschaffung von Geldmitteln auf dem Wege des Kredits“ handelt.

Da die diesbezügliche Argumentation des Hamburger Senats sowie die entsprechenden Ausführungen des HVerfG aus dem Jahr 1984 erkennbar der Kommentierung des Art. 115 GG (in der Fassung von 1969) folgen, wie sie von *Markus Wiebel* (1978) im Bonner Kommentar²¹⁰ von 1978 vorgelegt worden ist, und im Art. 115 GG n. F. die „Geldmittel auf dem Wege des Kredits“ durch den Terminus „Einnahmen aus Krediten“ ersetzt ist, wollen wir uns jetzt dessen Deutung zuwenden.

²⁰⁹ HVerfG 1984: 176.

²¹⁰ Vgl. u.a. unten Text zu Fn. 236 - *Markus Wiebel* (1978), Artikel 115 GG, in: *Bonner Kommentar*“ (BK) zum Grundgesetz, *Zweitbearbeitung* von 1978). – Da die Bibliotheken in der Regel bei Loseblattsammlungen nur die Aktualisierungen behalten und die ausgetauschten Blätter vernichten, ist es schwierig, diesen Kommentar aufzufinden. [Ein Fundort ist: Württ. Landesbibliothek Stuttgart unter: „Kommentar zum Grundgesetz (Bonner Kommentar)“, Standort-Nr.: 33/16821-8]. Der C. F. Müller Verlag hat freundlicher Weise eine PDF-Kopie zur Verfügung gestellt, die jetzt im Internet abrufbar ist: [<http://www.oetjens.info/5.html> <07.11.15>]. – Die Kommentierung Wiebels wird zwar allerorten (zumeist paraphrasierend und zustimmend) zitiert, ist aber kaum wirklich kritisch überprüft worden. Eine löbliche Ausnahme ist die Univ.-Diss. von *Lappin* 1993: 139 ff. – Um den Haupttext zu entlasten ist meine ausführliche Analyse und Kritik der Wiebelschen Kommentierung als gesonderter Anhang beigefügt (S. 64 ff.).

7.14 Die Verewigung der Alt-Schulden war auch ab 1969 verfassungswidrig

7.14.1 Nur zwei Sätze regeln im Art. 115 GG n. F. die Kreditaufnahme in der Normallage

Für die Zeit von 1969 - 2009 lauten die beiden für die Normallagen einschlägigen Sätze des Grundgesetzes:

(Satz 1):

„Die Aufnahme von Krediten [...] ²¹¹ bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz“ und:

(Satz 2):

„Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“ ²¹²

7.14.2 Die Frage nach der Bedeutung der „Einnahmen aus Krediten“ spielte für das BVerfG (bisher) keine Rolle

Zu den Besonderheiten der Diskussion auf der Ebene des Bundesverfassungsgerichts gehört, dass sich alles um den in Satz 2 vorkommenden Begriff der Investitionen dreht, dass jedoch überhaupt nicht in Betracht gezogen wurde (auch nicht in den zitierten Sondervoten), was es eigentlich mit dem anderen zentralen Begriff dieses Satzes, eben mit den „Einnahmen aus Krediten“, auf sich hat, worüber es ebenfalls eine ausgedehnte Literatur gibt, auf die im obigen Zitat verwiesen wurde. Diese Enthaltsamkeit des BVerfGs ist umso verwunderlicher, als die erste Entscheidung von 1989 nur wenige Jahre nach dem Hamburgischen Verfassungsstreit von 1984 erfolgte, der dem BVerfG nicht unbekannt geblieben sein dürfte.

Wie schon zur „Beschaffung der Geldmittel auf dem Wege des Kredits“ ausgeführt, kommt ab 1969 dem Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ dieselbe überraschende Bedeutung zu: Von der Deutung der „Einnahmen aus Krediten“ hängt es letztlich ab, ob der aufgetürmte Schuldenberg als „verfassungswidrig einzustufen war

²¹¹ Die Auslassung betrifft: „die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen“, die zwar auch dem Gesetzesvorbehalt (nach Satz 1), aber nicht der Begrenzungsvorschrift (nach Satz 2) unterliegen, weil es sich dabei nicht um „Kredite“ handelt (vgl. dazu *Tappe* 2009: 884).

²¹² Mit Satz 2 wurde erstmals überhaupt eine *quantitative* Begrenzung der Kreditaufnahme in die Verfassung eingeführt. Ebenso wie die Weimarer Verfassung enthielt das Grundgesetz von 1949 (Art. 115) als Einschränkung für die Kreditaufnahme nur die Bestimmung, dass „im Wege des Kredites [...] Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur zu werbenden Zwecken und nur aufgrund eines Bundesgesetzes beschafft werden“ dürfen. Zwar heißt es weiter: „In dem Gesetz muss die Höhe des Kredites [...] bestimmt sein“. Mit dem Bestimmtheitsgebot als solchem ist jedoch keine obere Schranke angegeben, so dass die Kreditaufnahme in prinzipiell unbegrenzter Höhe erfolgen könnte, natürlich nur soweit ein ‚außerordentlicher Bedarf‘ und ‚werbender Zweck‘ bejaht wird. Mit Art. 115 GG n.F. werden die Einnahmen aus Krediten erstmals quantitativ begrenzt: auf die Höhe der veranschlagten Investitionen.

oder nicht. Wird unter „Einnahmen aus Krediten“ von vornherein begrifflich nur die Netto-Neuverschuldung verstanden, erübrigen sich alle Debatten um den Investitionsbegriff, da dadurch der Anwendung des Art. 115 GG von vornherein die Grundlage entzogen wäre, der gemäß Satz (2) ausdrücklich nur die „Einnahmen aus Krediten“ der Begrenzung unterworfen sind.

Kredite zum Zwecke der Tilgung von Alt-Schulden wären dann ausdrücklich ausgenommen. Genau dies behauptet die herrschende Meinung, indem sie im Grunde die oben zitierte Einlassung des Hamburgischen Senats wiederholt:

*„Es entspricht einhelliger Auffassung, dass unter Einnahmen im Sinne von Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG lediglich die Nettokreditaufnahme verstanden werden kann. Kreditoperationen des Bundes, die nur der Umschuldung, bzw. Prolongation älterer Kreditaufnahmen dienen, werden von der Junktimklausel nicht erfasst“.*²¹³

7.14.3 Die herrschende Meinung hätte wohl kaum je eine Chance gehabt, zum Verfassungsgrundsatz erhoben zu werden

Die Väter und Mütter der Verfassung hätten damit also die Bahn frei gemacht für einen der Summe nach potentiell unendlichen, der Zeit nach potentiell ewigen Schuldenberg, der daraus entsteht, dass auf die auf ´ewig´ prolongierten Alt-Schulden die Neu-Verschuldung von Jahr zu Jahr obendrauf gestapelt wird? Waren die von allen guten Geistern verlassen? Man stelle sich einmal vor, jemand hätte vorgeschlagen, einen derartigen Grundsatz explizit in die Verfassung aufzunehmen:

„Alt-Kredite dürfen unbegrenzt durch die Aufnahme von Neu-Krediten getilgt werden“ (Ewigkeits-Grundsatz für Alt-Schulden).

Kaum vorstellbar, dass in den Beratungen zur Paulskirchen-Verfassung von 1848, zur Weimarer Verfassung von 1919 oder im Parlamentarischen Rat 1949 ein derartiger Grundsatz auch nur die geringste Chance auf Zustimmung hätte finden können. Auch die Große Finanzreform von 1967/69 hätte dafür kaum auf Beifall hoffen können. Die Gefahr einer derartigen Regelung wäre zu offensichtlich gewesen. Das Parlament hätte in seinem „Kampf um das Budget“, der schon immer ein bedeutsames Moment in der Entwicklung der Demokratie²¹⁴ gewesen ist, gewissermaßen vorzeitig seine Waffen gestreckt und die Kontrolle des Haushalts, eines der wichtigsten Instrumente, durch die das Parlament die Macht der Regierung zügeln kann, aus der Hand gegeben. Kein Parlament der Welt²¹⁵ würde einer Regierung eine derartige

²¹³ Höfling/Rixen (2003): Art. 115 GG, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz: (aaO Rn 271; mit zahlreichen Verweisen. – Hervorhebung im. Orig.). Vgl. dazu auch die Habil.-Schrift von Höfling (1993: 173 ff.), in der bereits dieselbe Auffassung vertreten wurde.

²¹⁴ Vgl. dazu das immer noch lesenswerte monumentale Werk von Kurt Heinig, Das Budget (3 Bde.), Tübingen Bd. 1: 1949, Bde. 2+3: 1951 [der dritte Band enthält das hilfreiche Inhalts-, Sach- und Namensverzeichnis].

²¹⁵ Man kann sich natürlich fragen, ob nicht in parlamentarischen Demokratien, insbesondere im Falle Großer Koalitionen, in dieser Hinsicht eine neue Situation eingetreten ist. Von einem

Blankovollmacht zur unbegrenzten und ewigen Schuldenanhäufung erteilen und auch die Öffentlichkeit würde so etwas kaum undiskutiert hingenommen haben.

Klammert man die Anschlussfinanzierungen aus dem Begrenzungssinn des Artikel 115 GG aus, führt das zu Konsequenzen, die (wie schon erwähnt) Jahndorf so formuliert hat: „Ginge es [sc.: in dieser Lesart] *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*“.²¹⁶ Bezieht man die Anschlussfinanzierungen (wie u.a. von Lappin (1993) und Bettermann (1984) gefordert) mit ein, würde sich dagegen eine automatische Schuldenbremse ab dem Moment einstellen, in dem die Kreditaufnahme zum Zwecke der Tilgung der Altschulden die Summe der jeweils veranschlagten Investitionen erreicht hätte, da darüber hinaus nun einmal keine „Einnahmen aus Krediten“ zulässig wären. Der Schuldenbremse des Jahres 2009 hätte es also gar nicht bedürft, da sich die Altschulden unter dieser Auslegung gar nicht zu dem exorbitanten Schuldenberg hätten aufürmen können.

Welche der beiden alternativen Deutungen ist denn nun richtig? Diese Frage ist zu bedeutsam, als dass man sie in der Stube von Fachgelehrten verstauben lassen sollte.

7.14.4 Auf den Wortlaut der Verfassung – und den wohlverstandenen Sinnzusammenhang - kommt es an

Will man die obige Haushaltpraxis auf ihre Verfassungskonformität hin überprüfen, können natürlich weder die neue BHO noch das neue HGrG und schon gar nicht der zitierte Entwurf des HG 1970 den dazu erforderlichen Maßstab abgeben. Das würde auf einen schlechten Zirkel in der Beweisführung hinauslaufen. Wollte man aus einzelgesetzlichen Bestimmungen eine authentische Deutung der Verfassung ableiten, wären diese Bestimmungen nicht mehr von der Verfassung her kritisierbar. Demgemäß hat das BVerfG zur Auslegung von Gesetzestexten die allgemeine Maxime formuliert:

"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

Parlament, dessen verfassungsändernde Mehrheit eine Große Koalition bildet, ist kaum eine derart kritische Einstellung gegenüber der von ihr gewählten Regierung zu erwarten. Umso größere Bedeutung kommt dann der möglichen verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Mehrheitsbeschlüsse eines solchen Parlamentes zu.

²¹⁶ Vgl. oben Anm.62. – Das sind markige Worte. Es ist erstaunlich, dass derartige Konsequenzen als 'verfassungskonform' angesehen werden. Sollte es wirklich (unbeschadet allgemeiner Vernunftgründe) keine Argumente dafür geben, die die Haushälter auch von Verfassungswegen daran hindern, auf dem Wege des Kredits den Staat in den Bankrott zu treiben?

*oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung. Der Entstehungsgeschichte einer Vorschrift kommt für deren Auslegung nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer nach den angegebenen Grundsätzen erhaltenen Auslegung bestätigt oder Zweifel behebt, die auf dem angegebenen Weg allein nicht ausgeräumt werden können“.*²¹⁷

Das gilt vor allem natürlich auch für die Auslegung des Grundgesetzes selbst.²¹⁸ Vergegenwärtigen wir uns dazu also noch einmal die beiden für die Normallage einschlägigen Sätze, die da lauten:

„Die Aufnahme von Krediten [...] bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz“ (Satz 1)

und:

„Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“ (Satz 2).

Die herrschende Meinung unter den Kommentatoren geht, wie gesagt, davon aus, dass mit dem Wortlaut „Einnahmen aus Krediten“ (in Satz 2) nur die Nettoneuverschuldung, nicht aber auch die Kredite, die der Tilgung der Alt-Schulden dienen, ‚gemeint‘ sei.

Da man sich gemäß der vorgenannten Maxime des BVerfG sehr bewusst ist²¹⁹, dass Einzelgesetze keine authentische Interpretation der Verfassung geben können, beruft man sich zur Begründung dieser Ansicht wohlweislich nicht auf die oben aufgewiesenen Verewigungsstrategien durch die einschlägigen Bestimmungen des HGRG und der BHO und auch nicht auf deren Anwendung in den Haushaltsgesetzen. Man glaubt vielmehr zeigen zu können, dass sich die genannte Deutung (die dann allerdings haargenau der Praxis der Haushaltsgesetze entspricht) allein aus dem Wortlaut der Verfassung ergebe. Davon kann jedoch, wie im Folgenden zu zeigen ist, in keinster Weise die Rede sein.

An dieser Stelle sei zunächst schon einmal darauf hingewiesen, dass man sich mit der genannten Deutung jedenfalls in deutlichem Widerspruch zum Sprachgebrauch der „Finanzierungsübersicht“ und des „Kreditfinanzierungsplanes“ (s. mittle-

²¹⁷ BVerfGE 1, 299.

²¹⁸ Die Bindung an den Wortlaut der Verfassung bedeutet (rechtsphilosophisch betrachtet) nichts anderes, als dass auch für die Verfassungsgerichtsbarkeit das Legalitätsprinzip gilt. Das BVerfG ist kein allgemeiner „Gerichtshof der Vernunft“ (Kant). Es kann nicht darauf ankommen, die traditionellen Theokratien und Autokratien durch eine Art säkularer „Ratiokratie“ zu ersetzen, die sich anmaßt, aus allgemeinen Vernunftprinzipien über die Gesetze zu urteilen. Auch die (verfassungs-)richterliche ‚Gewalt‘ ist an das Gesetz gebunden, aus dem allein sie ihre ‚Legitimität‘ zu beziehen vermag. In diesem Sinne hat es das BVerfG in Bezug auf die Kreditfinanzierung abgewiesen, über die Verfassung hinaus in allgemeiner Weise das Demokratieprinzip zu bemühen, da dasselbe bereits hinreichend durch Artikel 115 GG „verfassungskräftig konkretisiert“ sei, so dass diesem „darüber hinausgehende Begrenzungen verfassungsrechtlich nicht zu entnehmen“ seien (BVerfG 79, 311 [343]). - Zur allgemeinen Problematik der Heranziehung des Demokratieprinzips oder sonstiger allgemeiner Grundprinzipien vgl. Höfling 1993: 94 ff.

²¹⁹ Vgl. dazu z.B. Höfling 1993, S. 177. Auch Wiebel (1978) beanspruchte, seine Deutungen ergäben sich rein aus der Ebene der Verfassung (,

rer Teil von Kasten 1) befindet. In beiden Fällen wird unter „Einnahmen aus Krediten“ explizit die gesamte (Brutto-)Kreditaufnahme, nicht nur die Nettoneuverschuldung verstanden. Wenn letztere in Satz 2 'gemeint'²²⁰ sein sollte, fragt man sich, warum das dort nicht so gesagt ist. Man hätte nur zu sagen brauchen: *Die Einnahmen aus den Krediten der Nettoneuverschuldung darf die Höhe der veranschlagten Ausgaben Investitionen nicht überschreiten.* – Es ist klar, dass das erhebliche Diskussionen ausgelöst hätte, die man offenbar vermeiden wollte.

Wenn in der Finanzierungsübersicht die zu veranschlagende Neuverschuldung eine echte Teilmenge der ausgewiesenen „Einnahmen aus Krediten“ ist, dann ergibt sich aus diesem Sprachgebrauch eindeutig, dass auch die der Tilgung der Altschulden dienenden Anschlussfinanzierungen als „Einnahmen aus Krediten“ zu betrachten sind, die der Begrenzungsregel des Art. 115 GG unterworfen sind. Dem kann man nur entgehen, wenn man der Phrase „Einnahmen aus Krediten“, wie sie in Art. 115 GG vorkommt, eine andere Bedeutung zuschreibt als diejenige, die ihr im Kontext der Finanzierungsübersicht und des Kreditfinanzierungsplans zukommt.

Genau diese Strategie wird verfolgt, indem bezüglich Art. 115 GG die Frage aufgeworfen wird, ob die Formulierung „Einnahmen aus Krediten“ denn nun auch „alle (auf Kreditbasis) zufließenden Geldmittel meint“. *Höfling* führt dazu aus:

„Weder in Art. 115 GG selbst noch im übrigen Bundesverfassungsrecht findet sich eine Präzisierung des Einnahmebegriffs. Stellt man zunächst auf die alltagssprachliche Bedeutung des Wortes ab, so sind Einnahmen die einer natürlichen oder juristischen Person zufließenden Geldmittel. Einnahmen aus Krediten sind dementsprechend aufgrund von Kreditgeschäften gezahlte Geldmittel. Ob allerdings der Einnahmebegriff in einem umfassenden Sinne zu verstehen ist, also alle (auf Kreditbasis) zufließenden Geldmittel meint, ist damit noch keineswegs vorentschieden.“²²¹

Mit den „(auf Kreditbasis) zufließenden Geldmitteln“ wird somit ein Oberbegriff geschaffen, gemessen an dem die „Einnahmen aus Krediten“ als Unterbegriff nur eine Teilmenge der „zufließenden Geldmittel“ bezeichnen würde. Das Argumentationsziel besteht also darin, den Anschlussfinanzierungen zwar zuzubilligen, dass sie zwar

²²⁰ In der amtlichen Begründung des Regierungsentwurfes heißt es dazu: „Der in Satz 2 verwendete Begriff ‚Einnahmen aus Krediten‘ umfasst die auf Grund einer Verschuldung des Bundes entstandenen Haushaltseinnahmen, die als solche in den Haushaltsplan einzustellen sind. Ausgenommen sind daher die Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft“ (BT-DS V/3040, S. 47 Ziff. 133). Die Wendung „Einnahmen aus Krediten, ‚die als solche‘ in den Haushaltsplan einzustellen sind“, zielt offensichtlich auf die intendierte Praxis ab, nach dem Netto-Prinzip nur noch die Neuverschuldung im Haushaltsplan zu veranschlagen. Es dürfte aber ebenfalls klar sein, dass die so bekundete Absicht nicht als authentische Interpretation des in Rede stehenden Verfassungstextes dienen kann. Bezeichnender Weise ist von den Anschlussfinanzierungen auch nicht die Rede, sondern nur von den ‚Kassenkrediten‘, die als Ausnahmen gelten sollen. – Im Übrigen werden wir noch sehen, dass der Begriff der ‚Veranschlagung‘ nicht so eindeutig ist, dass damit wohl kaum nur der mit § 1 der Haushaltsgesetze ‚festgestellte‘ Haushalt gemeint sein kann.

²²¹ *Höfling* 1993: 172.

„Geldmittel“ verschafften, aber eben keine „Einnahmen aus Krediten“ in der spezifischen Bedeutung, die für Art. 115 GG gelten soll.

7.14.5 „Geldmittel“ vs. „Einnahmen aus Krediten“

Von „Geldmitteln im Wege des Kredits“ sprach (in Anlehnung an Art. 87 der Wiemar-er Reichsverfassung) der alte Art. 115 GG von 1949. Nach der Grundgesetzänderung von 1969 begrenzt Art. 115 Abs. 1 GG n.F. (für die Normallage) die „Einnahmen aus Krediten“ auf die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Art. 72 Die Hamburger Verfassung (HV) benutzt (bis 31.12.2019) die Formulierung „Geldmittel im Wege des Kredits“. Der Versuch, diese Bestimmung an den Art. 115 GG n.F. anzupassen, fand keine verfassungsändernde Mehrheit in der Bürgerschaft. Mit einfacher Mehrheit wurde jedoch § 18 Abs. 1 der Hamburgischen Landeshaushaltsordnung (LHO) wortgleich dem § 18 BHO angeglichen, wo es heißt: „Einnahmen aus Krediten dürfen nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werde; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

Wie schon erwähnt, 'neigte' das HVerfG dazu, der Auffassung des Hamburger Senats zuzustimmen, wonach unter „Geldmitteln“ des Art. 72 HV nur die Netto-Neuverschuldung zu verstehen sei. Diese „Geldmittel“ (des Art. 72 HV) sind jedoch nicht zu verwechseln mit den „(auf Kreditbasis) zufließenden Geldmitteln“ (s. o. Ziff. 95), die die Kommentatoren gegen die „Einnahmen aus Krediten“ i. S. des Art. 115 Abs. Satz 2 GG n. F. auszuspielen versuchen. Sie verstehen unter ihren „(auf Kreditbasis) zufließenden Geldmitteln“ nicht die Netto-Neuverschuldung, sondern die Bruttokreditaufnahme, die (wie bereits erwähnt) im Kreditfinanzierungsplan jedoch unter „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“ (vgl. oben Kasten 2) rubriziert wird. Das führt zu der sprachlichen Härte, dass nach der Auffassung der Kommentatoren offenbar nicht alle „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt“ (des Kreditfinanzierungsplans²²²) auch „Einnahmen aus Krediten“ (i.S. von Art. 115, Abs. 1, Satz 2 GG n.F.) sein sollen.

7.14.6 „Aufnahme von Krediten“ vs. „Einnahmen aus Krediten“

Begründet wird diese Auffassung zunächst mit dem Hinweis darauf, dass rein sprachlich der Ausdruck „Aufnahme von Krediten“ nicht dasselbe bedeute wie „Einnahmen aus Krediten“. In diesem Sinne setzt Höfling nach dem obigen Zitat fort:

„Betrachtet man Art. 115 Abs. 1 GG in seinen beiden Sätzen, so ist eine deutliche terminologische Differenzierung unübersehbar: Während Satz 1 von der ermächtigungsbedürftigen „Aufnahme von Krediten“ spricht, bilden in Satz 2 die „Einnahmen aus Krediten“ die Berechnungsgrundlage der Junktimklausel.

²²² Das HGrG und die BHO definieren den Kreditfinanzierungsplan ausdrücklich als „eine Darstellung der Einnahmen aus Krediten und der Tilgungsausgaben (Kreditfinanzierungsplan)“ (§ 11 Abs. 4 Nr. 3 HGrG; § 13 Abs. 4 Ziff. 3 BHO).

Die terminologische Unterscheidung deutet zugleich auf eine inhaltliche Differenz.“

Und weiter:

„So entspricht es denn auch allgemeiner Auffassung, dass die Krediteinnahmen im Sinne von Satz 2 1. Hs. [...] eine kleinere Größe ausmachen als der in Satz 1 genannte Kreditaufnahmebetrag“²²³

Ermächtigung zu Kredit-Aufnahmen = Kredit-Rahmen des veranschlagten Haushalts	Nicht ausgeschöpfter Kredit- rahmen	
	Tatsächliche Kreditaufnahmen:	führen zu Einnahmen aus Krediten:
	KrA_1 KrA_2 usw. usw usw KrA_n	= EaKr_1 = EaKr_2 = usw = usw = usw = EaKr_n
$\sum \geq$ Summe der Ermächtigungen	\sum Summe der tatsächlichen Kreditaufnahmen (im Haushaltsvollzug)	= \sum Einnahmen aus Krediten (im Haushaltsvollzug)
Kasten 3		

Die terminologische Differenz ist unbestreitbar. Nur: Daraus folgt natürlich nicht, dass das durch die Ausdrücke „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ verschieden Bezeichnete auch quantitativ betrachtet verschieden sein muss. Liegen in einem Korb Äpfel und in einem anderen Birnen, so sind das gewiss qualitativ ganz verschiedene Dinge, die man zwar sprichwörtlich nicht miteinander vergleichen sollte, die aber nichtsdestotrotz quantitativ sehr wohl miteinander vergleichbar sind. So könnten die Äpfel und die Birnen in den Körben z.B. der Anzahl oder auch dem Gewicht oder auch dem Kaloriengehalt nach (u.a.m.) gleich sein.

Qualitativ betrachtet sind auch die „Aufnahmen von Krediten“ und die „Einnahmen aus Krediten“ gewiss etwas sehr Verschiedenes. Dieser Bedeutungsunterschied hat u.a. unterschiedliche rechtliche Regelungen zur Folge. So muss z.B. geklärt sein, wer in welcher Weise zur Aufnahme von Krediten befugt ist, weil durch die „Aufnahme von Krediten“ Schuldverhältnisse begründet werden, die besonderer Regelungen bedürfen. Die „Einnahmen aus Krediten“ erfolgen dagegen z.B. auf unterschiedlichen Zahlungswegen und unterliegen gewissen Buchungsvorschriften, was

²²³ Höfling 1993: 172 – In seiner Darstellung dieser Problematik bezieht Höfling sich (mit Anm. 112, 114) ausdrücklich auf *Wiebel*, in: BK Art. 115, Rn 83, 85.

in dieser Form wiederum für die „Aufnahmen von Krediten“ keinen Sinn macht, u.a.m.

Derartige qualitative Differenzen, die auf dem Bedeutungsunterschied zwischen den beiden sprachlichen Phrasen „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ beruhen, bedeuten jedoch nicht, dass deren summenmäßige Vergleichen zu unterschiedlichen Beträgen führen müssen. Ganz im Gegenteil: es ist (im Haushaltsvollzug) keine (tatsächliche) Kreditaufnahme denkbar, die nicht zugleich zu einer Einnahme aus eben diesem aufgenommenen Kredit führt. Und umgekehrt ist keine Einnahme aus Krediten denkbar, wenn nicht entsprechende Kredite auch tatsächlich aufgenommen wurden. Hier herrscht summenmäßig strikte Identität (s. Kasten 3).

Anders liegt die Sache, wenn man die „Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten“ (den Kreditrahmen – linke Seite von Kasten 3) mit den „Einnahmen aus Krediten“ (rechte Seite von Kasten 3) vergleicht. Auf die „Ermächtigungen“ (und nicht einfach nur auf die „Aufnahme von Krediten“) bezieht sich grammatisch das Bestimmtheitsgebot in Satz 1.²²⁴ Die Ermächtigungen werden üblicher Weise im Haushaltsplan ausgesprochen, um dadurch einen entsprechenden Haushaltsvollzug (durch tatsächliche Kreditaufnahmen) zu legitimieren. Derartige Ermächtigungen eröffnen also zunächst nur eine ‚Erlaubnis‘ zu Kreditaufnahmen (den Kreditrahmen), die als solche natürlich noch nicht (im Haushaltsvollzug) zu irgendwelchen Einnahmen führt. Solange die ‚tatsächlichen‘ Kreditaufnahmen²²⁵ (im Haushaltsvollzug) hinter dem ‚erlaubten‘ (= ermächtigten) Kreditrahmen²²⁶ (des veranschlagten Haushaltsplans) zurückbleiben, kann sich hier eine summenmäßige Differenz (= ‚nicht ausgeschöpfter Kreditrahmen‘ – s. Kasten 3) zu den „Einnahmen aus Krediten“ auf-tun, was jeder weiß, der z.B. über den Kreditrahmen eines Dispo-Kredites verfügt. Nicht schon der Dispo als solcher, sondern erst die tatsächliche Inanspruchnahme des Dispo-Kredites (durch Kontoüberziehung) führt zur Verschuldung und zu einer Geldeinnahme, mittels derer dann (kreditfinanzierte) Ausgaben getätigt werden können.

²²⁴ Diesen Umstand übersieht die oben zitierte Argumentation Höflings, die den Kreditaufnahmebetrag (und nicht die ermächtigten Kreditaufnahmen) als kleinere Größe gegenüber den „Einnahmen aus Krediten“ auszumachen versucht. Ebenso Wiebel (auf den sich Höfling stützt), wenn er sich nur auf die „aufgenommenen Kredite“ bezieht und aus deren Bedeutungsdifferenz zu „Einnahmen aus Krediten“ glaubt folgern zu können, „dass der Betrag der Einnahmen aus Krediten nicht notwendig identisch ist mit der Summe der aufgenommenen Geldmittel (Aufnahme von Krediten)“.

²²⁵ Interessanter Weise findet sich der Ausdruck „tatsächliche Kreditaufnahme“ in der Neufassung des Art. 115 GG Abs. (2) Satz 4 durch die sog. „Schuldenbremse“ von 2009, worauf noch näher einzugehen sein wird (-> Abs. 138 ff.).

²²⁶ Diesen Ausdruck benutzt zutreffend z.B. das zitierte HG 1970 in § 3 Abs. 3, wo es heißt, „dem Kreditrahmen nach Absatz 1“ wachse zu [...]. (vgl. oben Kasten 1). - Der mit der Ermächtigung aufgespannte Kreditrahmen spielt als solcher buchhalterisch im Haushaltsvollzug noch überhaupt keine Rolle, erst die tatsächlichen Kreditaufnahmen, weil erst diese zu (tatsächlichen) „Einnahmen aus Krediten“ führen.

Kurz: Während die 'tatsächlichen' Kreditaufnahmen (im Haushaltsvollzug) hinter dem 'erlaubten' Kreditrahmen (des veranschlagten Haushalts) zurückbleiben können,²²⁷ ist eine solche Differenz (auf der Ebene des Haushaltsvollzugs) zwischen den tatsächlichen Kreditaufnahmen und den daraus resultierenden „Einnahmen aus Krediten“ nicht möglich.

Fazit: Aus derlei Bedeutungsdifferenzierungen eine restriktive Bedeutung des Terminus „Einnahmen aus Krediten“ (in Satz 2) im Sinne der bloßen Netto-Neuverschuldung ableiten zu wollen, muss als abwegig zurück gewiesen werden.

7.14.7 Vom angeblichen Telos der Kredite

Bleibt die Frage, ob es andere Gründe geben könnte, den Einnahmebegriff des Art. 115 GG im Sinne der hM auszuliegen. Eine andere Begründungsstrategie versucht teleologisch mit einem angeblich besonderen Zweck²²⁸ der Einnahmen aus Krediten zu argumentieren. Auch hier kommt es zu reichlich kuriosen Bemerkungen. So wird z.B. schlicht behauptet, dass „kreditfinanzierte Tilgungsmittel [...] dem Staat keine Einnahmen“ verschafften.²²⁹

Das ist in der Tat der zentrale Punkt: Wenn nämlich die Anschlussfinanzierungen zwar Geldmittel, aber eben keine „Einnahmen aus Krediten“ verschafften, dann käme Art. 115 GG gar nicht erst zur Anwendung, da er ja nur die „Einnahmen aus Krediten“ der Begrenzung unterwirft. Bei Höfling heißt es dazu:

*„Die Ermittlung der durch Art. 115 GG Abs. 1 Satz 2 1.Hs. markierte Grenze [...] hat anzusetzen [...] beim Objekt der Begrenzung. Die Verfassungsvorschrift umschreibt es mit dem Begriff der „Einnahmen aus Krediten“. Andere Erträge, d.h. Zuflüsse aus Kreditoperationen, die keine Einnahmen im Sinne der Vorschrift sind, haben deshalb unberücksichtigt zu bleiben.“*²³⁰

²²⁷ Das hebt im Übrigen auch Wiebel hervor, wenn er feststellt, dass die Ermächtigung keine Verpflichtung darstelle, von ihr Gebrauch zu machen: „Die bloße Ermächtigung enthält noch kein Gebot, sich in der bewilligten Höhe zu verschulden“ (Wiebel, Art. 115 GG, Rn 76).

²²⁸ Das Haushaltsrecht kennt Zweckbestimmungen für bestimmte Einnahmen nur als Ausnahmen, die besonders zu kennzeichnen sind (BHO § 17 Abs. (3)). Allgemein gilt der Grundsatz der Gesamtdeckung (HGrG § 7, BHO § 8) und der allgemeine Veranschlagungsgrundsatz: „Die Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben [...] nach Zwecken getrennt zu veranschlagen“ (§ 17 BHO). Eine allgemeine Zwecksetzung der Kredite könnte allenfalls § 13 HGrG und § 18 BHO entnommen werden, wo die Kredite eingeteilt werden in (1) Kredite „zur Deckung von Ausgaben“ (sog. „Deckungskredite“) und (2) Kredite „zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite)“. Wir haben es hier im Wesentlichen mit den „Deckungskrediten“ zu tun, die als solche also *per definitionem* Einnahmen zur Deckung von Ausgaben zu verschaffen haben.

²²⁹ Höfling 1993: 172 - unter Bezugnahme auf Wiebel 1978: Rn 83. - Ebenfalls (unter Bezugnahme auf Höfling) unkritisch übernommen z.B. von Schiller, wo es in lapidarer Verkürzung heißt: Die „Tilgungsmittel vergrößern nicht den Schuldenstand, da sie dem Staat letztlich keine Einnahmen verschaffen“ (Schiller 2013: 16).

²³⁰ Höfling 1993: 172 – unter Bezugnahme auf: *Wiebel*, in BK, Art. 115 Rn. 83. – Das HambVerfG hatte dieselbe Frage mit etwas anderen Worten bezüglich der „Geldmittel“ aufgeworfen, die „im Wege des Kredits“ verschafft werden. „Das Verfassungsgericht neigt zu der vom Senat vertretenen

Hier werden also andere „Erträge“ als „Zuflüsse aus Kreditoperationen“ den „Einnahmen im Sinne der Vorschrift“ (sc.: des Art. 115 GG Abs. 1 Satz 2 1.Hs) gegenüber gestellt. Zu diesen sollen die „kreditfinanzierten Tilgungsmittel“ gehören, die diesem Sprachgebrauch zufolge keine „Einnahmen“ (i. S. des Art. 115 GG) sein sollen.

7.14.8 Kreditfinanzierte Tilgungsmittel sind jedenfalls „Einnahmen“ im Sinne des Art. 110 GG

Geht man zurück auf Art. 110 GG, der fordert, „alle „Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen“²³¹, dann wird kaum zu bezweifeln sein, dass alle „Zuflüsse aus Kreditoperationen“ zumindest „Einnahmen“ im Sinne des Art. 110 GG sind. Derartige „Zuflüsse“ sind gemäß dem Prinzip der Kassenwirksamkeit der staatlichen Kameralistik ja auch irgendwie zu verbuchen, und zwar als „Einnahmen“. In diesem Sinne erläutert z.B. Heintzen den Begriff der „Einnahme“ (i. S. von Art 110 GG):

„Einnahmen“ sind alle im Haushaltsjahr kassenmäßig eingehenden Deckungsmittel ohne Rücksicht auf Art oder Herkunft, auch früher sog. (BT-Drs V/3040, Tz 63f.) außerordentliche Einnahmen“²³²

Daran ändert auch die Nettoveranschlagung der Kredite nichts, so dass Sponheuer in seiner Kontroverse mit Piduch zutreffend feststellen konnte:

„Dass die saldierten Beträge Einnahmen und Ausgaben im Sinne von Art. 110 Abs. 1 GG sind, kann nicht bestritten werden. Jeweils alle diese Einnahmen und jeweils alle diese Ausgaben müssen veranschlagt werden, mehr noch: sie müssen alle in den Haushaltsplan eingesetzt werden.“²³³

Diese These lässt sich noch verstärken, wenn man bedenkt, dass durch das Bestimmtheitsgebot des Art. 115 GG die Höhe der Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten durch Gesetz bestimmt oder bestimmbar sein müssen. Wenn Sponheuer die Frage aufwirft, ob es rein „logisch überhaupt möglich ist“ den Grundsatz des Art. 110 GG „bei einer Nettoveranschlagung zu verwirklichen“, so stellt sich diese Frage erst recht, wenn man das Bestimmtheitsgebot des Art. 115 GG hinzunimmt: Wie

Auffassung, dass der Übergang zur Nettoberechnung von Krediten schon deshalb nicht gegen Art. 72 Abs. 1 HV verstößt, weil es sich bei der kreditären Finanzierung von Tilgungen inhaltlich um die Umschuldung von Deckungskrediten handelt und derartige Umschuldungen nicht von dem in Art. 72 Abs. 1 HV enthaltenen Tatbestandsmerkmal „Beschaffung von Geldmittel“ erfasst werden“ (HVerfG 1/1984, S. 175).

²³¹ In der Fassung von 1949 hieß es: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden“ (Art. 110 GG a.F.). Es ist nicht erkennbar, dass sich der Einnahmebegriff der neuen Fassung gegenüber der alten geändert haben sollte.

²³² Heintzen, Art. 110, in: von Münch/Kunig (Hg), Grundgesetzkommentar, Bd. 3: Art. 70-146 (5. Aufl.) 2003, Rn. 12. Der Hinweis auf die außerordentlichen Einnahmen bedeutet, dass also auch die Anschlussfinanzierungen mit einzubeziehen sind.

²³³ Vgl. dazu Sponheuer (1969) DÖV 1969, S. 487.

sollte denn die Höhe der Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten anders durch Gesetz bestimmt oder bestimmbar sein, wenn nicht dadurch, dass alle diese Kredite (mithin auch die Anschlussfinanzierungen) in dieses Gesetz aufgenommen werden? Genau das geschieht ja auch in der Finanzierungsübersicht und im Kreditfinanzierungsplan der Haushaltsgesetze, so dass das Hamburgische Verfassungsgericht folgerichtig davon ausging, „dass die Einnahmen aus Krediten sowie der Ausgaben für Tilgungen auch weiterhin getrennt im Haushaltsplan nämlich im [...] Kreditfinanzierungsplan [...], der Teil des Gesamtplans ist [...] ausgewiesen werden“. Es komme nicht darauf an, „in welchem Teil des Haushaltsplan die getrennte Veranschlagung von Einnahmen aus Krediten und Tilgungsausgaben für Kredite vorzunehmen ist“.²³⁴

Fazit: Gerade im Hinblick auf Art. 110 GG verschaffen Kreditaufnahmen (zum Zwecke der Anschlussfinanzierung) selbstverständlich (wie alle tatsächlichen Kreditaufnahmen) „Einnahmen“, mit denen dann Ausgaben (in diesem Falle: die erforderlichen Tilgungsausgaben) getätigt werden können. Womit sollten denn auch sonst die fällig werdenden Tilgungsausgaben bestritten werden, wenn nicht durch entsprechende Einnahmen?

7.14.9 Ein angeblich spezielles Telos der „Einnahmen aus Krediten“ i. S. von Art. 115

Bei Wiebel, dem Erfinder dieser Argumentation, heißt es dazu: „Die Tilgungsmittel aus dem [sc.: zum Zwecke der Anschlussfinanzierung] neu aufgenommenen Krediten [...] stehen [...] dem Bund, weil sie an die Stelle der älteren, bereits ausgegebenen Kreditmittel treten, für dessen Ausgaben nicht zur Verfügung“.²³⁵ Ziehe man diese ab, verblieben „als Einnahmen aus Krediten die Kreditmittel, welche dem Bund für die mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben zur Verfügung stehen, [...] um für das Haushaltsjahr vorgesehene Ausgaben abzudecken“.²³⁶

²³⁴ HVerfG 1/1984, S. 177. – In diesem Sinne hat denn auch das HVerfG ausgeführt, dass es nicht darauf ankomme, an welcher Stelle des Haushaltsplans die Einnahmen aus Krediten sowie die Ausgaben für Tilgung getrennt ausgewiesen werden. Geschehe dies im Kreditfinanzierungsplan, der Teil des Gesamtplans ist, dann sei das nur eine „Veränderung in der Darstellung“, womit „Art. 66 Abs. 1 HV Genüge getan sei“ (HVerfG 1984, Leitsatz 1.3 (S. 169) sowie die Entscheidungs Begründung (S. 177)). – Art. 66 Abs. 1 HV ist analog zu Art. 110 GG a.F. gebildet: „Alle Einnahmen und Ausgaben [...] müssen veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden“.

²³⁵ Eine ganz ähnliche Begründung gab der Abgeordnete Schüttle im „Schriftlichen Bericht des Haushaltsausschusses“ zum Entwurf des Haushaltsplans 1968, in dem er zu § 19 ausführte: „Da die umzuschuldenden Kredite bereits in dem früheren Haushaltsplan, zu dessen Finanzierung sie gedient haben, veranschlagt worden sind“, sei „es gerechtfertigt, die Umschuldungsbeträge haushalts- und buchungstechnisch wie Stundungen zu behandeln“. Diese Handhabung erleichtere insbesondere „im Hinblick auf die Aufnahme kürzerfristiger Kredite [...] die Durchführung einer konjunkturorientierten Kreditpolitik“ (DS V/2731 - zu § 19, S. 7). – Damit folgte er wörtlich der amtlichen Begründung des Entwurfes zu § 19 HG 1968 (BT-DS V/2150, S. 8).

²³⁶ aaO Rn 89f.

²³⁶ aaO Rn 89f.

Offensichtlich spielt Wiebel mit dieser Bemerkung auf die Formulierung der neuen Haushaltsgesetze (ab 1970) an, die die Ermächtigung zur Aufnahme der Nettoneuverschuldung „zur Deckung von Ausgaben für das Haushaltsjahr“ (vgl. HG 1970 § 3 Abs. 2 – s. obiger Kasten) erteilt, womit (implizit) suggeriert wird, dass die Anschlussfinanzierungen, die gegen die Tilgungsausgaben wegsaldiert wurden, nicht zur Deckung²³⁷ von „Ausgaben des Haushaltsjahres“ zählen, was natürlich absurd ist. Diese Suggestion wird verstärkt durch § 1 HG 1970, der den Haushaltsplan mit einer Summe „in Einnahme und Ausgabe“ feststellt, die nur die Nettoneuverschuldung enthält, nicht aber die Anschlussfinanzierungen. – Wohlweislich wird das jedoch nicht zitiert, da ein Haushaltsgesetz natürlich nicht zu einer authentischen Interpretation des Grundgesetzes führen kann. Stattdessen muss zur Begründung die (abwegige) Berufung auf den allgemeinen Sprachgebrauch und auf das angebliche Telos der Kredite herhalten.

An anderer Stelle spricht er von den „tatsächlich zur Verfügung stehenden ‘Einnahmen aus Krediten’ nach Abzug etwa zur Tilgung älterer Kreditschulden verwendeter Mittel“.²³⁸ Man fragt sich: Haben denn die zur Tilgung älterer Kreditschulden verwendeten Mittel etwa nicht (und zwar, da sie kreditiert wurden: aufgrund von „Einnahmen aus Krediten“) ‘tatsächlich zur Verfügung gestanden’?

Der Gedanke, dass die neu aufgenommenen Tilgungsmittel „an die Stelle der älteren bereits ausgegebenen Kreditmittel treten“ und deshalb für die „mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben“ des Bundes nicht mehr zur Verfügung stünden, übersieht vollkommen, dass mit den älteren Kreditaufnahmen schließlich Zahlungsverpflichtungen für die Zukunft eingegangen wurden, deren Bewältigung eben deshalb heute zu den dringenden Aufgaben des Bundes zählen, was ohne die frühere Kreditaufnahme nicht der Fall wäre. Darin besteht ja gerade der Witz (und das Problem) der Kreditfinanzierung, dass die Finanzierung von Investitionsausgaben durch Kredite die fällig werdenden Zahlungsverpflichtungen in die zukünftigen Haushalte verschiebt. In diesem Sinne geht es in Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG um „die Aufnahme von Krediten, [...] die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können“. Dazu gehören dann nicht nur die jeweils fällig werdenden Zins-, sondern selbstverständlich auch die fällig werdenden Tilgungsausgaben. Letztere aus den „mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben des Bundes“²³⁹ herauszurechnen, wäre grober Unfug.

²³⁷ Dem widerspricht schon, dass das Haushaltsrecht nur die Dichotomie von Deckungs- und Kasenserstärkungskrediten kennt, wobei erstere, zu denen auch die Anschlussfinanzierungen zählen sind, „zur Deckung von Ausgaben“ (§ 13 Abs. 1 Ziff. 1 HGRG; § 18 Abs. 2 Ziff. 1; BHO) dienen.

²³⁸ aaO Rn. 75.

²³⁹ Art. 111 GG enthält (seit 1949 bis heute) für den Fall, dass „der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt“ ist, für die Bundesregierung die Ermächtigung, „die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsjahres im Wege des Kredits flüssig“ zu machen. Ausdrücklich erwähnt werden in diesem Zusammenhang die erforderlichen Ausgaben, „um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen“. Es versteht sich, dass damit natürlich u.a. auch die

Und wenn letztere aus neu aufgenommenen Krediten bestritten werden, dann stehen deren Einnahmen (nachdem sie für Tilgungsausgaben verwendet worden sind) natürlich nicht auch noch für andere Ausgaben zur Verfügung. Das ergibt sich aus der Trivialität, dass man Geld eben nur einmal ausgeben kann. Das nimmt den durch sie getätigten Tilgungsausgaben jedoch nicht den Charakter von Ausgaben²⁴⁰ und den für diesen Zweck aufgenommenen Krediten nicht den Charakter von Einnahmen, die erforderlich sind, um „für das Haushaltsjahr vorgesehene Ausgaben abzudecken“.²⁴¹

Fazit: In keinem Fall sind derartige Begriffskonstruktionen dazu geeignet, die Bedeutung des Terminus „Einnahmen aus Krediten“ (im Sinne von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 1. Hs. GG) dahingehend einzuschränken, dass damit etwa nicht alle „Einnahmen aus Krediten“ (wie im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen), sondern nur diejenigen gemeint seien, die sich (nach der Saldierung mit den Anschlussfinanzierungen) als jeweilige Nettoneuverschuldung ergeben. Eine solche Deutung würde der terminologischen Suggestion des § 1 der Haushaltsgesetze ab 1970 erliegen, durch den verbal der jeweilige Haushaltsplan „in Einnahme und Ausgabe“ festgestellt wird, wobei aber übersehen ist, dass mit dem Kreditfinanzierungsplan (wie vom HVerfG betont) als Teil des Haushaltsplanes auch die Anschlussfinanzierungen mit veranschlagt sind. Denn ohne dies würden die dazugehörigen Ermächtigungen nicht dem Bestimmtheitsgebot des Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen können. Damit ist zugleich die logische Unmöglichkeit verbunden, dem § 18 BHO Genüge zu tun, ohne das Bestimmtheitsgebot des Art. 115 GG zu verletzen. Letzterem gebührt natürlich der Vorrang, da der BHO kein Verfassungsrang zukommt, der die Souveränität der zukünftigen Gesetzgeber einschränken könnte, so dass eine Abweichung der Haushaltsgesetze von § 18 BHO kein Schade wäre.²⁴²

Tilgungsverpflichtungen zählen, die sich aus aufgenommenen Krediten ergeben. Auch in diesem Zusammenhang wäre es vollkommen abwegig, die zur Bedienung der „rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes“ erforderlichen Ausgaben nicht zu den „mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben des Bundes“ zu zählen.

²⁴⁰ Vgl. dazu § 10 Abs. (3) Nr. 2 HGRG und § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO, wo unter den „Ausgaben“ ausdrücklich die „Tilgungsausgaben“ mit aufgelistet sind.

²⁴¹ Vgl. dazu *Lappin* 1993, S. 173 f. - Die RHO von 1922 bestimmte noch ausdrücklich: „Als außerordentliche Einnahmen sollen auch die Beiträge zur Schuldentilgung [...] eingestellt werden“ (§ 3). Die Funktion des ao. Haushalts übernehmen, wie gezeigt, seit 1970 die „Finanzierungsübersicht“ und der „Kreditfinanzierungsplan“, in denen die Bruttokreditaufnahme nachgewiesen und explizit als „Einnahmen aus Krediten“ bezeichnet wird (vgl. Kasten 2 oben S. 19). In diesem Sinne ist der Kreditfinanzierungsplan in der BHO auch explizit definiert als „Darstellung der Einnahmen aus Krediten und der Tilgungsausgaben“ (§ 11 Abs. 4 Nr. 3 HGRG und § 13 Abs. 4 Nr. 3 BHO).

²⁴² Vgl. dazu die aufschlussreichen Ausführungen des Verfassungsgerichtshofes des Saarlandes im Urteil vom 16. Juli 1969, in dem vor einer „Überbewertung der Haushaltsordnung“ gewarnt wird: „Diese ist lediglich einfaches Gesetz, an das der Gesetzgeber bei der Gesetzgebungstätigkeit niemals gebunden sein kann“. Das treffe insbesondere auch auf die Praxis des Bundes zu; so enthalte das Bundeshaushaltsgesetz 1967 „14 konkret bezeichnete Abweichungen von der Reichshaushaltsordnung“ (Lv 1/68, S. 15). Darüber hinaus könne der Gesetzgeber jedoch „jederzeit etwas anderes anordnen, ohne gezwungen zu sein, die Abweichung durch einen besonderen Hinweis („abweichend ...“) zu kennzeichnen. [...] Nach allgemeinen Rechtsregeln geht die jüngere

7.14.10 Die Bedeutungsanalyse der h. M. widerspricht dem Sprachgebrauch des Haushaltsrechts

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die herrschende Meinung auch keine Unterstützung durch die Verwendung der Phrase „Einnahmen aus Krediten“ im Haushaltsrecht zu finden vermag. Wenn auch einzelgesetzliche Bestimmungen, wie erwähnt, 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 mehrfach erwähnt, im „Kreditfinanzierungsplan“ (als Teil des Haushaltsplanes und damit des Haushaltsgesetzes) der Fall, wo es darum geht, die erlaubte Nettoneuverschuldung zu berechnen. Das bedeutet, dass gerade für die Ermittlung der Nettoneuverschuldung die Phrase „Einnahmen aus Krediten“ in eben der Bedeutung verwendet wird, die für den Artikel 115 GG (Satz 2) angeblich nicht gelten soll. Dasselbe gilt für die zahlreichen anderen Vorkommnisse dieser Wendung im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und in der Bundeshaushaltsordnung (BHO).²⁴³

7.14.11 Auch das GG gibt keinen Anlass für eine Umdeutung des Einnahmebegriffs

Ähnliches lässt sich zum allgemeinen Begriff der „Einnahme“ sagen. Wenn die Kommentare auch formal korrekt feststellen, dass das Grundgesetz keine „Definition des Einnahmebegriffs“ enthalte²⁴⁴, so darf das doch kein Alibi dafür sein, willkürlich eine Eigendefinition zu propagieren, die im Ergebnis darauf hinausläuft, den Einnahmebegriff von Artikel 115 GG (im Sinne der einzelgesetzlichen Verewigungsstrategie) dahingehend zu interpretieren, dass in diesem Falle eine Saldierung mit gewissen Ausgaben ‚gemeint‘ sei.

gesetzliche Regelung der älteren ohne weiteres vor““ (aaO S. 17). Kurz: Einfachgesetzliche Regelungen können (wegen fehlendem Verfassungsrang) keine Bindungswirkung für zukünftige Gesetzgeber entfalten. Ähnlich: Tappe (2009, 887).

²⁴³ Die Phrase „Einnahmen aus Krediten“ findet sich Einzelgesetzen mehr als 10-mal: Vgl. HGrG §§ 10, 12, 13, 21, 39; BHO §§ 13, 14, 15; VV-BHO zu § 15 BHO, ferner im Regierungs-Entwurf zum HG 1970 [DS VI/300] - und zwar immer im Sinne der Brutto-Kreditaufnahme, nie im Sinne der Nettoneuverschuldung.

²⁴⁴ Vgl. *Wiebel* 1978, RN 85; *Höfling* 1993: 172.

Im Grundgesetz kommt der Begriff „Einnahme“ ca. 20-mal vor²⁴⁵, ohne dass man den Eindruck hätte, es bedürfe zu seinem Verständnis einer besonderen Definition. Es geht (nach dem Kassenwirksamkeitsprinzip) 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 die Kommentatoren hinaus wollen, um irgendeine Art von „Ertrag“, der sich der Saldierung gewisser Einnahmen mit gewissen Ausgaben verdanke. Das gilt 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.²⁴⁶ „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“, der sich aus dem Saldo zwischen gewissen Einnahmen und gewissen Ausgaben ergibt, ist für den Staatshaushalt (weil ausgeglichen) ausdrücklich nicht vorgesehen.

7.14.12 Fazit

Wir haben gesehen, dass der eigentliche Mechanismus, der überhaupt erst die Auftürmung des exorbitanten Schuldenberges ermöglicht hat, darin zu sehen ist, dass in der Prolongierung der Altschulden 'auf ewig' kein Problem gesehen wurde. Durch eine entsprechende Umdeutung des Einnahmebegriffs wurde der Kreditbegrenzung des Art. 115 GG, die sich auf „Einnahmen aus Kredite“ bezieht, die Grundlage entzogen. Angeblich verschaffen die Anschlussfinanzierungen keine „Einnahmen“ im Sinne des Art. 115, Abs. 1 Satz 2 GG. Die dazu bemühte Begründung mit Hilfe eines dazu eigens eingeführten Telos der Kreditbegrenzungsfunktion hält einer kritischen Überprüfung nicht stand.

Im Ergebnis ist somit der Analyse von *Lappin* (1993: 142) 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“. Hält man sich (im Sinne einer 'objektiven' Auslegung²⁴⁷)

²⁴⁵ Vgl. etwa GG Art. 23, 106, 107, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 120.

²⁴⁶ Um noch einmal auf die Kontroverse um die Frage, ob Art. 110 GG im Grunde das Brutto-Prinzip festschreibt zurückzukommen (zustimmend: Bettermann 1984, S. 182; Lappin 1993, S. 145; ablehnend: *Höfling* 1993, S. 177. – Vgl. dazu auch die diesbezügliche Kontroverse zwischen Piduch und Sponheuer (oben Anm. 172). - 173 Paradoxe Weise berufen sich die Rechtfertigungen der Netto-Veranschlagung darauf, dass ja mit dem Kreditfinanzierungsplan die vollständige und getrennte Angabe der Bruttokreditaufnahme wie auch der Tilgungsausgaben gegeben sei. Sie bemerken nicht, dass sie gerade mit diesem Argument die Gegenposition einnehmen, die betont, es komme gemäß Art. 110 GG auf die Bruttoveranschlagung an.

²⁴⁷ Vgl. dazu *Lappin* 1993, 141 ff. (mit Verweisen auf entsprechende Grundsätze des BVerfGs) – Zur allgemeinen Theorie der juristischen Argumentation, insbesondere zur dazu erforderlichen

an den Wortlaut des Verfassungstextes von 1969, so gibt es nicht den geringsten Grund, die kreditäre Finanzierung der Tilgungsausgaben für Alt-Schulden aus der Begrenzungsabsicht des Artikels 115 GG auszunehmen. Dieselbe Auffassung hatte überzeugend schon *Bettermann* (1984)²⁴⁸ vertreten.

Daraus ergibt sich, wenn auch mit etwas anderen Argumenten, was schon die Verfassungsrichter Di Fabio & Mellinshoff monierten, dass sich nämlich die Aufstapelung des Schuldenberges nur als Ergebnis einer „Dauerrechtsverletzung“ begreifen lässt, weil die bisherige einzelgesetzliche Verewigungsstrategie durch unbegrenzte Prolongierung der Alt-Schulden verfassungswidrig war.

Werden die Kreditaufnahmen zum Zwecke der Prolongierung der Alt-Schulden in den Begrenzungssinn des Satzes 2 mit einbezogen, erübrigen sich weite Teile der zitierten Diskussion um den Investitionsbegriff. Das Grundgesetz von 1969 hätte dann bezüglich der Kreditfinanzierung eine klare Grenze gezogen: Kredite wären zwar (im Gegensatz zur früheren Regelung, die einen außerordentlichen Bedarf voraussetzte) grundsätzlich erlaubt, aber eben nur bis zur Höhe der jeweils veranschlagten (Brutto-/Neu-)Investitionen. Das wäre eine pragmatisch handhabbare Kreditobergrenze nicht nur der jährlichen Neuverschuldung, sondern der gesamten jährlichen Kreditaufnahmen – inklusive etwaiger Um- oder Anschlussfinanzierungen.

Auch die Frage nach etwaigen Abschreibungen auf Alt-Investitionen würde sich erübrigen. Die Aufstapelung der Alt-Schulden zu einem immer größer werdenden Schuldenberg wäre von vornherein unmöglich, weil unter diesem Verständnis eine diese Grenze überschreitende Kreditaufnahme zur Bedienung von fällig werdenden Tilgungsausgaben ausgeschlossen wäre.

Ob die aufgenommenen Kredite nun der Tilgung von Alt-Schulden oder der Finanzierung von Neu-Investitionen dienen, wäre eine müßige Frage, da nach dem Gesamtdeckungsprinzip (HGrG § 7; BHO § 8) ohnehin alle Einnahmen der Finanzierung aller Ausgaben dienen. Und dass fällig werdende Altschulden zu tilgen sind, wäre, wie erwähnt, ohnehin eine Selbstverständlichkeit, die das Grundgesetz nicht eigens vorzuschreiben braucht, da sich die Tilgungsverpflichtungen bereits als vertraglicher Bestandteil aus den jeweiligen Kreditvereinbarungen ergeben. Nur aufgrund eben dieses Erfordernisses kommt es ja überhaupt erst zum Problem der Anschlussfinanzierungen.

Sofern die erforderlichen Tilgungen nicht in jährlichen Raten, sondern erst am Ende der Laufzeit in einer Summe erfolgen sollen, müssten die jährlichen Haushalte um einer gleichmäßigen Belastung willen dafür entsprechende Rücklagen bilden. Wird das versäumt, kann man die erneute Kreditaufnahme zum Zwecke der Tilgung der Alt-Schulden nicht dadurch verharmlosen, dass man diesen Vorgang als bloße 'Stundung' oder 'Umschuldung' ausgibt. Werden Alt-Schulden grundsätzlich nicht

Analyse des Wortgebrauchs vgl. Robert Alexy (1996 - 3. Aufl.) *Theorie der juristischen Argumentation*, S. 278 ff.; zum 'Wortlaut' der Verfassung: Alexy, (1994 - 2. Aufl.) *Theorie der Grundrechte*, S. 502 ff.

²⁴⁸ Vgl. oben Text zu Fn. 206.

getilgt, sondern mittels der „Pseudotilgung durch erneute Verschuldung“ (Bettermann 1984, 182) ‚verewigt‘, entsteht dadurch ein ständig anwachsender Schuldenberg als strukturelle Verschuldung, die mit der üblichen Bedeutung von ‚Kredit‘ nicht vereinbar ist. Die ‚ewige Schuld‘ wäre 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 (vgl. dazu Lappin 1993: 179).

Auch die Frage nach der Bedeutungsdifferenz zwischen „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ verliert unter diesem Gesichtspunkt ihre Relevanz. Nach Satz 1 bedürfen Kreditemächtigungen der Gesetzesform. In welcher Weise das im Einzelnen realisiert wird, mag ein wichtiges formaljuristisches Problem sein, ebenfalls die Frage, ob einmal ausgesprochene Ermächtigungen unter gewissen Bedingungen wieder aufleben oder nicht. Für die Kreditlimitierung nach Satz 2 bleibt das alles außer Betracht. Danach kommt es im Sinne einer pragmatischen „Kreditbegrenzungsregel“²⁴⁹ allein darauf an, dass die (aus welchen Ermächtigungen auch immer resultierenden) „Einnahmen aus Krediten“ die Höhe der jeweils veranschlagten Investitionen nicht übersteigen dürfen.

Dieses Erfordernis könnte auch nicht durch eine ‚ewige‘ Ermächtigung unterlaufen werden

Nr.	Text: Art 115 GG	Anmerkungen:
(1)	Art 115 Abs 1 Satz 1: „Die Aufnahme von Krediten [..bedarf] einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz“	Entspricht Art 115 a. F.
(2)	Art 115 Abs 2 Satz 1: „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“	Neu. Gegenüber Art 109 ist hier von „Einnahmen und Ausgaben“ die Rede, während Art 109 von den „Haushalten“ von Bund und Ländern spricht.
(3)	Art 115 Abs 2 Satz 2: „Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten“.	Neu. [3] enthält die Erlaubnis für den Bund, „Einnahmen aus Krediten“ bis zu 0,35 % des BIP zu erzielen.
(4)	Art 115 Abs 2 Satz 4: „Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die	Neu. Bezüglich des Kontrollkontos ist nicht von „Einnahmen aus Krediten“, sondern von der „ tatsächlichen Kreditaufnahme “ die Rede

²⁴⁹ Vgl. dazu Hickel 1980: LV. - Insofern wäre auch Höfling zuzustimmen, der betont, dass mit Art. 115 GG nicht etwa das pay-as-you-use-Prinzip verfolgt werde (vgl. oben Anm. 158). Es reicht die pragmatisch handhabbare Obergrenze der (gesamten) Kreditaufnahmen

	den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen	
(5)	Art 115 Abs 2 Satz 5: „Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz“.	Neu. a) Hier wird der Begriff der „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben“ eingeführt. b) Ebenfalls die „Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme“. c) Wieder wird auf die „tatsächliche Kreditaufnahme“ Bezug genommen.
Tab 1		

Den Einnahmebegriff des Art. 115 GG können auch nicht (einzelgesetzliche) veranschlagungsrechtliche Regelungen – weder explizit oder implizit – definieren. Das verbietet sich einerseits aus normhierarchischen Gründen. Andererseits ist der diesbezügliche Sprachgebrauch des Haushaltsrechts zu uneinheitlich (gar widersprüchlich), als dass man sich darauf berufen könnte.

Irgendwelche Differenzierungen bezüglich (möglicherweise durchaus sinnvollen) Umschuldungen sind in Art. 115 GG nicht enthalten. Man mag das eine Regelungslücke nennen. Das darf aber nicht dazu führen, hieraus eine 'Erlaubnis' zu Kreditaufnahmen abzuleiten, die zu „Einnahmen aus Krediten“ führen, die die Summe der veranschlagten Investitionen übersteigen. Diesbezüglich hat Art 115 Abs. 1 Satz 2 GG eindeutig Verbotsscharakter, so dass entsprechende Ausnahmeregelungen bzgl. Umfinanzierungen (wie schon von *Meder* 1959 vorgeschlagen) einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes bedürft hätten – und immer noch bedürfen.

Die Verewigung der Alt-Schulden ist auch unter der „Schuldenbremse“ von 2009 verfassungswidrig:

Eine neue Situation ist durch die Verfassungsänderung (die sog. „Schuldenbremse“) von 2009 geschaffen. Für Bund und Länder gilt gemäß Art. 109 GG mit Verfassungsrang der Grundsatz: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. Für die Länder soll das ohne Ausnahme spätestens ab 2020 gelten, für den Bund spätestens ab 2016, und zwar nach Maßgabe des neuen Artikels 115 GG. Die hier interessierenden Sätze (für Normallagen) sind:

Das „Nähere“ ([5] wird im „Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz – G 115) und durch die „Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung – Art115V)“ geregelt.

Auffällig ist gegenüber der alten Regelung, dass jetzt der Begriff der „*Nettokreditaufnahme*“ [5] auf die Ebene der Verfassung gehoben ist, während er zuvor, wie oben gezeigt, nur auf der Ebene der Einzelgesetze zu finden war. Allerdings geht es dabei nur um „*das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme*“, welches ein Bundesgesetz zu regeln habe. Was es damit im Hinblick auf die Begrenzung der erlaubten Kredite auf sich habe, bleibt unbestimmt.²⁵⁰

Auch der Begriff der „*tatsächlichen Kreditaufnahme*“ (Sätze [4, 5]) hat jetzt Eingang in Artikel 115 gefunden. Die Sätze 1 und 2 haben es wieder (wie in der alten Fassung des Art. 115) mit dem (oben ausführlich behandelten) terminologischen Gegensatz von „*Aufnahme von Krediten*“ und den „*Einnahmen aus Krediten*“ zu tun. Den Kern der Schuldenbremse enthält Satz [2], der schlicht gebietet, Einnahmen und Ausgaben „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“. Satz [3] 'erlaubt' (für den Bund) allerdings „Einnahmen aus Krediten“ bis zu 0,35 % des BIP. Bis dahin sei dem Grundsatz von Satz 2 „entsprochen“.²⁵¹

Die Sätze [1-3] sind ganz analog zur alten Regelung formuliert. Neu ist, dass die Begrenzung der „Einnahmen aus Krediten“ nicht mehr an den veranschlagten

²⁵⁰ Bei der Abstimmung über die Schuldenbremse haben sich 85 (sic!) Abgeordnete bemüht gesehen, eine „Erklärung 31 GO“ abzugeben (BT-Sten. Bericht, 16. Wahlperiode, 225. Sitzung am 29.5.2009), S. 24937 ff.), teils zustimmend, teils ablehnend. Unter den zustimmenden Äußerungen wird vielfach gerügt, dass die Schuldenbremse zu detailliert und damit einer Verfassung unangemessen sei. So bemerkt z.B. *Nobert Lammert*, die verabschiedeten Verfassungsbestimmungen seien „mit ihren konkreten Eurobeträgen, Berechnungsverfahren und Jahreszahlen weder notwendig noch in ihrem Umfang und ihren detaillierten Ausführungsbestimmungen einer Verfassung angemessen“ (S. 24947). Das gilt gewiss für den Hinweis auf die „Berechnung der Obergrenze der Nettokreditaufnahme“, zumal ungeklärt bleibt, was die „Nettokreditaufnahme“ mit den „Einnahmen aus Krediten“ zu tun hat, um die es bei der Schuldenbremse gemäß geht, wenn es heißt: „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG).

²⁵¹ Die Übergangsvorschrift des Art. 143d bestimmt: „*Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. [...] Der Bund kann im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von der Vorgabe des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2 abweichen*“. – Für die Länder bedeutet das, dass bis 2019 von dem Grundsatz, dass Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, abgewichen werden darf. Das ist logisch in Ordnung. Problematisch ist allerdings, dass nicht gesagt ist, wie weit diese Abweichung gehen darf. Für den Bund ergibt sich dagegen eine logische Absurdität: Art. 143d 'erlaubt' die Abweichung von der Vorgabe des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2, der da lautet: „*Diesem Grundsatz [sc.: von Satz 1] ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten*“. Das ist eine „Ermächtigung, aber keine Verpflichtung“ (*Siekmann*, Art. 115 Rn 37 in: *Sachs, GG Komm.* (7. Aufl.) 2014 – mit Verweis auf *Sacksofsky* 2010: 403). Man könnte hier von einem *deontologischen Pleonasmus* sprechen, denn Art. 143d 'erlaubt' die Abweichung von einer 'Erlaubnis', wozu es keiner Übergangsvorschrift bedarf, da für jede Erlaubnis gilt, dass sie nicht in Anspruch genommen zu werden braucht. – Gemeint (aber nicht gesagt) ist natürlich, dass bis 2015 die Krediteinnahmen über 0,35 % des BIP hinausgehen dürfen. Da dazu keine obere Grenze angegeben ist, würde das allerdings bedeuten, dass für den Bund bis 2015 Krediteinnahmen in unbegrenzter Höhe möglich wären. Damit wäre die grundsätzliche Kreditbegrenzung der Art. 109, 115 GG (wie auch die 'guldene Regel' der alten Fassung) vollständig ausgehebelt.

Investitionsausgaben, sondern an einem Prozentsatz des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP) orientiert ist. Neu ist ferner, dass gemäß Satz 4 die „*Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze*“ auf einem „*Kontrollkonto*“ zu erfassen sind und dass „*Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, [...] konjunkturgerecht zurückzuführen*“ sind. Damit ist erstmalig mit Verfassungsrang eine Tilgungsverpflichtung für Alt-Schulden ausgesprochen. Wie weit das geht, wird noch zu diskutieren sein.

Mit der Abkehr vom Investitionsbegriff entfällt das vom BVerfG jahrzehntelang angemahnte Erfordernis, den Investitionsbegriff endlich so zu klären, dass er die vom Grundgesetz geforderte Begrenzungsfunktion angemessen entfalten kann. Die amtliche Begründung der Neuregelung geht denn auch ausdrücklich davon aus, dass „die bislang geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme [...] nicht [haben] verhindern können, dass die Schuldenlast von Bund und Ländern in der Vergangenheit stark angestiegen sind“.²⁵² Es wird bekundet, durch die Neuregelung würden „die konstruktionsbedingten Schwächen des bisherigen Artikels 115“ beseitigt, indem „die bisherige Regelung, die eine Kreditfinanzierung von (Brutto-)Investitionen vorsah, [...] abgelöst“ wird. Es wird die „Entkoppelung der zulässigen Kreditaufnahme“ von dem „unzulänglichen haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff“ betont. „Mit Blick auf die Generationengerechtigkeit“ wird versichert, dass eine „strukturelle Verschuldung“ nur noch „in sehr begrenztem Umfang möglich sein“ solle. Versprochen wird: „Der künftig zulässige Verschuldungsspielraum verringert im Vergleich zur bisherigen Regel die Verschuldungsmöglichkeiten deutlich und wird zu einer spürbaren und nachhaltigen Senkung der Schuldenstandsquote und damit der relativen Zinsbelastung führen“.²⁵³

Das klingt alles so positiv, dass man denken könnte, jetzt sei alles in Butter. Die böse alte Regelung ist als solche identifiziert, die Orientierung am ungeeigneten Begriff der Investition ist abgeschafft und in der Zukunft kann alles nur besser werden, weil jetzt mit „einer spürbaren und nachhaltigen Senkung der Schuldenstandsquote“ zu rechnen sei. - Bei so viel Eigenlob ist allerdings eine gewisse Skepsis angebracht.

Beginnen wir mit der Ablösung vom Investitionsbegriff. An dessen Stelle wird jetzt der Begriff der „strukturellen Verschuldung“ ins Spiel gebracht. In der Bundestagsdebatte der „Schuldenbremse“ wird dazu vom damaligen Finanzminister Per Steinbrück hervorgehoben, dass man es in der Vergangenheit mit einem falschen Investitionsbegriff zu tun gehabt habe. Man habe nur die Investitionen „in Beton“ gebilligt, die Investitionen „in die Köpfe“ jedoch ausgeschlossen. Dieser Fehlkonstruk-

²⁵² BT-DS 16/12410, S. 1.

²⁵³ aaO (zu Art. 115) S. 4.

tion sei allein durch das neue Konzept einer „strukturellen Verschuldung“ zu begegnen.²⁵⁴

Dem Gedanken, dass Investitionen in Bildung gleichrangig mit Investitionen in Beton anzusehen seien, wird man sich kaum verweigern können.²⁵⁵ Von Seiten der GRÜNEN ist deshalb vorgeschlagen worden, sich am Begriff der Nettoinvestitionen zu orientieren. Das sei, „gerade wenn es um Bildungsinvestitionen geht, die richtige Antwort auf die Frage, wie die Staatsverschuldung begrenzt werden kann“.²⁵⁶

Ob nun die Neuverschuldung sich besser am Begriff der „strukturellen Verschuldung“ oder an einem neu zu fassenden Investitionsbegriff orientieren sollte, brauchen wir hier nicht zu entscheiden. Wir haben oben bereits festgestellt, dass der Grund für den sich aufstapelnden Schuldenberg weniger an einem ungeeigneten Investitionsbegriff als vielmehr darin zu sehen ist, dass die aufgenommenen Schulden durch die (verfassungswidrige) permanente Prolongierung ‚verewigt‘ wurden. Eben diese Praxis hat den bis 2010 aufgelaufenen Schuldenberg in eine strukturelle Schuld verwandelt, deren Abbau auch die „Schuldenbremse“ in keinsten Weise in Betracht zieht. Es wird nicht die Senkung des Schuldenstandes und damit die effektive Senkung der Zinsbelastungen, sondern nur die „Senkung der Schuldenstandsquote und damit der relativen Zinsbelastung“ versprochen. Zu diesem Zweck wird kein Cent getilgt, sondern nur abgewartet, bis sich die Schuldenquote (= Schuldenstand im Verhältnis zum BIP) durch Wachstum von alleine (relativ) senkt.

Zu den Merkwürdigkeiten der Diskussion um die Schuldenbremse gehört, dass der aufgetürmte Schuldenberg als solcher, der ja überhaupt erst die Veranlassung zur Grundgesetzänderung gegeben hat, vollkommen undiskutiert geblieben ist. Das gilt gleichermaßen für die amtliche Begründung des Gesetzesentwurfs, für die erforderlichen Stellungnahmen des Bundesrats und der zuständigen Ausschüsse und schließlich auch für die Plenardebatten des Bundestages, ebenso für die vielfältigen Stellungnahmen in der Öffentlichkeit und der Wissenschaft. Der Schuldenberg selber, seine wahre Ursache und die weiterhin bestehende Möglichkeit seiner Verewigung durch unbegrenzte Prolongierung der Alt-Schulden bleiben vollständig außer Betracht.

Die entscheidende Verewigungsregel ist jedoch wieder nicht (wie es erforderlich wäre) als expliziter Verfassungsgrundsatz formuliert. Sie findet sich erst unterhalb der Verfassung einzelgesetzlich im „Artikel 115-Gesetz“, welches gleichzeitig

²⁵⁴ Vgl. Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages Nr. 16/215, S. 23274 ff.; Nr. 16/225, S. 24866 ff.

²⁵⁵ Auf das Problem der angemessenen Abgrenzung von Investitionen in materielle Güter im Gegensatz zum ‚Humankapitals‘ (etwa im Bildungsbereich) ist in der Literatur schon frühzeitig hingewiesen worden (vgl. dazu Hickel 1980: LV). Vgl. dazu auch den Bericht über die „Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts“ der Schuldenbremse in dem Sammelband: *Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof* (Hg) 2010: 22 ff.

²⁵⁶ So die Abgeordnete Fritz Kuhn (GRÜNE) in der Debatte am 27.3.2009, Protokoll Nr. 16/215, S. 23273.

mit der Verfassungsänderung des Artikel 115 (und zwar ohne jede Diskussion²⁵⁷) verabschiedet wurde. § 2 formuliert als „Grundsatz für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben“:

„(1) Einnahmen und Ausgaben sind bei der Veranschlagung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen; 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 Halbsatz 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 Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.“²⁵⁸

Gegen den letztgenannten Paragraphen war schon im Vorwege durch die Deutsche Bundesbank (2007: 56 ff.) eingewendet worden, dass sich hier einige Schlupflöcher auftun, die schon für die Neuverschuldungen zu einer erheblichen Aushebelung der intendierten Schuldenbremse führen könnten. Bezüglich der herauszurechnenden „Darlehen“ hat das der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten Gutachten 2011/12²⁵⁹ ausgeführt, bezüglich der „Beteiligungen“ finden sich entsprechende Einwände bei Magin (2010)²⁶⁰.

Für unseren Zusammenhang ist wieder die Herausrechnung der „Tilgungen“ aus den Ausgaben und der „Kreditaufnahmen“ aus den Einnahmen von Interesse. Hier wiederholt sich, was 1969 bereits mit der Einführung der Nettoveranschlagung der „Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und der hiermit zusammenhängenden Tilgungen“²⁶¹ beabsichtigt war. Dementsprechend verfährt auch die

²⁵⁷ Das war formal möglich, weil die Tagungsordnungspunkte zum Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes (DS 16/12410) und zum Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform (DS 12400) in allen drei Lesungen zur gemeinsamen Beratung aufgerufen wurden. Auf diese Weise wurde nur allgemein über die geplante Grundgesetzreform beraten. Das „Artikel 115-Gesetz“ wurde dabei mit keinem Wort erwähnt. Es bedurfte keiner eigenen Lesungen, weil es als Bestandteil eben des Artikelgesetzes verabschiedet wurde, welches auch die Verfassungsänderung beinhaltet.

²⁵⁸ Damit ist explizit formuliert, was sich seit 1969 implizit durch die Handhabung der Nettoveranschlagung der Kredite ergeben hat (vgl. dazu oben Kasten 2 zu Abs. 0): Die durch Neu-Kredite finanzierten Tilgungen der Alt-Kredite (Anschlussfinanzierungen) sollen gegeneinander saldiert werden.

²⁵⁹ Vgl. Ziffern 39, 305 des Gutachtens.

²⁶⁰ C. Magin: Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, in: Wirtschaftsdienst. 90/ 2010, H. 4. S 262-268.

²⁶¹ Gemäß §§ 15 BHO, der immer noch gilt. § 18 BHO (vgl. dazu oben Abs. 0 ff.) wurde an das Artikel 115-Gesetz angepasst, so dass es jetzt heißt: „Einnahmen aus Krediten zur Deckung von Ausgaben dürfen nur bis zur Höhe der nach dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des

Finanzierungsübersicht des Haushalts 2011²⁶² (für den dieses Gesetz erstmals anzuwenden ist), in der üblichen Manier: Der bei weitem größte Teil der „Einnahmen aus Krediten“ (nämlich die Anschlussfinanzierungen) wird gegen die „Tilgungsausgaben“ [273,1 Mrd.] wegsaldiert, so dass als Finanzierungssaldo nur noch die Nettokreditaufnahme [mit 48,4 Mrd.] übrig bleibt, die dann gemäß § 2 als „Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben“ zu „veranschlagen“ ist.

Die Kreditermächtigungen werden weiterhin mit denselben Textbausteinen, die der alten Reichsschuldenordnung entlehnt sind („wachsen zu ..“), erteilt, und zwar getrennt (1) für die NettoNeuverschuldung, (2) für die Anschlussfinanzierungen - Die Berechnungsmodalitäten haben sich gegenüber der 1969 eingeführten Nettoveranschlagung der Kredite also nicht verändert, nur die Terminologie (s. folgender Kasten 4):

Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben:

Bezüglich der **Kreditermächtigungen** heißt es im § 2 HG 2011 wieder:

„(1) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben für das Haushaltsjahr 2011 Kredite bis zur Höhe von 48.400.000.000 Euro aufzunehmen.

(2) Dem Kreditrahmen nach Absatz 1 wachsen die Beträge zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2011 fällig werdenden Krediten zu, deren Höhe sich aus dem Saldo der im Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans) ausgewiesenen Ausgaben zur Tilgung von Krediten (Nummer 2) und den sonstigen Einnahmen zur Schuldentilgung (Nummer 1.2) ergibt.“

(Kasten 4)

Erstmals erscheint jetzt der Begriff der „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben“ nicht nur auf der Ebene des Ausführungsgesetzes, sondern auch auf Verfassungsebene, indem es in Art. 115 GG Abs. (2) heißt:

„Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen [...] regelt ein Bundesgesetz“.

Grundgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässigen Kreditaufnahme in den Haushaltsplan eingestellt werden“.

²⁶² HG 2011, BGBl. 2010 I S. 2228.

7.14.12.1 **Finanziellen Transaktionen:**

Der Begriff der „*finanziellen Transaktionen*“ ist im Grundgesetz nicht definiert. Die amtliche Begründung zum Regierungsentwurf des „Artikel 115-Gesetzes“ Schuldenbremse führt dazu aus:

„Die Berücksichtigung von so genannten finanziellen Transaktionen im Rahmen der Schuldenregel führt zu einer Annäherung des Haushaltssaldos an den Finanzierungssaldo der Maastricht-Rechnung, der dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) folgt. Als finanzielle Transaktionen werden in den VGR und damit in der Maastricht-Rechnung - 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.“

263

Das ist eine erstaunliche Rhetorik. Von wegen „aus Gründen der Praktikabilität“. 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 Alt-Schulden aus den „Einnahmen“ und die Tilgungsausgaben aus den „Ausgaben“ heraus gerechnet werden. Dazu wird der Begriff der „*Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben durch finanzielle Transaktionen*“ eingeführt.

Dieser Begriff wird explizit unter der Überschrift „§ 2 Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben“ eingeführt. Was in einem Gesetz zur Ausführung des Art. 115 GG eigentlich gar nichts zu suchen hat, da das Veranschlagungsrecht in den Funktionskreis²⁶⁴ des Art. 110 GG gehört. Als neues Motiv wird in der amtlichen Begründung dazu ausgeführt, es solle eine „Annäherung des Haushaltssaldos an den Finanzierungssaldo der Maastricht-Rechnung“ und ein „Gleichklang der nationalen Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ hergestellt werden.²⁶⁵

Die Angleichung der (bisher ungleichen) Systematiken des Haushaltsrechts, der nationalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) sowie des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) und der Maastricht-Rechnung mag um der besseren Vergleichbarkeit willen ein wichtiges politisches Ziel sein. Aber wie schon die neue Darstellungsform des Haushalts nach der Großen Finanzreform von 1967/69 nichts mit der Kreditbegrenzung des Art. 115 GG zu tun hatte, darf auch die veranschlagungsrechtliche²⁶⁶ Einführung des Begriffs

²⁶³ BT-DS 16/12400 – Zu Artikel 2 (Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes), zu § 3 (S. 19).

²⁶⁴ Vgl. dazu Fn. 62 *Jahndorf*

²⁶⁵ BT-DS 17/12400: 13, 19. – Vgl. dazu kritisch Tappe (2010:436 f.), der unter dem Titel „Vermischung von Kamealistik und Doppik“ eine Vermengung unterschiedlicher Systematiken rügt.

²⁶⁶ Schon die Überschrift „§ 2 Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben“ (Artikel 115-Gesetz) macht deutlich, dass es bei der Bereinigung der

der „bereinigten Einnahmen und Ausgaben“ (die im Grund nur mit anderen Worten die bereits 1969 eingeführte Nettoveranschlagung der Kredite wiederholt) nicht mit der Kreditbegrenzungsfunktion des Art. 115 GG konfundiert werden. Das lässt sich auch nicht dadurch legitimieren, dass (systemwidrig) die entsprechenden veranschlagungsrechtlichen Regelungen in das Ausführungsgesetz zum Art. 115 GG heringenommen werden. Nach Wortlaut des Art. 115 sind die „Einnahmen und Ausgaben“ und nicht etwa die „bereinigten Einnahmen und Ausgaben“ ohne „Einnahmen aus Krediten“ (und nicht etwa: „ohne Nettoneuverschuldung“) auszugleichen.

Der Begriff der *„Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“*, den zunächst (undefiniert) der neue Art. 115 GG einführt, wird mit § 3 des *„Artikel 115-Gesetzes“* dahingehend ausgelegt, dass „aus den Ausgaben“ die Tilgungen und „aus den Einnahmen“ die entsprechenden Kreditaufnahmen herauszurechnen sind. Wird unter „Bereinigung um finanzielle Transaktionen“ verstanden, dass sämtliche jeweils fällig werdenden Alt-Schulden durch Neukredite prolongiert werden dürfen, tritt genau der ‚Verewigungseffekt‘ ein, den seinerzeit Meder an der Reichsschuldenordnung kritisiert hatte. Die Frage muss also sein, ob diese (einzelgesetzliche) Regelung mit dem Wortlaut der Verfassung vereinbar ist, den sie ‚auszuführen‘ vorgibt.

Dazu wäre die Voraussetzung, dass der begriffliche Gehalt der *„finanziellen Transaktion“* von sich aus bereits genügend dazu hergibt, dass damit eine Verrechnung der Kredite zum Zwecke der Tilgung von Alt-Krediten (Anschlussfinanzierungen) zur *„Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben“* ‚gemeint‘ ist. Das dürfte jedoch mehr als fraglich sein. 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 so nicht zu.

Die Definition der *„Finanziellen Transaktionen“* lautet gemäß ESVG 1995²⁶⁷:

„5.01 Definition:

Finanzielle Transaktionen sind Transaktionen in Bezug auf finanzielle Vermögenswerte (Forderungen und Verbindlichkeiten) zwischen institutionellen Einheiten sowie zwischen diesen und der übrigen Welt.“

Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen um Veranschlagungsrecht und nicht um die Begrenzungsfunktion des Art. 115 GG geht. Folgerichtig findet diese Bestimmung denn auch ihren entsprechenden Niederschlag im entsprechend abgeänderten § 18 BHO (vgl. oben Tz. 0).

²⁶⁷ „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.). – Zum Fragenkomplex der „Bereinigung um finanzielle Transaktionen“, insbesondere der damit verbundenen „Vermischung von Kameralistik und Doppik“ sowie der „Eröffnung von Umgehungsmöglichkeiten“ vgl. auch *Tappe* 2010: 436 ff.

Ob und in welchem Sinne derartige Transaktionen „vermögensneutral“ sind, worauf die amtliche Begründung abhebt, ist eine Frage des Standpunktes. In einem der Folgeabschnitte des ESVG 1995 heißt es dazu:

„5.09

„Die zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhandenen Bestände an Forderungen und Verbindlichkeiten eines Sektors oder der übrigen Welt werden in einer Vermögensbilanz erfasst (s. Kapitel 7). Finanzielle Transaktionen verändern die Vermögensbestände. Die Änderungen zwischen der Eröffnungsbilanz und der Schlussbilanz können jedoch auch sonstige Ströme umfassen (s. Kapitel 6) [...]“

6.01

„Zu den sonstigen Strömen gehören die Abschreibungen [...]“

Das ESVG ist also nicht so blind, in der Frage der Vermögensveränderung den Werteverzehr (die Abschreibungen) der Vermögensgüter auszublenden. Es betrachtet bezüglich der Frage der Vermögensänderung nicht nur (wie die Haushälter des Bundes) die juristische Sekunde²⁶⁸ der jeweiligen Umschuldungen durch Anschlussfinanzierungen, die natürlich (in diesem Moment) den jeweiligen nominellen Schuldenstand nicht verändern. Es zieht vielmehr (wie es allgemein üblich ist) den Zeitraum „zwischen der Eröffnungs- und Schlussbilanz“ in Betracht, woraus sich ergibt, dass sich bei nomineller Prolongierung der Alt-Schulden aufgrund der Abschreibungen auf die finanzierten Vermögensgegenstände im Laufe der Zeit unausweichlich ein verhängnisvoller Überhang der auf 'ewig' prolongierten Kredite gegenüber dem immer geringer werdenden Wert der mit ihnen finanzierten Güter ergeben muss – bis am Ende von den späteren Generationen Zinsen für Kredite aufgebracht werden müssen, denen überhaupt kein substanzialer Wert mehr gegenübersteht.

7.15 Die Schuldenbremse und das Art-115-Gesetz

7.15.1 Zentral ist weiterhin die Begriff der „Einnahme aus Krediten“

Auch der neue Art 115 GG setzt weiterhin am Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ an,²⁶⁹ insofern er vom Grundsatz her gebietet, die Einnahmen und Ausgaben „ohne Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen und mit diesem Grundsatz für vereinbar erklärt, wenn die „Einnahmen aus Krediten“ 0,35 v.H. des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen. Beide Vorkommnisse dieses Terminus deutet die herrschende Meinung wieder (mit den alten Begründungen²⁷⁰) im Sinne der Nettoneuverschul-

²⁶⁸ Der Hamburgische Senat zog 1984 zu seiner Verteidigung ausdrücklich nur „den Zeitpunkt der Umschuldung“ (HVerfG 1984, S. 173) in Betracht.

²⁶⁹ Tappe (2009: 886 f.) bedauert, dass man sich nicht am Defizit orientiert hat.

²⁷⁰ Wenn überhaupt Begründungen angegeben werden, findet man stereotyp den Hinweis auf den Umschuldungscharakter der Anschlussfinanzierungen, die den Schuldenstand nicht vergrößerten. Gelegentlich wird das ergänzt durch den Hinweis, dass „gesamtwirtschaftlich dem Kreditmarkt nur Mittel im Umfang der Neuverschuldung entzogen werden“ (Wendt (2010: Rn 35), als ob das GG

derung, wogegen dieselben Argumente zu richten sind, die schon oben unter Art. 115 a. F. abgehandelt wurden.

7.15.2 Der Begriff der „finanziellen Transaktion“ rechtfertigt nicht, die Anschlussfinanzierungen aus dem allgemeinen Kreditverbot auszunehmen

Auch die Handhabung der Prolongierungskredite gemäß dem Artikel 115-Gesetz, läuft wieder darauf hinaus, letztere dem Begrenzungssinn der verfassungsmäßig vorgesehenen Schuldenbegrenzung zu entziehen, was (gemessen am Wortlaut der Verfassung) wieder als verfassungswidrig angesehen werden muss. Der in den Verfassungstext aufgenommene Terminus „finanzielle Transaktionen“ darf nicht ohne weiteres in der Weise, wie es durch das Artikel 115-Gesetz geschieht, dahingehend ausgedeutet werden, dass aus den Einnahmen und aus den Ausgaben die Anschlussfinanzierungen einfach „herauszurechnen“ sind. Das Europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) gibt dazu jedenfalls keine Berechtigung, - was auch der Sachverständigenrat (s. unten Abs. 0) klargestellt hat.

7.15.3 Als „tatsächliche Kreditaufnahmen“ müssten die Anschlussfinanzierungen zumindest dem Zurückführungsgebot des Art. 115 Abs. (2) Satz 4 GG unterworfen werden

Darüber hinaus gibt 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“:

Im Art. 115 (2) GG heißt es zunächst:

Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.“

Dann folgt der entscheidende Satz:

„Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 [sc.: die vorigen 3 Sätze] zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom

mit Art. 115 den gesamtwirtschaftlichen Kreditmarkt zu regeln intendierte und nicht die Kreditaufnahme des Bundes. Im Übrigen übersieht dieses Argument, dass der Kreditmarkt keine feste Größe ist, dem durch Staatsverschuldung Mittel entzogen werden könnten, die dann anderweitig nicht mehr zur Verfügung stünden. Die Geschäftsbanken können sich bei der Zentralbank jederzeit refinanzieren, da die Staatsanleihen als Sicherheit akzeptiert werden. Es handelt sich bei den Staatsanleihen daher in der Regel eher um den Vorgang der 'Geldschöpfung durch Kredit' als um den Entzug begrenzter vorhandener Mittel.

Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.“

Jetzt geht es begrifflich nicht mehr um die „bereinigten Einnahmen“ (aus denen die Einnahmen aus den Krediten für die Anschlussfinanzierungen heraus gerechnet werden sollen), sondern um die *tatsächlichen Kreditaufnahmen*, die nach Art. 115 Absatz (1) „einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz“ bedürfen, was, wie auch die herrschende Meinung nie in Frage gestellt hat, nach dem Bruttoprinzip²⁷¹ zu erfolgen hat. 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.²⁷²

Das bedeutet in der Konsequenz, dass Art. 115 Abs. (2) Satz 4 GG die Erfassung auch der überschießenden Anschlussfinanzierungen (als 'tatsächliche Kreditaufnahmen') auf dem Kontrollkonto und deren 'konjunkturgerechte Zurückführung' fordert, soweit die auf dem Kontrollkonto erfassten '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 Alt-Schulden durch die Erlaubnis zur unbegrenzten Prolongation verewigen zu dürfen.

Auch in dieser Hinsicht muss das Art-115-Gesetz als verfassungswidrig angesehen werden.

7.16 Die Grenzen der 'volkswirtschaftlichen' Betrachtungsweise

In der Diskussion über die Staatsschulden wird oft das Argument vorgetragen, man dürfe das Problem der Staatsschulden nicht unter „einzelwirtschaftlichen“ Gesichtspunkten betrachten, es komme vielmehr darauf an, die Bedeutung der Staatsschulden im volkswirtschaftlichen Ganzen zu betrachten. In diesem Sinne betont z.B. Hickel (1980), dass es auf eine „gesamtwirtschaftliche Voraussetzungs- und Wirkungsanalyse öffentlicher Verschuldung“²⁷³ ankomme.

7.16.1 Der Staat ist als ökonomischer Akteur nicht mit 'der' Volkswirtschaft zu verwechseln

So gewichtig derartige Hinweise auch für die Perspektive der Volkswissenschaft sind, so darf man auf der anderen Seite aber nicht in den Fehler verfallen, ökonomisch den 'Staat', der sich verschuldet, mit der 'Volkswirtschaft' zu verwechseln.²⁷⁴

²⁷¹ Vgl. dazu oben Anm. 173.

²⁷² Vgl. dazu oben z.B. Abs. 55 und oben S. 17 Kasten 1 (2).

²⁷³ Rudolf Hickel, „Notwendigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung“ 1980: VII. – Hickel gibt in seiner lesenswerten „Einführung“ in: *Diehl/Mombert* (1980: V – CLVIII) eine ausführliche historische und systematische Analyse des Problems.

²⁷⁴ Diesen Fehler begeht das ESVG 1995 allerdings nicht. Es unterscheidet nämlich die fünf „Sektoren“: a) nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, b) finanzielle Kapitalgesellschaften, c) Staat, d)

Welche Kuriositäten daraus entstehen, kann man der folgenden Kommentierung des Grundgesetzes bezüglich der „finanziellen Transaktionen“ durch einen Professor der Volkswirtschaft entnehmen. Nachdem er zunächst methodisch bezüglich der Staatsschulden vor der Übertragung der „einzelwirtschaftlichen Perspektive auf das Gemeinwesen“²⁷⁵ gewarnt hat, erklärt Fritz Helmedag, es erscheine

„die These nicht besonders gewagt, dass „buchhalterische Kreativität“ einen Weg aus der Bredouille (sc.: dass zur Tilgung der Staatsschulden „Steuern erhöht oder die Ausgaben gekürzt werden“ müssten) weisen wird. Artikel 115 (2) GG erwähnt eine „Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“, welche in einem Ausführungsgesetz näher bestimmt sind. Demnach lassen sich Nettoausgaben für Beteiligungen oder Tilgungen über Kredite finanzieren. Gegebenenfalls können zur Abwicklung entsprechende Gesellschaften gegründet werden. Im Endeffekt kann die Staatsschuld weiter wachsen“²⁷⁶.

Das ist für Helmedag nun aber kein Grund zur Kritik, ganz im Gegenteil:

„Die (mit Absicht geschlagene?) Schneise aus der Verbotsfalle dürfte sich aber durchaus als segensreiches Schlupfloch erweisen. Der Abbau von Budgetdefiziten kann nämlich verheerende Konsequenzen nach sich ziehen. Stattdessen ist zu beachten, welche Rolle Haushaltsdefizite im volkswirtschaftlichen Kreislauf spielen und unter welchen Umständen sie das Volkseinkommen und die Beschäftigung fördern.

Einen Hinweis liefert der Blick auf die gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung. Es ist ein Charakteristikum der modernen Kreditgeldökonomie, dass jeder Verbindlichkeit simultan eine betragsgleiche Forderung gegenübersteht. Ungeborene können nämlich keine Darlehen ausreichen und sie kassieren oder zahlen weder Zins noch Tilgung. Schulden werden bei lebenden Menschen gemacht; die Volkswirtschaften insgesamt können weder monetäre Aktiva akkumulieren noch reduzieren. Was die Welt kommenden Generationen per Saldo hinterlässt, ist Sachvermögen und sonst gar nichts. Die Nachkommen erben nicht nur die Staatsschuld, sondern auch die entsprechenden Anspruchstitel [...]“ (aaO)²⁷⁷

Was sich hier als Erweiterung der Perspektive (auf den „volkswirtschaftlichen Kreislauf“, auf die „Volkswirtschaften insgesamt“, gar auf „die Welt“) aus gibt, verdankt sich in Wahrheit der Verengung der Perspektive auf die immanente Logik eines abstrakten Modells: der ‚geschlossenen Volkswirtschaft‘.²⁷⁸ Zur Trivialität dieses Modells

private Haushalte und e) private Organisationen ohne Erwerbszweck und konstatiert: „Die fünf Sektoren bilden zusammen die Volkswirtschaft“ (aaO 1.28 (S. 9)).

²⁷⁵ Fritz Helmedag, „Staatsschulden als permanente Einnahmequelle“ (2010: 611).

²⁷⁶ aaO S. 612. – Verwiesen wird auf Magin (2010).

²⁷⁷ „Ihr Kind erbt nicht nur Schulden, sondern auch Vermögen“ – diesen Irrtum verbreitet (leider) auch der Wirtschaftsweiser Bofinger (in: Bofinger/Polleit (2009: 72).

²⁷⁸ So findet sich z.B. im „Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen“ (Brümmerhoff/Lützel 2002) unter dem Stichwort „Vermögensbildung“ die Helmedagsche Weisheit wie folgt: „In

gehört, dass sich eine (geschlossene) Volkswirtschaft (letztlich: die Welt) als Ganze selbstverständlich nicht verschulden kann. - Bei wem denn auch?

7.16.2 Zwar kann sich eine geschlossene Volkswirtschaft (als Ganze) nicht verschulden, wohl aber der Staat als einer der Akteure (gegenüber anderen) innerhalb der Volkswirtschaft

Aber daraus folgt natürlich nicht, dass sich *innerhalb* der Welt niemand verschulden kann. Innerhalb der jeweiligen Volkswirtschaft als Ganzer ist der Staat nur ein ökonomischer Akteur ('Sektor') unter anderen und als ein solcher kann er sich, wie die Erfahrung lehrt, bei den anderen durchaus verschulden – und diese Schulden (wenn sie nicht getilgt werden) bis zum Sanktnimmerleinstag auf die folgenden Generationen vererben. Davor aufgrund der Modell-Logik der 'geschlossenen Volkswirtschaft' den Blick zu verschließen, weil „in der Volkswirtschaft insgesamt [...] die Nachkommen [...] nicht nur die Staatsschuld, sondern auch die entsprechenden Anspruchstitel“ erben, wäre mehr als naiv. Die Staatsschulden erben alle, die Anspruchstitel nur einige²⁷⁹. Eben das macht den Unterschied und genau darin besteht das Problem.

Schon im 18. Jahrhundert gab es das 'Argument der linken und der rechten Hand', wogegen schon der Philosoph David Hume (1711 – 1776) polemisierte:

„Man hat uns allerdings gesagt, dass der Staat seiner Schulden wegen durchaus nicht schwach sei, da ja seine eigenen Angehörigen die Hauptgläubiger seien und somit dem Einen ebenso viel an Vermögen zugeführt, als dem Anderen genommen werde. Es habe damit dieselbe Bewandnis, als wenn man

gesamtwirtschaftlicher Betrachtung vollzieht sich in einer geschlossenen Volkswirtschaft die [Vermögensbildung] ausschließlich in Form von Sachvermögen, da sich die Veränderungen von Forderungen und Verbindlichkeiten inländischer Sektoren gegenseitig aufheben (aaO S. 432). – Bereits die Einbeziehung z.B. der Auslandsverschuldung erfordert den Übergang zum Modell einer 'offenen' Volkswirtschaft, welches einer anderen Logik folgt. In diesem Fall muss man zu den „Vermögensgütern“, welche in der geschlossenen Volkswirtschaft allein das Volksvermögen ausmachen, den Saldo der Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland hinzuzählen, um den sich dann das Volksvermögen der geschlossenen Volkswirtschaft mindert oder erweitert. (vgl. dazu Brümmerhoff (2007:11).

²⁷⁹ Vgl. dazu Stefan Bach (2010) Staatsverschuldung und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz: Öffentliche Armut, privater Reichtum. – Auch Bach kennt die „makroökonomische Perspektive“, unter der sich „die intergenerative Belastungswirkung des öffentlichen Gesamthaushalts in Deutschland [...] durchaus entspannt“ darstelle, weil „die Bürger [...] die finanzielle Auszehrung ihres Gemeinwesens durch private Vermögensbildung ausgeglichen und insoweit für künftige Steuererhöhungen oder von Kürzungen von Staatsleistungen vorgesorgt“ hätten. Er fügt jedoch hinzu: „Allerdings sind die Betroffenheit von künftigen Steuererhöhungen oder Kürzungen von Staatsleistungen einerseits und Nettovermögensbesitz andererseits deutlich unterschiedlich verteilt. Das private Nettovermögen im engeren Sinne ist sehr stark konzentriert. Nach Erhebungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2007 besitzen die reichsten 30 Prozent der Bevölkerung über 90 Prozent des Vermögens, die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung über 60 Prozent des Vermögens. Kürzungen von Sozialtransfers oder öffentlichen Leistungen sowie Steuererhöhungen betreffen dagegen zumeist breitere Kreise der Bevölkerung“ (S. 7).

*Geld aus der rechten Hand in die linke lege, wodurch man weder reicher noch ärmer werde, als man vorher war“.*²⁸⁰

Der preußische Finanzminister Carl August von Struensee (1735 – 1804) schloss sich der Humeschen Kritik an und fügte hinzu:

*„Allein, bei genauerer Untersuchung, findet sich bald, dass selbst bei inländischen Gläubigern die Schulden auf eine solche Höhe getrieben werden können, wo der Staat sie nicht mehr zu bezahlen imstande ist.“*²⁸¹

7.16.3 Staatsschulden ohne Tilgung müssen auf lange Sicht entweder den Kredit oder den Staat ruinieren

Für Hume und Struensee war intuitiv klar, dass es irgendeine Obergrenze für die Staatsschulden geben müsse, da (wie Struensee zustimmend Hume zitiert), *„bei den angenommenen Schulden- und Creditsystemen, durch welche die öffentlichen Schulden sich ohne Aufhören vermehren, eins von beiden erfolgen muss. Entweder wird die Nation den öffentlichen Credit, oder der öffentliche Credit wird die Nation zugrunde richten“*²⁸². Sie gaben aber keinen Maßstab an, nach dem eine derartige Obergrenze zu bestimmen wäre.

In der modernen Volkswirtschaft wird dieses Problem unter dem Stichwort der 'Tragfähigkeit' (sustainability)²⁸³ diskutiert. Nach den Maastricht-Kriterien gilt eine Gesamt-Schuldenlast bis zur Höhe von 60 % des BIP als unproblematisch. Diese Grenze ist politisch-pragmatisch so vereinbart worden, allgemein akzeptierte empirisch-wissenschaftliche Befunde zur 'Tragfähigkeit' der Staatsschulden gibt es nicht. Das ist nicht zu verwundern, da die Tragfähigkeit der Schulden letztlich davon abhängt, wieweit die Finanzmärkte mitspielen.²⁸⁴ In Deutschland wurde verfassungsrechtlich die „Schuldenbremse“ gezogen, weil der Schuldenberg inzwischen auf über 80 % des BIP angestiegen war.

²⁸⁰ David Hume, Vom Staatscredit, S. 36.

²⁸¹ von Struensee, „Abhandlung über wichtige Gegenstände der Staatswirtschaft“, S. 75.

²⁸² von Struensee, aaO S. 78. – Die „Schuldenbremse“ zeigt, wie wahr diese Einschätzung ist: Sie zerstört - für die Normallage - die Institution des öffentlichen Kredits. – Dass die herrschende Meinung es für möglich hält, dass der Staat sich „in verfassungskonformer Weise bis zur Selbsterdrosselung verschulden“ könne (Jahndorf 2003: 105), haben wir bereits mehrfach erwähnt.

²⁸³ Wieland (2006: 3) geht so weit zu sagen: „In der Finanzwissenschaft gelten die Art. 109 Abs. 2 GG (sc.: a.F.) zu Grunde liegenden Lehren von Keynes aus den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts jedoch längst als überholt. Stattdessen werden Nachhaltigkeitsansätze für die Begrenzung der Staatsverschuldung verfolgt, die mit der geltenden Finanzverfassung nicht harmonieren“. – Zitiert wird dazu: Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung, 2003, S. 155 ff. – In ihre Studie „Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich“ definieren die Autoren „Nachhaltigkeit“ einer Politik dadurch, dass diese Politik „bis in alle Ewigkeit“ fortgeführt werden kann“ (Raffelhüschen (u.a.) 2009, S. 8) - was von der bisherigen Schuldenpolitik kaum anzunehmen sein dürfte.

²⁸⁴ Vgl. z.B. Deutsche Bank Research 2010: „Staatsverschuldung in 2020“.

Bei den Maastricht-Kriterien geht es, wie auch neuerdings bezüglich der Staatsschulden in Deutschland, nur um die „strukturelle“ Verschuldung, nicht darum, was mit den Schulden finanziert wurde.

Der Begriff der „strukturellen Schuld“ kommt im Grundgesetz so nicht vor, wird aber einzelgesetzlich im § 2 des „Artikel 115-Gesetzes“ eingeführt, wo es heißt: *„Eine Kreditaufnahme von bis zu 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist als Strukturkomponente zulässig“*. Art. 115 Abs. 2 Sätze 1,2 GG lauten demgegenüber: *„Einnahmen aus Krediten sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten“*.

Wir haben oben schon zitiert, wie in der parlamentarischen Debatte durch Minister Steinbrück²⁸⁵ der Begriff der „strukturellen Schuld“ gegen den seiner Meinung nach untauglichen Begriff der Investition in Stellung gebracht wurde, weil dadurch angeblich nur Investitionen in Beton, nicht aber auch Investitionen in Bildung erfasst würden.

Es dürfte in Wahrheit aber gar nicht um den Gegensatz zwischen Beton und Köpfe gehen, sondern darum, dass mit der Abkehr vom Investitionsbegriff die lästige Auslegung des BVerfG abgeschüttelt wird, der zufolge mit dem Begriff der Investition der Gedanke an „Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter“ verbunden ist²⁸⁶, was von einer „strukturellen Schuld“ (rein begrifflich) nicht ohne weiteres gilt. Auch die vom Sachverständigenrat geforderte und vom BVerfG für „vernünftig“ gehaltene Berücksichtigung der Abschreibungen soll offensichtlich weiterhin außen vor gelassen werden, wenn in der amtlichen Begründung eigens betont wird, dass mit dem Begriff der „finanziellen Transaktionen“ in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) „nichtvermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben“ bezeichnet würden. Dazu bemerkt der Sachverständigenrat: *„Dies wirkt auf den ersten Blick, als ob die Regelungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Orientierung dienen“*, wovon aber in Wahrheit aufgrund mangels überzeugender Systematik keine Rede sein könne.²⁸⁷

Auch dieser Einwand stützt einmal mehr unsere Vermutung, dass das *Artikel 115-Gesetz* nicht mit dem Grundgesetz zu vereinbaren ist, weil es mit den genannten ‚Schlupflöchern‘²⁸⁸ und der in ihm veranlagten Verewigungsstrategie der Alt-

²⁸⁵ Vgl. dazu oben Text zu Anm. 254.

²⁸⁶ Vgl. dazu oben Text zu Anm. 159.

²⁸⁷ Gutachten 2011/12, 305 ff., vgl. auch: Ziff. 39 ff.

²⁸⁸ Zu den vielfältigen Defiziten der Föderalismusreform vgl. *Tappe* (2009, 2010). Mit seinen sehr kritischen Ausführungen geht Tappe allerdings nicht so weit, die Frage der Verfassungskonformität der angegriffenen Regelungen aufzuwerfen. Seine Überlegungen haben mehr verfassungspolitischen Sinn.

Schulden den Artikel 115 GG n.F. nicht 'ausführt', sondern in verfassungswidriger Weise unterläuft.²⁸⁹

7.17 Zusammenfassung und Ausblick

7.17.1 Fazit

Kommen wir zurück auf unsere Ausgangsfrage: Wie verhalten sich bezüglich des Schuldenberges Vernunftgründe, der Wortlaut der Verfassung und die einzelgesetzlichen Regelungen (bis hinunter zu den Haushaltsgesetzen) zueinander? Das Ergebnis ist niederschmetternd:

Der aufgelaufene Schuldenberg und seine Verewigung durch die unbegrenzte Prolongierung der Alt-Schulden sind weder vernünftig noch in all den Jahren mit dem jeweiligen Wortlaut der Verfassung zu vereinbaren gewesen. Die veranschlagungsrechtlichen Regelungen (insbesondere die Netto-Veranschlagung der Kredite sowie die eigentümliche 'Logik' des § 18 BHO) führten im Ergebnis nach der Einschätzung namhafter ehemaliger Richter am BVerfG zu einer „*Dauerrechtsverletzung*“, die auch der Mehrheitssenat des BVerfG immerhin als „*mögliche Fehlerhaftigkeit einer über Jahrzehnte von den Regierungen im Zusammenwirken mit dem Parlament geübten Praxis des Haushaltsvollzuges*“²⁹⁰ in Betracht gezogen hat. Unsere Detailanalysen (insbesondere die Analyse anderslautender Deutungen des Art. 115 GG) haben diese Einschätzung bestätigt. - Wie damit umgehen?

Es ist kaum zu erwarten, dass die Politik sich von ihrem jahrzehntelangen Kurs wird abbringen lassen, zumal es die bisherigen Großen Koalitionen waren, die die kritikwürdige Rechtslage geschaffen haben. Es ist daher zu hoffen, dass in der Frage der absurden und unzulässigen 'Verewigung' des Berges an Alt-Schulden noch einmal das BVerfG angerufen wird. Dazu wird man einen Haushalt der sog. „Normal-lage“ angreifen müssen. Bis es so weit ist, ist zu hoffen, dass dieses Problem zumindest ein breiteres Interesse in der Öffentlichkeit finden möge.

7.18 Ausblick

Abgesehen von der Frage, wie das Zustandekommen des Schuldenberges zu beurteilen ist, besteht das brennende Problem natürlich darin, wie man jetzt, nachdem gewissermaßen 'das Kind in den Brunnen gefallen' ist, mit dem Schuldenberg umzugehen hat.

Dazu gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die hier nicht im Einzelnen diskutiert aber immerhin angedeutet werden können. Allgemein scheint eine gewisse

²⁸⁹ Das würde dann ebenfalls für den entsprechend abgeänderten § 18 BHO gelten, dessen erster Absatz jetzt lautet: „(1) *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.*“ - Zur Kritik der alten Fassung vgl. den Text zu Fußnote 173.

²⁹⁰ Vgl. oben S. 9, Abs. 0.

Ratlosigkeit vorzuherrschen, weil niemand weiß, wie ein Schuldenberg von 2 Billionen Euro zu tilgen wäre. Diese Ratlosigkeit hängt aber vor allem damit zusammen, dass bezüglich der Gläubiger das Tabu zu gelten scheint, dass deren angehäuften Kapitalvermögen, welches nur die Kehrseite zu den aufgelaufenen Staatsschulden ist, nicht in Frage gestellt wird.

7.18.1 Tilgung durch Vermögensabgabe / Lastenausgleich

Als der IWF, der wahrlich nicht als sozialistische Kaderschmiede gelten kann, im Oktober 2014 den Gedanken in die Welt brachte, dass mit etwa 10 % Vermögensabgabe das Schuldenproblem Europas zu lösen wäre, wurde das im Internet sofort als „Angriff auf das Volksvermögen“²⁹¹ kommentiert. Kürzungen sozialstaatlich verbürgter Leistungen werden üblicher Weise als angeblich 'notwendige Reformen' für gut befunden, die Frage nach einem angemessenen Beitrag der Vermögen gilt dagegen als Tabubruch, der gern als 'Enteignung' gebrandmarkt wird.

Gegner des Staatskredits pflegen ins Feld zu führen, dass Kredite die 'Steuern von morgen' seien. Der Gedanke ist durchaus richtig, denn die Kreditfinanzierung verschiebt die Zahlungsverpflichtung ja nur auf einen späteren Zeitraum, indem an die Stelle des Produzenten-Gläubigers (der eine Leistung erbracht hat), der Kreditgeber als neuer Gläubiger auftritt (der die für die Befriedigung des Produzenten-Gläubigers erforderlichen Mittel zwischenfinanziert hat). Für die Kreditfinanzierung (obwohl aufgrund der Zinsen teurer) spricht nur, dass die Ausgaben 'geglättet' werden können, indem über einen längeren Zeitraum gleichmäßige Zahlungen (die Annuitäten) fällig werden. Es hat sich dazu aber in den vergangenen Jahrzehnten die verhängnisvolle Ideologie ausgebreitet, dass der Staatskredit sich (durch Wachstum und daraus resultierende höhere Steuereinnahmen) von selbst finanzieren könne. Das kann aber natürlich nur funktionieren, wenn aus dem Wachstum auch die Tilgungen finanziert werden. Unterlässt man die Tilgungen (wie geschehen), dann entsteht durch die Stapelung der Alt-Schulden ein strukturelles Defizit, welches die zukünftigen Generationen 'auf ewig' belasten muss.

Es ist nachvollziehbar, dass die Vermögenden dem Staat lieber dauerhaft Kredite ausreichen, die ihnen Zinsen einbringen, als Steuern zu bezahlen, die die Tilgung der Kredite ermöglichen. Inzwischen müsste aber jedem Hinterbänkler im Parlament klar geworden sein, dass eine Politik unter der Parole „*Steuerrhöhung, nein danke*“ auf Dauer (insbesondere angesichts des aufgehäuften Schuldenberges) nicht durchzuhalten ist.

Insofern ist solchen Vorschlägen ein gewisser Charme nicht abzusprechen, die darauf hinauslaufen, eben die Vermögen, die durch die Kreditvergabe in den vergangenen Jahrzehnten profitiert haben und von Steuern verschont geblieben sind,

²⁹¹ vgl.: <http://www.pravda-tv.com/2014/01/iwf-angriff-aufs-volksvermogen/> [Aufruf: 2.2.15].

jetzt durch eine geeignete Vermögensabgabe (z.B. in Form eines Lastenausgleichs²⁹²) zur Tilgung des Schuldenberges heranzuziehen.

Um eine gewisse Vorstellung von den Größenordnungen zu geben: Die Privatvermögen belaufen sich heute auf etwa 10 Billionen Euro, wenn man, wie es das BVerfG neuerdings fordert, auch die Betriebsvermögen mit einbezieht. Durchschnittlich haben die Deutschen also nicht nur pro Nase 25.000 Euro Schulden, sondern verfügen auch über 125.000 Euro an Privatvermögen. Die Staatsschulden machen also gerade einmal 20 % der angesammelten Privatvermögen aus. Wollte man diesen Anteil im Sinne eines Lastenausgleichs (nach der Methode von 1952) zur Schuldentilgung heranziehen, könnte man die Bedienung der Staatsschulden auf 30 Jahre (= knapp 2 Generationen) strecken, so dass die Vermögen jährlich mit 20% /30 = 0,67% belastet würden. Je 125.000 Euro Vermögen würden somit p.a. 837,50 Euro fällig werden. Man bräuchte also (um der breitesten Bemessungsgrundlage willen) keine großartigen Freibeträge einzuführen, da in dieser Größenordnung jedes Vermögen herangezogen werden könnte. Falls sich wirklich einmal Liquiditätsschwierigkeiten ergeben sollten, könnte man Stundungen gewähren.

Mit seinen 20 % wäre der Staat vom Stichtag an Miteigentümer der Privatvermögen. Dieses Staatsvermögen könnte zertifiziert werden, so dass der Staat fortan (an Stelle der Anschlussfinanzierungen) zur Tilgung fällig werdender Kredite keine Schuldscheine, sondern Vermögensanteile (wie Aktien) ausgeben könnte. – Eine charmante Idee, aber zugegeben: ein weites Feld.

Wenn durch die Rente mit 67 (oder gar 70) die Lebenserwartung der lohnabhängig arbeitenden Bevölkerung auf ein arbeitsfreies Leben um 13 % (oder gar 33 %) ²⁹³ gekürzt wird, wodurch die Lebensqualität der Betroffenen erheblich eingeschränkt wird, dann sollte eine entsprechende Vermögensabgabe, die die Lebensqualität der Betroffenen in der Regel in keiner Weise einschränkt, kein Tabu sein. Das bestehende Privatvermögen sollte ebenso zur Disposition gestellt werden können wie die sozialversicherungsrechtlichen Eigentumspositionen der Bürger. – Kurzum: Das Verhältnis „armer Staat vs. reiche Private“ bedarf einer neuen Justierung.

7.18.2 Tilgung durch „Föderalismusreform III“²⁹⁴

Im Zuge der *Föderalismusreform II* wurde (im Gegensatz zur Plenardebatte im Bundestag zur „Schuldenbremse“) das Problem der Alt-Schulden ausführlich disku-

²⁹² Vgl. *Hentschel* 2009: „Wege aus der Schuldenfalle. Vorschlag für eine Entschuldung der Republik nach dem Vorbild des Lastenausgleichs von 1952“; ferner: *Spehl* (2011) „Tschüss, Kapitalmarkt. Die zerrütteten Finanzen erdröseln den Staat. Es gibt einen Weg, Deutschland innerhalb einer Generation vollständig zu entschulden“.

²⁹³ Ein 65-Jähriger hat eine statistische Lebenserwartung von etwa 15 Jahren. Wird das um 2 – 5 Jahre gekürzt, bedeutet das eine Kürzung des arbeitsfreien Alters um 13 - 30 %.

²⁹⁴ Vgl. dazu: André *Heinemann* (2012): „Lösung des Altschuldenproblems als Schlüssel für eine „Föderalismusreform III““ (Manuskript Bremen 2012 – zit. n. *Bovenschulte/Hickel/Sieling* (2013) S. 5). Ferner: *Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof* 2010: 158 ff., wo verschiedene Vorschläge zu

tiert²⁹⁵, es konnte aber aufgrund der unterschiedlichen Interessenslagen keine Einigung erzielt werden, so dass es zwar zur Grundgesetzänderung der „Schuldenbremse“, aber nicht zu einer Lösung des Alt-Schuldenproblems kam. Unter Bezugnahme auf diese Debatte laufen verschiedene Vorschläge²⁹⁶ darauf hinaus, die Alt-Schulden von Bund und Ländern in einem Fonds zusammenzufassen und für eine angemessene Tilgung zu sorgen.

Als Zeiträume werden dafür 30 – 50 Jahre in Betracht gezogen. Dazu wären jährliche Tilgungen von 3,33 – 2 Prozent (bei 2 Billionen also zwischen 67 Mrd. – 50 Mrd. p.a.) erforderlich. Dazu gibt es unterschiedliche Finanzierungsvorschläge, die man in einer Föderalismusreform III zur Entscheidung bringen könnte.

7.18.3 Gebändigte Monetarisierung: Anschlussfinanzierungen über die Zentralbank – ohne Zinsen aber mit Tilgungszwang

Wer vor einer derart 'großen' Finanzreform zurückschreckt, könnte vielleicht einer milderer Variante zustimmen: Es bräuchte nicht die gesamte Geldemission über eine Monetative zu erfolgen. Man könnte sich zunächst auf die Anschlussfinanzierungen beschränken, indem man ab sofort diese über die Zentralbank und nicht mehr über die Geschäftsbanken abwickelt. Der Gefahr der ungezügelter Monetarisierung (mit Inflationsgefahr) könnte dadurch vorgebeugt werden, dass der Tilgungszwang gegenüber der Zentralbank verfassungsrechtlich verankert wird. Dasselbe wäre im Hinblick auf eine Kreditobergrenze á la Maastricht möglich. Damit würde das Argument entkräftet, dass die Rückzahlungsverpflichtung gegenüber dem Finanzmarkt wirksamer sei als die Verpflichtung gegenüber der Zentralbank. Auch könnte die Zentralbank gesetzlich verpflichtet werden, Kredite davon abhängig zu machen, dass die bisherigen Tilgungsverpflichtungen eingehalten wurden.

Die Anschlussfinanzierungen könnten dann zinsfrei (aber mit Tilgungszwang) gewährt werden, so dass in Zukunft Tilgungen an die Stelle der bisherigen Zinszahlungen treten würden. Alles andere bliebe gleich. Die Glättungsfunktion der Kredite würde erhalten bleiben (Streckung z.B. über 30, 40 oder 50 Jahre), die 'Verewigung' der Altschulden würde jedoch unterbleiben, da aufgrund des Tilgungszwanges ein Ende absehbar wäre.

Dieses Modell wäre für die Bewältigung der Schulden Gesamtdeutschlands praktikabel, deren Bündelung in einen Gesamtfonds (wenn auch nicht deren 'gebändigte Monetarisierung') bereits *Olaf Scholz* (2012) vorgeschlagen hatte. Die

einem Altschuldenfonds erwähnt werden, die allerdings allesamt mit dem Argument abgelehnt wurden, dadurch „würden haushaltspolitische Fehlanreize geschaffen und eine unsolide Finanzpolitik belohnt“ (aaO 159).

²⁹⁵ Eine kurze Zusammenfassung geben *Bovenschulte/Hickel/Sieling* (2013), S. 4 ff.

²⁹⁶ Vgl. dazu: *Biedenkopf* (u.a.) (2011): „Runter vom Schuldenberg“; *Scholz, Olaf* (2012): „Stabilität, Sicherheit und Handlungsfähigkeit: Strukturelle Lösung für das Problem der Altschulden der Länder“; *Bovenschulte/Hickel/Sieling* (2013): „Raus aus der Altschuldenfalle“; ferner: *Sachverständigenrat* (2011/12): „Verantwortung für Europa wahrnehmen“, der für Europa vorgeschlagen hatte, alle Schulden über 60% des BIP in einem Euro-Fonds zusammenzufassen.

Geschäftsbanken müssten sich nach anderen Anlageformen umsehen – oder die Zentralbankkredite, die für die Staatsverschuldung bemüht wurden, zurückzahlen.

Der angeblichen 'Disziplinierung der Politik über die freien Märkte'²⁹⁷ (die ja die Überschuldung der Staaten gerade nicht verhindert hat) steht natürlich die Abhängigkeit der Politik von denselben gegenüber. Es ist nicht einzusehen, warum es nicht gelingen sollte, durch geeignete Verfassungs- und Gesetzesänderungen (ggfs. auch der Europäischen Verträge) eine Selbstbindung der Politik zu etablieren, deren Wirksamkeit der vielgepriesenen 'Kontrolle durch die Finanzmärkte' in nichts nachstehen würde (indem sie z.B. der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen wird), die aber gleichzeitig die Abhängigkeit der Politik von den Finanzmärkten beseitigen würde

²⁹⁷ Vgl. dazu das Streitgespräch zwischen den Professoren und *Bofinger/Polleit* (2009) „Wer soll das bezahlen?“ in: Spiegel 23/2009: 68 [<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-65556314.html> <14.11.15>].

7.18.4 Worauf es jetzt ankommt:

Der Abbau des Schuldenberges (zur Abwendung seiner 'Verewigung') ist nicht nur nötig, er ist also durchaus möglich – man muss es nur ernsthaft wollen. Die Politik scheint zurzeit allerdings wenig geneigt, dieses Problem anzugehen. Worauf es jetzt ankommt ist also:

- *eine breite öffentliche Debatte über den Berg an Alt-Schulden.*²⁹⁸
- *Dazu gehört die Aufarbeitung der verfassungsrechtlichen Problematik der Anschlussfinanzierungen in der juristischen Kommentarliteratur.*
- *Möglicher Weise ist eine neue Befassung des BVerfG mit dieser Problematik erforderlich, indem ein Haushalt mit der „Schwarzen Null“ zur Normenkontrolle vorgelegt wird.*
- *Besser wäre eine sofortige Neu-Novellierung des Art. 115 GG (inklusive Artikel 115-Gesetz), durch die die komplexe Problematik der Umschuldungen (die vor allem im Kurz- und mittelfristigen Bereich durchaus sinnvoll sind) und dsere Anschlussfinanzierungen angemessen geregelt werden müsste.*
- *Am einfachsten wäre eine pragmatisch sinnvolle Tilgungsvorschrift - z.B. 3 %, 2,5 % oder 2 % für alle Kredite, was eine Tilgung jedes Kredites binnen 33, 40 oder 50 Jahren bewirken würde. Wenn das für den jeweiligen Gesamt-Schuldenstand praktiziert würde, wäre es egal, ob und wie oft umgeschuldet wird.*²⁹⁹

²⁹⁸ In diesem Sinne hatte schon Stefan Bajohr (1998: 442) „eine definitive Tilgungspolitik“ gefordert, nicht ohne allerdings resigniert hinzuzufügen, dass dieselbe „gegenwärtig regelmäßig abgewürgt“ werde.

²⁹⁹ Eine ex-post-Berechnung ergibt: Bei regelmäßiger Tilgung von z.B. 3% der jeweils aufgelaufenen Staatsschulden hätte man von 1950 bis 2010 ca. 685 Mrd. getilgt. Damit wären alle bis 1992 aufgelaufenen Schulden abgelöst. Der Rest hätte noch rd. 1,4 Billionen betragen (was 56 % des BIP ausgemacht hätte, womit die Maastricht-Grenze von 60% eingehalten wäre.). An Zinsen hätte man in diesem Zeitraum rd. 1,2 Bill (anstatt der bis 2010 kumulierten Zinsen in Höhe von 1.673 Mrd.) gezahlt. Die Aufwendungen für Zins + Tilgung hätten insgesamt 1,9 Billionen betragen, rund 250 Mrd. mehr, als bis 2010 allein an Zinsen aufgewendet wurden. Dafür wären aber 685 Mrd. getilgt, davon weit über 400 Mrd. durch Zinsersparnis.

8 Anhang: Meta-Kommentar zu Wiebels Kommentar des Art. 115 GG³⁰⁰

Mit seiner Kommentierung zum Artikel 115 GG im „Bonner Kommentar“ hat Markus Wiebel großen Einfluss auf die weiteren Kommentierungen und Anwendungen gewonnen. Bereits im Hamburgischen Verfassungsverstreit von 1984 berief sich der Hamburger Senat auf diesen Kommentar, indem er argumentierte, dass „dem Begriff „Beschaffung von Geldmitteln nicht solche Geldbewegungen – z.B. Umschuldungen – zu unterwerfen [sien], die weder den Schuldenstand noch die verfügbare Finanzmasse vergrößerten“.³⁰¹ Da Wiebel die „Beschaffung dieser Geldmittel“ (des Art. 115 GG a.F.) mit den „Einnahmen aus Krediten“ (des Art. 115 n.F.) identifiziert,³⁰² wollen wir uns jetzt etwas ausführlicher seinen diesbezüglichen Ausführungen zuwenden:

Wiebel konstatiert zunächst, dass das Grundgesetz den Begriff „Einnahme“ nicht explizit definiert.³⁰³ Das ist zwar formal richtig, man möchte dem nur entgegenhalten, dass das Wort „Einnahme“ (geht man das GG einmal mit der Suchfunktion durch) im Grundgesetz ca. 20-mal³⁰⁴ vorkommt, ohne dass man den Eindruck hat, es bedürfte zu seinem Verständnis einer besonderen Definition. Im GG geht es immer (in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Sprachgebrauch) 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, wie wir sehen werden, Wiebel hinaus will) um eine Art von „Ertrag“. – Dieser Sprachgebrauch des Grundgesetzes deckt sich mit dem allgemeinen Sprachgebrauch. Niemand wird die Tageseinnahmen eines Geschäftes mit dessen „Ertrag“ (oder „Gewinn“) verwechseln. Dazu würde man erst kommen, wenn man von den Einnahmen die Ausgaben abzieht, die das Geschäft zu stemmen hat.

Aber lassen wir uns um der Argumentation willen einmal auf die Wiebelsche Begriffsexplikation ein. Diese erfolgt in drei Schritten:

I. Im ersten Schritt versucht er zu zeigen, dass der Begriff „Aufnahme von Krediten“ eine umfassendere Geldmenge bedeute als der Begriff „Einnahmen von Krediten“. – Ich werde zu zeigen versuchen, dass Wiebel zu diesem Ergebnis nur kommen kann, weil er die ‚erlaubten‘ Kredite (den Kreditrahmen) mit den ‚tatsächlich‘ aufgenommenen Krediten verwechselt.

II. Im zweiten Schritt glaubt Wiebel, von der allgemeinen Zweckbestimmung der Kreditbegrenzung her zeigen zu können, dass von einer „Einnahme“ (im Sinne des Art. 115 GG) nur gesprochen werden könne, wenn die Kreditaufnahmen

³⁰⁰Wiebel (1978) Art. 115 GG. - Als PDF-Datei freundlicherweise vom C. F. Müller Verlag zur Verfügung gestellt und abrufbar unter: [<http://www.oetjens.info/5.html> <07.11.15>].

³⁰¹HVerfG 1984, S. 173. – Damit folgt der Hamburgische Senat fast wortgleich der Kommentierung von Wiebel, Art. 115 GG, Rn 86.

³⁰² aaO Rn. 37.

³⁰³ aaO Rn 85.

³⁰⁴ Vgl. etwa GG Art. 23, 106, 107, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 120.

insgesamt als „Ergebnis einer Haushaltsperiode“ zu einer „Einnahme“ (im Sinnes eines Ertrages) führe. – Ich werde zu zeigen versuchen, dass Wiebel in dieser Argumentation in unzulässiger Weise die gewöhnliche Bedeutung von „Einnahme“ verschiebt und mit dem Begriff des „Ertrages“ verwechselt.

III. Im dritten Schritt schließlich kommt Wiebel zu seinem Endergebnis, dass nämlich Kreditaufnahmen zum Zwecke der Tilgung älterer Kreditschulden nicht zu „Einnahmen aus Krediten“ im Sinne des Art. 115 GG führten, sondern nur diejenigen Kreditmittel, „welche dem Bund für die mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben zur Verfügung stehen“. Damit meint er offenbar die Neuverschuldung. - Ich werde zu zeigen versuchen, dass diese Argumentation auf einer unzulässigen Verkürzung der „Aufgaben des Bundes“ beruht, was die Absurdität beinhalten würde, dass die Bedienung privatrechtlicher Verpflichtungen (nämlich die Tilgung von Schulden) nicht zu den 'Aufgaben des Bundes' zu zählen wären.

Fazit: Ich komme zu dem Ergebnis, dass Wiebels gesamte Argumentation zur angeblich eingeschränkten Bedeutung von „Einnahmen aus Krediten“ aus sprachlogischen und semantischen Gründen abzuweisen ist. Die Einnahmen aus Krediten (i. S. des Art. 115 GG a.F.) lassen sich dem Wortsinn nach nur als die Einnahmen aus allen Krediten verstehen, zu denen auch die Kredite zu zählen sind, die der Prolongierung von Alt-Schulden dienen.

Schauen wir uns das jetzt im Detail an:

	Wiebel führt aus:	Kurzkommentar:
1]	„Mit der „Aufnahme von Krediten“ (Abs. 1 Satz 1) ist die Entgegennahme der von den Kreditgebern übernommenen und an diese später wieder zurückzuzahlenden Geldbeträge gemeint [...].“	dagegen ist nichts einzuwenden
2]	Die (ermächtigungsbedürftige) „Aufnahme von Krediten“ betrifft damit die Gesamtheit [Hervorhebung im Original] der von den Kreditgebern dem kreditnehmenden Bund überlassenen Mittel.	geht auch in Ordnung
3]	Abs. 1 Satz 2 schließt demgegenüber nicht an die Terminologie in Satz 1 an und begrenzt nicht die „aufgenommenen Kredite“ (Geldmittel), sondern lediglich die „Einnahmen aus Krediten“ (Kreditgeschäften).	Hier beginnen die Verwechslungen: Es müsste heißen: Grammatisch wird nicht die Höhe der <i>Ermächtigungen</i> (zur Aufnahme von Krediten) begrenzt, sondern die „ <i>Einnahmen aus Krediten</i> “. Die Ermächtigungen eröffnen nämlich nur eine <i>Erlaubnis</i> , die „Einnahmen aus Krediten“ dagegen setzen deren <i>tatsächliche Inanspruchnahme</i> voraus.
4]	Diese Unterscheidung zeigt an, dass der Betrag der Einnahmen aus Krediten	Diese Folgerung ist falsch, es müsste heißen: „Die Summe der (aufgrund von

	nicht notwendig identisch [Hervorhebung im Original] ist mit der Summe der aufgenommenen Geldmittel (Aufnahme von Krediten).	Ermächtigung) <i>erlaubten</i> Kredite ist nicht notwendig identisch mit der Summe der (<i>tatsächlich</i>) aufgenommenen Kredite – einfach deshalb, weil es keine Notwendigkeit gibt, eine erteilte Erlaubnis auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen.
5]	Da die zu begrenzenden Einnahmen zweifellos keine über die ermächtigungsbedürftigen Kreditaufnahmen hinausgehenden Mittel umfassen, kann der Einnahmebetrag – sofern er mit dem Aufnahmebetrag nicht übereinstimmt – allenfalls kleiner sein.	Es geht nicht um den Gegensatz von „ <i>Einnahmebetrag</i> “ vs. „ <i>Aufnahmebetrag</i> “, sondern um den Gegensatz von <i>erlaubten</i> vs. <i>tatsächlich aufgenommenen</i> Krediten (s. [4]).
6]	Das bedeutet, dass nicht immer alle aufgrund von Kreditgeschäften an den Bund gezahlten Mittel zu den Einnahmen i. S. des Abs. 1 Satz 2 aaO gehören“ (aaO Rn 85)	Das folgt ganz und gar nicht. Alle (tatsächlichen) Kreditaufnahmen führen buchhalterisch immer zu „Einnahmen aus Krediten“ (s. u. Kasten 3).

8.1 I. Wiebels erster Schritt:

Im ersten Teil seiner Argumentation geht es um den Bedeutungsunterschied zwischen den beiden Ausdrücken „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“.

Das Ergebnis [6], demzufolge nicht alle aufgrund von Kreditgeschäften an den Bund gezahlten Mittel, sondern nur ein Teil davon zu den Einnahmen aus Krediten (im Sinne des Art. 115 GG) gehören, ist schlicht falsch.

Der Fehler in Wiebels Ableitung ist leicht zu durchschauen. Es geht dabei, logisch betrachtet, um die Betrachtung von unterschiedlichen Mengen, die einerseits begrifflich (intensional betrachtet) verschieden konstituiert sind, andererseits aber doch quantitativ (extensional betrachtet) miteinander vergleichbar sind.

Das ist nichts Ungewöhnliches. Liegen in einem Korb Äpfel, in einem anderen Birnen, so sind das zwar ganz verschiedene Mengen, die, begrifflich (intensional) betrachtet, ganz unterschiedlich sind, und zwar derart verschieden, dass es geradezu sprichwörtlich geworden ist, man solle Äpfel nicht mit Birnen vergleichen. Extensional betrachtet kann man diese Mengen aber sehr wohl miteinander vergleichen, z.B. im Hinblick auf ihre Anzahl, ihr Gewicht oder ihren Kaloriengehalt. Die zum zahlenmäßigen Vergleich heranzuziehenden Werte hängen dabei jeweils davon ab, unter welchem Gesichtspunkt sie zu ermitteln sind.

Dasselbe gilt für den Gegensatz von „Einnahmen“ und „Ausgaben“. Auch diese beiden Begriffe sind bedeutungsmäßig (intensional betrachtet) sehr verschieden, obwohl korrelativ aufeinander bezogen. Niemand kann eine Einnahme machen, ohne dass jemand anders (in gleicher Höhe) eine Ausgabe getätigt hat. Und umgekehrt

kann man nur Ausgaben tätigen, wenn zuvor gewisse Einnahmen dazu die Voraussetzung geschaffen haben. Haushaltsrechtlich dienen nach dem sog. „Gesamtdeckungsprinzip“³⁰⁵ „alle Einnahmen [...] als Deckungsmittel für alle Ausgaben“. Dabei werden Einnahmen üblicher Weise nach ihrer Herkunft, Ausgaben nach ihren Zwecken unterschieden.³⁰⁶

Obwohl also „Einnahmen“ begrifflich etwas ganz anderes sind als „Ausgaben“ lassen sich dieselben also quantitativ gleichwohl miteinander vergleichen. Dieser Vergleich führt am Ende einer Wirtschaftsperiode zu dem, was man „Gewinn“ oder „Verlust“ nennt. Für den Staat schreibt das Grundgesetz (Art. 110) vor, dass der Haushaltsplan „in Einnahme und Ausgabe auszugleichen“ ist. Sind die geplanten Ausgaben nicht durch reguläre Einnahmen (Steuern und Abgaben) zu decken, kann der Fehlbetrag (in gewissem Umfang) durch „Einnahmen aus Krediten“ gedeckt werden.

Ermächtigung zu Kredit-Aufnahmen = Kredit-Rahmen des veranschlagten Haushalts	Nicht ausgeschöpfter Kredit- rahmen	
	Tatsächliche Kreditaufnahmen:	führen zu Einnahmen aus Krediten:
	KrA_1 KrA_2 usw. usw usw KrA_n	= EaKr_1 = EaKr_2 = usw = usw = usw = EaKr_n
$\sum \geq$ Summe der Ermächtigungen	\sum Summe der tatsächlichen Kreditaufnahmen (im Haushaltsvollzug)	= \sum Einnahmen aus Krediten (im Haushaltsvollzug)
Kasten 3		

Betrachtet man die beiden Phrasen „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ des Artikel 115 GG, so handelt es sich dabei begrifflich (intensional betrachtet) ebenfalls um qualitativ sehr Verschiedenes. Die Aufnahmen von Krediten bedürfen einer „der Höhe nach“ bestimmten oder bestimmbar Ermächtigung, die Einnahmen aus Krediten dürfen „die Summe“ der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Beides wird also ebenfalls als zahlenmäßig erfassbar dargestellt. Dabei geht es darum, die Höhe der Ermächtigung

³⁰⁵ HGrG § 7; BHO § 8

³⁰⁶ So heißt es z.B. im HGrG § 12, Abs. 4: „Die Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben [...] nach Zwecken getrennt zu veranschlagen“ (ebenso BHO § 17).

zu Krediten mit der *Summe* der Einnahmen aus Krediten (und diese wiederum mit der *Summe* der veranschlagten Ausgaben für Investitionen) zu vergleichen.

Die Ermächtigung zu Krediten der Höhe nach mit den Einnahmen aus Krediten zu vergleichen ist aber etwas ganz anderes als das, was Wiebel daraus macht. Er erläutert in [1] zunächst ganz richtig, der Vorgang der „*Aufnahme von Krediten*“ sei „*die Entgegennahme der von den Kreditgebern [...] überlassenen Mittel*“ (Kasten 3: die jeweiligen Kreditaufnahmen KrA_i (mit $i = 1, \dots, n$)), woraus er in [2] ebenfalls mit Recht ableitet, die „*Aufnahme von Krediten*“ betreffe damit die „*Gesamtheit der von den Kreditnehmern [...] überlassenen Mittel*“ (Kasten 3: Summe der tatsächlichen Kreditaufnahmen). Da jede einzelne Kreditaufnahme eine entsprechende Einnahme aus Kredit (Wiebels „überlassene Mittel“) verschafft, korrespondiert jeder einzelnen Kreditaufnahme eine entsprechende Einnahme aus Kredit). In der Summe kann dann die „*Gesamtheit der von den Kreditgebern überlassenen Geldmittel*“³⁰⁷ natürlich nur identisch sein mit der Summe der eingenommenen Kredite (Kasten 3: Summe der tatsächlichen Kreditaufnahmen = Summe der Einnahmen aus Krediten).

Da der Kreditrahmen nicht notwendig ausgeschöpft sein muss, ist also der Kreditrahmen größer oder gleich (\geq) der Summe der tatsächlichen Kreditaufnahmen - und damit auch der Einnahmen aus Krediten. Den nicht ausgeschöpften Kreditrahmen zu überwachen ist Aufgabe der Finanzagentur (früher: Bundesschuldenverwaltung), der das Monopol der Kreditaufnahme zukommt. Solange der (ermächtigte) Kreditrahmen nicht ausgeschöpft ist, dürfen weitere Kreditaufnahmen erfolgen.

Mit Satz [3] beginnt dann jedoch das Verwirrspiel, indem Wiebel die Begrenzung der „*Einnahmen aus Krediten*“ nicht, wie es die Grammatik erfordern würde, im Gegensatz zur „*Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten*“ (dem Kreditrahmen) betrachtet, sondern im Gegensatz zu den „*aufgenommenen Krediten*“ (den tatsächlichen Kreditaufnahmen) .

Eine Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten ist zunächst lediglich (deontologisch) eine Erlaubnis³⁰⁸ (modallogisch: eine Möglichkeit), die als solche noch nicht zu irgendwelchen Mitteln führt, die von irgendwelchen Kreditgebern dem Bund überlassen werden. Ist mir von der Bank ein Dispositionskredit eingeräumt, bedeutet nicht bereits diese Erlaubnis als solche eine Verschuldung meinerseits, sondern erst die konkrete Inanspruchnahme dieser Erlaubnis durch eine tatsächliche Kontoüberziehung. Erst das Geld, welches ich (aufgrund dieser Erlaubnis) konkret aus dem Geldautomaten ziehe, steht mir dann als (mir von der Bank überlassenes) Zahlungsmittel zur Verfügung, mit dem ich irgendwelche Ausgaben tätigen kann.

³⁰⁷ Terminologisch knüpft Wiebel mit den „*Geldmitteln*“ an den Sprachgebrauch des Art. 115 GG a.F. an, wo es hieß: „Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur [...] beschafft werden“. Die „*Beschaffung von Geldmitteln*“ (des Art. 115 GG a.F.) sieht er als gleichbedeutend mit dem neuen Begriff der „*Aufnahme von Krediten*“ (des Art. 115 GG n.F.) an (vgl. Wiebel 1978: Rn. 37).

³⁰⁸ Folgerichtig heißt es dazu im HGrG § 13: „Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das für die Finanzen zuständige Ministerium Kredite aufnehmen darf“ - gleichlautend: BHO § 18 Abs. 2 Satz 1.

Wiebel verwechselt also den Kreditrahmen, der durch die Kredit-Ermächtigungen aufgespannt wird, mit der tatsächlichen Inanspruchnahme dieser Ermächtigung. Kurz: Er verwechselt die 'erlaubten' mit den 'tatsächlichen' Aufnahmen von Krediten.

Zwischen den erlaubten Kreditaufnahmen und den tatsächlichen Kreditaufnahmen kann es in der Tat der Höhe nach eine Differenz geben, dann nämlich, wenn die tatsächliche Kreditaufnahme hinter der erlaubten zurück bleibt, solange also der 'erlaubte' Kreditrahmen noch nicht durch die 'tatsächlichen' Kreditaufnahmen ausgeschöpft³⁰⁹ ist. Kommt es jedoch zu einer 'tatsächlichen' Kreditaufnahme, führt diese zwangsläufig auch zu einer entsprechenden (tatsächlichen) Einnahme (aus Kredit), wie auch umgekehrt jede (tatsächliche) Einnahme aus Kredit eine tatsächliche (und nicht nur eine erlaubte) Aufnahme von Krediten voraussetzt.

Die tatsächliche Aufnahme von Krediten (Wiebels „Aufnahmebetrag“ [5]) führt also notwendig zu in der Höhe gleichen Einnahmen aus Krediten (Wiebels „Einnahmebetrag“ [5]) und umgekehrt, so dass hier also summenmäßige Identität besteht. Das Gegenteil behauptet Wiebel, indem er fälschlich versichert, beide seien betragsmäßig „nicht notwendig identisch“ (Satz [4]).

Die Überwachung der möglichen Differenz zwischen den 'erlaubten' und den 'tatsächlich' vollzogenen Kreditaufnahmen ist eine wichtige Aufgabe der (damaligen) Bundesschuldenverwaltung, der auch das Monopol der „Aufnahme von Krediten“ zukam.³¹⁰ Auch in dieser Hinsicht besteht also (intensional betrachtet) ein wichtiger qualitativer Unterschied zu den „Einnahmen aus Krediten“. Die Aufnahme von Krediten (die auf verschiedene Weisen erfolgen kann und jeweils gewissen Formvorschriften zu genügen hat) obliegt der Bundesschuldenverwaltung (heute: der Finanzagentur), die daraus resultieren Einnahmen aus Krediten fließen (als Ergebnis derartiger Handlungen) dem Bundeshaushalt zu - und sind dort als solche zu verbuchen.

Man wird also, was Wiebel und mit ihm die weitere Kommentarliteratur zu Recht betonen, durchaus zwischen der (intensionalen) Bedeutung von „Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ in verschiedener Hinsicht sorgfältig zu unterscheiden haben. Das alles kann aber nicht dazu führen, unter dem (extensionalen) Gesichtspunkt ihrer quantitativen Vergleichung zu behaupten, dass die tatsächlichen Einnahmen aus Krediten summenmäßig von den tatsächlichen Aufnah-

³⁰⁹ In diesem Sinne erlaubt BHO § 25 (Überschuss, Fehlbetrag) die Deckung eines etwaigen Fehlbetrages durch „Einnahmen aus Krediten“ nur, „soweit die Möglichkeiten einer Kreditaufnahme nicht ausgeschöpft sind“. – An anderer Stelle betont Wiebel übrigens selbst die Differenz zwischen Erlaubnis und tatsächlicher Inanspruchnahme dieser Erlaubnis, indem er feststellt: „Ob die Exekutive von der Ermächtigung Gebrauch macht bzw. sie in voller Höhe ausschöpft, bleibt zunächst ihrer Entscheidung überlassen. Die bloße Ermächtigung enthält noch kein Gebot, sich in der bewilligten Höhe zu verschulden“ (aaO Rn 76).

³¹⁰ Nach §§ 4 Abs. 1, 21 Abs. 2 RSchO - dazu auch Wiebel aaO RN 81. „Die Bundesschuldenverwaltung führt ab dem 1. Januar 2002 die Bezeichnung Bundeswertpapierverwaltung“ (BWpVerwG § 1), die ab August in der Deutschen Finanzagentur aufgegangen ist (BSchuWG § 1; Bundesschuldenwesenmodernisierungsgesetz (BSchuWModG)).

men von Krediten abweichen könnten. Ganz im Gegenteil: Die von der Bundesschuldenverwaltung zu verbuchenden 'tatsächlich' vollzogenen *Aufnahmen von Krediten* können nur summenmäßig identisch sein mit den im Haushaltsvollzug des Bundes daraufhin korrespondierend zu verbuchenden 'tatsächlichen' *Einnahmen aus Krediten*. Hier ist der Summe nach keine Differenz möglich. Bezeichnender Weise sieht auch das BVerfG kein Problem darin, Art. 115 GG dahingehend auszudeuten, dass das Grundgesetz verbiete, „mehr an Krediten aufzunehmen (sic!), als für Investitionen ausgegeben wird“³¹¹, wo es doch nach Wiebels Mahnung gerade in dieser Hinsicht angeblich einen gravierenden Bedeutungsunterschied zwischen der *Aufnahme von* und der *Einnahme aus Krediten* zu beachten gelte.

Wiebel stellt zwar in Satz [3] formal korrekt fest, dass nicht die Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten, sondern die Einnahmen aus Krediten einer höhenmäßigen Begrenzung unterworfen sind. Aber es versteht sich, dass diese Begrenzung der Einnahmen aus Krediten im Rückschluss auch für die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten gilt, da eine Ermächtigung zu Kreditaufnahmen, die zu überhöhten Einnahmen aus Krediten führen würden, nichtig wäre. – So viel zum üblichen Sprachgebrauch und zu den Fehlinterpretationen und Fehlschlüssen in Wiebels erstem Schritt.

8.2 II. Wiebels zweiter Schritt:

Im zweiten Schritt unternimmt Wiebel eine teleologische Argumentation über die „Aufgabe der Kreditlimitierung“ (aaO Rn 86). Dazu heißt es:

Nr.	Wiebels Text:	Kurzkommentar
[7]	„Um feststellen zu können, welche aufgenommenen Kreditmittel nicht zu den Einnahmen i. S. des Art. 115 GG zählen, muss die Aufgabe der Kreditlimitierung bedacht werden [...] Als Aufgabe der Kreditlimitierung lassen sich zwei miteinander zusammenhängende Ziele ausmachen.“	Gemäß Art. 115 GG soll die „Summe der Einnahmen aus Krediten“ begrenzt werden.
[8]	Einerseits soll der Schuldenstand des Bundes begrenzt werden,	von „Schuldenstand“ oder „sonstigen Finanzquellen“ ist an keiner Stelle des GG die Rede
[9]	andererseits die dem Bund neben seinen sonstigen Finanzquellen für seine Ausgaben zur Verfügung stehende Finanzmasse.	
[10]	Demgegenüber ist es nicht der Zweck der Kreditlimitierung, sämtliche Kassendurchgänge beim Bund zu berücksichtigen und einer Begrenzung zu unterwerfen.	Natürlich kommt es (nach dem sog. „Kasssenwirksamkeitsprinzip“) auf „Kassendurchgänge“ als „Geldbewegungen“ an:

³¹¹ Vgl. oben Anm. 159.

[11]	<i>Deshalb bleiben Geldbewegungen, welche weder den Schuldenstand des Bundes noch die Summe der verfügbaren Mittel des Bundes verändern, außer Betracht: sie führen nicht zu „Einnahmen“.</i>	<i>nämlich auf „Kasseneingänge“ (= Einnahmen) im Gegensatz zu „Kassenausgängen“ (= Ausgaben).</i>
[12]	<i>Diese Feststellung muss ergänzt werden durch eine zeitliche Komponente.</i>	<i>Sehr richtig:</i>
[13]	<i>Selbstverständlich führen Kreditaufnahmen im Augenblick immer zu einer Veränderung sowohl der geschuldeten als auch der verfügbaren Mittel des Bundes.</i>	<i>Jede (tatsächliche) Kreditaufnahme verschafft eine „Einnahme aus Kredit“ (EaKr) – s. oben Kasten 3. Was sollten denn auch die beschafften „geschuldeten“ und „verfügbaren“ „Mittel“ anderes sein?</i>
[14]	<i>Entscheidend ist jedoch nicht der einzelne Zeitpunkt einer Kreditaufnahme und auch nicht der Ertrag einzelner Kreditgeschäfte, sondern das Ergebnis einer Haushaltsperiode [...]</i>	<i>Klar, am Ende der Haushaltsperiode ergibt sich eine Summe der (einzelnen) EaKr. (Von einem ‚Ertrag‘ zu sprechen, macht in diesem Zusammenhang überhaupt keinen Sinn.) Die Gesamtsumme der einzelnen EaKr aus den einzelnen (tatsächlichen) Kreditaufnahmen bezeichnet Art. 115 GG verallgemeinernd als „Einnahmen aus Krediten“, welche die „Summe der veranschlagten Investitionen“ nicht übersteigen darf.</i>
[15]	<i>Ebenso wie der in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG aufgestellte Maßstab – die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben – sich auf die Ausgaben eines Haushaltsjahres bezieht, ergibt sich die Berechnungsgrundlage – die Einnahmen aus Krediten – aus dem Betrag, der in einem Haushaltsjahr insgesamt als „Einnahme“ zu verzeichnen ist.“</i>	

Im zweiten Schritt möchte Wiebel zeigen, dass von den „Geldbewegungen“, die durch die Aufnahme von Krediten entstehen, nur diejenigen als „Einnahmen“ zu betrachten seien, die „weder den Schuldenstand des Bundes noch die Summe der verfügbaren Mittel des Bundes verändern“ [11].³¹²

Was das erste Teil-Ziel (die Unveränderlichkeit des „Schuldenstand“) betrifft, so haben wir bereits durch die Argumentation des Sachverständigenrates vernommen, dass es alles andere als unproblematisch ist, nur auf den jeweils (nominellen) Schuldenstand zu schauen und die erforderlichen Abschreibungen auf die kreditfinanzierten Maßnahmen zu vernachlässigen. Das hielt auch das BVerfG für „vernünftig“. Man fragt sich, woraus Wiebel die ganz andersartige Zweckbestimmung ableitet,

³¹²Diese Argumentation wurde vom Hamburgischen Senat fast wortgleich (allerdings ohne Zitat) übernommen, indem dort ebenfalls von „Geldbewegungen“ gesprochen wird, „die weder den Schuldenstand noch die verfügbare Finanzmasse vergrößern“ und die deshalb nicht dem Begriff der „Beschaffung von Geldmitteln“ des Art. 72 Abs. 1 HV unterworfen seien (HVerfG 1984, S. 173), mithin nicht als „Einnahmen“ im Wiebelschen Sinne zu verstehen seien (vgl. dazu auch oben Tz. 0 f.).

dass es bei der Kreditlimitierung nur darauf ankomme, den jeweils aktuellen (nominellen) Schuldenstand unverändert zu lassen. Überdies lässt die Beschränkung auf allein diesen Gesichtspunkt vollkommen außer Betracht, dass die unbegrenzte Prolongierung der Altschulden zu einem bedrohlichen Anwachsen des Schuldensockels führen muss, dessen Bedienung die Mittel für die sonstigen Aufgaben des Bundes erheblich einschränken muss. Es ist überhaupt nicht ersichtlich, warum nur die Begrenzung des aktuellen (nominellen) Schuldenstandes, nicht aber auch die Begrenzung eines über die Jahre anwachsenden Schuldenberges zum allgemeinen Telos der „Kreditlimitierung“ zählen sollte.³¹³ - Der Wortlaut der Verfassung gibt zu einer derartigen Verengung der Perspektive, die nur die juristische Sekunde der jeweiligen Prolongierung, nicht aber auch die längerfristigen Wirkungen ihrer 'ewigen' Wiederholungen ins Auge fasst, keinerlei Anhaltspunkte.

Völlig dubios ist das zweite Teil-Ziel, es komme allein an auf „die Summe der verfügbaren Mittel des Bundes“ [11] oder die dem Bund „für seine Ausgaben zur Verfügung stehende Finanzmasse“ [10]. Auch diese Begrifflichkeit findet im Wortlaut der Verfassung nicht den geringsten Anhalt. Was könnte damit gemeint sein?

Nach dem Ausgleichsgebot des Art. 110 GG geht es, wie oben bereits ausgeführt³¹⁴, beim Bundeshaushalt darum, den Haushaltsplan „nach Einnahme und Ausgabe auszugleichen“. Wiebels „verfügbare Mittel“ oder die dem Bund „für seine Ausgaben zur Verfügung stehende Finanzmasse“ können also immer nur aus irgendwelchen „Einnahmen“ herrühren, weil nur diese irgendwelche „Ausgaben“ ermöglichen. Wiebel vermeidet jedoch den Begriff der „Einnahme“, weil es ihm ja gerade darum geht, diesen von der Verfassung her angeblich so unklaren Begriff durch andere zu präzisieren. Zu diesem Zweck greift er auf Begriffe wie „verfügbare Mittel“, „zur Verfügung stehende Finanzmasse“, „Kassendurchgänge“ und „Geldbewegungen“ zurück, die er offenbar für klarer hält als den üblichen Begriff der „Einnahme“.

Immerhin räumt er ein, dass alle Kreditaufnahmen „im Augenblick immer zu einer Veränderung [...] der verfügbaren Mittel“ [13] führen. Im jeweiligen Augenblick müsste also auch im Wiebelschen Sinne von „Einnahmen“, und zwar von „Einnahmen aus Krediten“, zu reden sein. Dann fügt er hinzu: Entscheidend sei „jedoch nicht der einzelne Zeitpunkt einer Kreditaufnahme und auch nicht der Ertrag einzelner Kreditgeschäfte, sondern das Ergebnis einer Haushaltsperiode“ [14].

³¹³ In der jüngeren Literatur wird sogar davon ausgegangen, dass die Verfassung gegenüber dem „absoluten Schuldenstand [...] weitgehend blind“ sei (Tappe 2009: 883) und dass „die Schuldendiskussion der Zukunft [...] der gesamtstaatlichen Verschuldung mehr Beachtung schenken“ müsse (Jahndorf 2003:86). Wenn Tappe in diesem Zusammenhang behauptet: „Nettoneuverschuldung bedeutet aber in jedem Jahr ein Ansteigen der Gesamtverschuldung“ (aaO), übersieht er, dass das nur gilt, wenn die [Nettoneuverschuldung] > [Tilgung] ist. Sein Argument setzt also die Zementierung der Altschulden voraus. – Aber nicht erst mit Maastricht wurde die Bedeutung der Gesamtverschuldung erkannt. Wie bereits erwähnt hatte aber das BVerfG schon 1989 das Verbot eines „stetig anwachsenden Schuldensockels“ aus Art. 109 GG hergeleitet (BVerfGE 79,311: 355; vgl. dazu oben Tz. 0).

³¹⁴ Vgl. Text zu Anm. 246

Mit dieser „zeitlichen Komponente“ [12] kommt für Wiebel auf einmal der Begriff des „Ertrages“ ins Spiel, der jedoch einer ganz anderen Logik folgt als der übliche (kameralistische) Begriff der „Einnahme“. ³¹⁵ „Ertrag“ ist ein Relationsbegriff, der voraussetzt, dass gewisse „Einnahmen“ zu gewissen „Ausgaben“ ins Verhältnis gesetzt werden, wovon bei der bloßen „Aufnahme von Krediten“ natürlich noch überhaupt keine Rede sein kann. Aber genau das ist es, worauf Wiebel abzielt. Er setzt den „Ertrag einzelner Kreditgeschäfte“ in Gegensatz zu dem „Ergebnis einer Haushaltsperiode“³¹⁶, welches dann „insgesamt als „Einnahme“ zu verzeichnen“ sei [15].

Es macht aber an dieser Stelle überhaupt keinen Sinn, von einem „Ertrag einzelner Kreditgeschäfte“ zu reden, wo doch - nach Wiebels eigener Definition [in 3] - der Begriff „Kreditgeschäft“³¹⁷ gleichbedeutend ist mit „Einnahmen aus Krediten“. Und wenn über die gesamte Haushaltsperiode hinweg diese einzelnen Einnahmen aus Krediten „insgesamt“ zu betrachten sind, dann kommt man ebenfalls nicht zu irgendeiner Art von „Ertrag“, der aus irgendwelchen „Kreditgeschäften“ mittels irgendeiner Art von „Berechnungsgrundlage“ [15] zu ermitteln wäre, sondern (durch einfache Addition) schlicht zu einer „Summe“ der Einnahmen aus einzelnen Krediten. Und diese Summe ist es, die Artikel 115 GG in ihrer Gesamtheit als „Einnahmen aus Krediten“ zu begrenzen vorschreibt, nicht irgendein fiktiver „Ertrag“. – So viel zu den Ungereimtheiten des zweiten Schritts.

8.3 III. Wiebels dritter Schritt

Im dritten und letzten Schritt kommt Wiebel zu seiner eigentlichen Schlussfolgerung, die er wie folgt zusammenfasst:

Nr.	Wiebels Text:	Kurzkommentar:
[16]	„Die in Abs. 1 Satz 2 aaO. genannten Einnahmen aus Krediten sind demnach die Summe der Geldmittel, die aufgrund von Kreditgeschäften an den Bund gezahlt werden, jedoch unter Ausschluss derjenigen Mittel, welche auf das Haushaltsjahr bezogen weder den Schuldenstand des Bundes noch	.. dieser „Ausschluss“ folgt keinesfalls

³¹⁵ Das kündigte sich bereits in Rn 83 an, wo es heißt: „[...] die erzielten „Einnahmen“ [seien] **Berechnungsgrundlage** [fett im Orig.] für die Ermittlung der zulässigen Schuldenhöhe (zum Maßstab der Berechnung vgl. unten Randnr. 95 ff.). Erträge, die keine Einnahmen i.S. des Art. 115 GG sind, bleiben bei der Berechnung außer Betracht“ (aaO Rn 83). Es sind aber als „zulässige Schuldenhöhe“ nach Art. 115 GG nicht irgendwelche ‚Erträge‘ zu berechnen, diese ist vielmehr allein durch Höhe der veranschlagten Investitionen definiert.

³¹⁶ Beim „Ergebnis einer Haushaltsperiode“ wäre allenfalls nach § 39 HGRG und § 82 BHO an den „Kassenmäßigen Abschluss“ zu denken, der jedoch mit der Kreditbegrenzungsfunktion des Art. 115 GG überhaupt nichts zu tun hat.

³¹⁷ Für Wiebel ist „Kreditgeschäft“ gleichbedeutend mit der ‚Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits‘. Damit knüpft er an die Terminologie des Art. 115 GG a.F. an, in der es um die Beschaffung von „Geldmitteln“ „auf dem Wege des Kredits“ ging, was er für gleichbedeutend mit der „Aufnahme von Krediten“ (Art. 115 GG n.F.) hält (Wiebel 1978: Rn 37).

	<i>die Summe der dem Bund für seine Ausgaben zur Verfügung stehenden Mittel verändern [...]</i>	
[17]	<i>Nicht zu den Einnahmen aus Krediten gehören solche Kreditmittel, die zur Tilgung älterer Kreditschulden verwendet werden.</i>	<i>Die unbegrenzte Verlängerung der Laufzeiten als 'bloße' Umschuldung zu bezeichnen, die die vorhandene Verschuldung des Bundes nicht vergrößere, verharmlost den daraus resultierenden Stapeleffekt, der zu einem immer größer werdenden Schuldensockel führen muss.</i>
[18]	<i>Die Tilgung älterer Kreditschulden durch neu zu begründende (Umschuldung) ist als Ergebnis nichts anderes als eine Verlängerung der Laufzeit des ursprünglichen Kredits [...]</i>	
[19]	<i>Die Tilgungsmittel aus dem neu aufgenommenen Kredit vergrößern die schon vorhandene Verschuldung des Bundes nicht;</i>	

[19]	<i>zugleich stehen sie dem Bund, weil sie an die Stelle der älteren, bereits ausgegebenen Kreditmittel treten, für dessen Ausgaben nicht zur Verfügung. [...]Somit verbleiben als Einnahmen aus Krediten die Kreditmittel, welche dem Bund für die mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben zur Verfügung stehen.³¹⁸</i>	<i>Klar, dass man Geld nur einmal ausgeben kann. Werden aufgenommene Kredite zur Tilgung von Alt-Krediten verwendet, stehen sie nicht außerdem noch für (andere) Aufgaben des Bundes zur Verfügung. Das heißt aber nicht, dass die Tilgung der Alt-Kredite etwa nicht zu den Aufgaben des Bundes zählte.</i>
------	--	--

War schon bei Satz [14] verwunderlich, dass statt von „Einnahmen aus Krediten“ unvermittelt von einem „Ertrag einzelner Kreditgeschäfte“ und vom entsprechenden „Ergebnis einer Haushaltsperiode“ die Rede war, finden wir in Satz [18] den entscheidenden Grund für diese eigentümliche Redeweise. Bei der „Ertrags“- oder „Ergebnis“-Ermittlung geht es Wiebel um „*die Tilgung älterer Kreditschulden durch neu zu begründende (Umschuldung)*“.

Dazu heißt es zunächst (völlig zu Recht), dass eine Umschuldung „die schon vorhandene Verschuldung nicht [vergrößere]“ [18]. Dann aber folgt: „*zugleich stehen sie [sc.: die Tilgungsmittel aus dem neu aufgenommenen Kredit] dem Bund, weil sie an die Stelle der älteren, bereits ausgegebenen Kreditmittel treten, für dessen Ausgaben nicht zur Verfügung*“ [19]. Das ist eine höchst gestelzte Redeweise für einen höchst trivialen Sachverhalt: Man kann Geld eben nur einmal ausgeben. Wenn man einen Kredit aufnimmt und die Einnahme aus diesem Kredit dafür verwendet, einen älteren Kredit zu tilgen (für Tilgungsausgaben), dann steht die Einnahme aus diesem Kredit natürlich nicht mehr für andere Ausgaben zur Verfügung.

Wiebel zieht es allerdings vor, nicht von „anderen Ausgaben“, sondern von den „*mit seinen Aufgaben verbundenen Ausgaben*“ [19] des Bundes zu sprechen, für die die zum Zwecke der Tilgung von Alt-Krediten verausgabten Kredite nicht mehr

³¹⁸ aaO Rn 86 – 90. - Die [Nummerierung] von mir, Hervorhebungen im Original.

zur Verfügung stünden und deshalb nicht als „Einnahmen“ anzusehen seien. Das bedeutet in der Konsequenz aber nichts anderes, als dass er nur die Bedienung der impliziten Schulden, nicht aber auch die Bedienung der expliziten Staatsschulden (Zins und Tilgung der Alt-Schulden) zu den Aufgaben des Bundes zählt - eine höchst verwunderliche Ansicht, der man sich wohl kaum anschließen können.

Um die Katze aus dem Sack zu lassen: Verständlich werden die eigentümlichen Formulierungen Wiebels nur, wenn man sie im Sinne des § 1 der Haushaltsgesetze ab 1970 liest, in dem der jeweilige Haushalt „in Einnahme und Ausgabe“ [auf Summe x] festgestellt wird.³¹⁹ Hier werden die Begriffe „Einnahme“ und „Ausgabe“ derart restringiert verwendet, dass die Anschlussfinanzierungen ausgenommen sind. Versteht man die Sache so, würde die Wiebelsche Begriffsexplikation darauf hinauslaufen, dass der Rhetorik der Haushaltsgesetze, die der neuen Nettoveranschlagung der Kredite folgt, definitorische Macht über den allgemeinen Einnahme- und Ausgaben-Begriff des Grundgesetzes eingeräumt wird, was wohl schwerlich zu akzeptieren ist.³²⁰

Alles in allem kommen wir somit (wenn auch mit etwas anderen und zusätzlichen Argumenten) zu demselben Ergebnis wie schon Roland Lappin in seiner subtilen Univ.-Dissertation von 1993: *„Weder durch eine grammatische noch eine teleologische Auslegung des Deckungsgrundsatzes des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG lässt sich ein Einnahmebegriff begründen, der nur einen Teil der Krediteinnahmen, i.e. der Anstieg der Kreditverbindlichkeiten, als relevant in Hinblick auf die Kreditbegrenzung durch das Junktim betrachtet.“*³²¹

8.4 Fazit:

Wiebel ist ausgezogen, den Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ im Verhältnis zum Begriff der „Aufnahme von Krediten“ zu klären. Das hielt er für erforderlich, weil das Grundgesetz den Begriff der „Einnahme“ nicht explizit definiert. Obwohl man das selbe vom Begriff der „Aufnahme von Krediten“ sagen könnte, hält Wiebel letzteren jedoch für unproblematisch und versteht darunter (völlig zu Recht) „die Entgegennahme der von den Kreditgebern übernommenen und an diese später wieder zurückzuzahlenden Gelbeträge“ [1].

Anstatt nun die „Einnahmen aus Krediten“ korrespondierend dazu schlicht als das Ergebnis der „Aufnahmen von Krediten“ zu begreifen, so dass beide sich summenmäßig entsprechen würden, glaubt Wiebel zeigen zu können, dass mit den „Einnahmen aus Krediten“ (im Sinne des Art. 115 GG n.F.) ein engerer Begriff gemeint sei. Während die „Aufnahme von Krediten“ alle Kredite, also auch diejenigen Kredite mit umfasst, die zwecks Tilgung der Altsschulden aufgenommen werden, soll der Terminus „Einnahmen aus Krediten“ im Art. 115 GG die letzteren ausschließen und sich

³¹⁹ Vgl. dazu oben S. 11 Kasten 1.

³²⁰ Wiebel selbst hat, wie schon angemerkt (Fn.

³²¹ Roland Lappin (1993), S. 142.

nur auf diejenigen Kredite beziehen, die nicht der Umschuldung von Alt-Krediten dienen, also nur die Neu-Verschuldung betreffen.

Das alles soll sich allein aus dem Bedeutungsunterschied zwischen den beiden Phrasen „(tatsächlichen) Aufnahme von Krediten“ und „Einnahmen aus Krediten“ in zwei kurzen Sätzen des Grundgesetzes herleiten lassen. Wir haben gesehen, dass das ohne (abzulehnende) semantische Gewalttaten nicht zu bewerkstelligen ist.

Versteht man (im Gegensatz zur Wiebelschen Auffassung) unter „Einnahmen aus Krediten“, wie es der allgemeine Sprachgebrauch nahelegen würde, die Einnahmen aus allen (und nicht nur aus einigen) aufgenommenen Krediten, hätte das zur Konsequenz, dass der Schuldenberg nur gegen den klaren Wortsinn des Grundgesetzes hat zustande kommen können. Damit würde sich der Vorwurf der *‘Dauerrechtsverletzung’*³²² (wie er von namhaften Verfassungsrichtern erhoben wurde) und die *‘mögliche Fehlerhaftigkeit einer über Jahrzehnte von den Regierungen im Zusammenwirken mit dem Parlament geübten Praxis des Haushaltsvollzuges’* (wie sie vom BVerfG in Betracht gezogen wurde) bestätigen, - wenn auch mit etwas anderen Argumenten.

Man wird also einfach den Verfassungstext ernst nehmen und sich (in Normalagen) schlicht an den manifesten Wortsinn der Vorschrift halten müssen: *‘Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten’*. Und damit wären dann (allgemeiner Sprachlogik entsprechend) alle Einnahmen, und zwar aus allen (aufgenommenen) Krediten gemeint.

Man kommt sich fast vor wie das Kind im Märchen von „des Kaisers neuen Kleidern“, wenn man (entgegen der Bestätigung der prachtvollen Wiebelschen Begriffsgewänder durch die ‘herrschende’ Meinung) darauf hinweist, dass es über die Summe der veranschlagten Investitionen hinaus, weil vom schlichten Wortsinn der Verfassung her verboten, einfach keine Erlaubnis zu höheren Krediten ‘gibt’. Soweit der Schuldenberg also durch Haushaltsgesetze (in Normalagen) ermöglicht wurde, die über diese Begrenzung hinaus Ermächtigungen, also Erlaubnisse zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Prolongierung (und damit der potentiellen Verewigung) der Alt-Schulden erteilt haben, wäre sein Zustandekommen also eindeutig als verfassungswidrig zu beurteilen.

Will man die bisherige Praxis verfassungsrechtlich legitimieren, wäre das durchaus möglich: Man müsste dazu nur die Verfassung entsprechend ändern. Auf die parlamentarische und öffentliche Diskussionen dazu darf man gespannt sein.

³²² Vgl. oben Text zu Anm. 160.

9 Zitierte Literatur

9.1 Literatur zu Kapitel 7: Staatsschulden unter dem Grundgesetz

- Alexy, Robert
 (1966) Theorie der juristischen Argumentation. [3. Aufl.]
 (1994) Theorie der Grundrechte. [2. Aufl.]
- Arbeitsgruppe Private Finanzierung Öffentlicher Infrastruktur (1991)
 Bericht der Arbeitsgruppe Private Finanzierung Öffentlicher Infrastruktur.
 [Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen / Deutschland; 44]
- Arnim, H. H. von & Weinberg, D. (1986)
 Staatsverschuldung in der Bundesrepublik. Deutschland (Karl-Bräuer-Institut
 des Bundes der Steuerzahler e.V.)
- Aust / Ammann, Stefan / Thomas (2014)
 Der geplünderte Staat - Geheime Geschäfte von Politik und Wirtschaft [Arte
 Doku Februar 2014, 45 Min - <http://www.youtube.com/watch?v=a6rxxUN2m5Qj>]
- Bach, Stefan (2010)
 Staatsverschuldung und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz: Öffentliche
 Armut, privater Reichtum [= DIW Wochenbericht 50/2010 vom 15. Dez. 1010]
- Bach, Stefan / Beznoska, Martin / Steiner, Viktor (2011)
 A Wealth Tax on the Rich to Bring down Public Debt?. in: SOEP [The German
 Socio-Economic Panel Study at DIW Berlin] Nr. 397/2011
- Bajohr, Stefan (1998)
 Abbau der Staatsverschuldung – Eine Bedingung nachhaltiger Reformpoli-
 tistik, in: Kritische Justiz (KJ) 1998, 433 [http://www.kj.nomos.de/fileadmin/kj/doc/1998/19984Bajohr_S_433.pdf <03.11.2015>]
- Beigel, Th. / Eckert, G., (2010)
 Staatsverschuldung und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz. Öffentliche
 Armut, privater Reichtum [= Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 50/2010]
- Bettermann (1984)
 Abweichende Auffassung zu dem Urteil HVerfG 1/84 vom 30.5.1984. in:
 HmbJVBI 1984, 182
- Bettermann / Gündisch (1984)
 Abweichende Auffassung zu dem Urteil HVerfG 1/84 vom 30.5.1984. in:
 HmbJVBI 1984, 180
- Biedenkopf, Kurt (u.a.) (2011)
 Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente
 Finanzpolitik [Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor
 (http://www.publicgovernance.de/docs/Positionspapier_Runter_vom_Schuldenberg.pdf)]
- Birk, Dieter / Wolfgang, Hans-Michael (1984)
 Zur Vereinbarkeit des nordrhein-westfälischen Haushalts 1984 mit Art. 83
 Satz 2 Landesverfassung. Gutachten erstattet für den Bund der Steuerzahler
 [Schriftenreihe Nr. 13/ Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V.]

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang
 (1992) Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte
 (1999) Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie
- Bofinger, Peter / Polleit, Thorsten (2009)
 Wer soll das bezahlen? [Spiegel-Streitgespräch], in: Spiegel 23/2009, 68
 [<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-65556314.html> <14.11.15>]
- Bontrup, Heinz-J. (2010)
 Stellungnahme zur Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen - Gesetz zur Schuldenbremse), Drucksache 18/2732 [<http://www2.alternative-wirtschaftspolitik.de/uploads/m4410.pdf> <03.11.2015>]
- Bontrup, Heinz-J. (2011)
 Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 28.06.2011. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE: "Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer" (Drucksache 15/1924 vom 10.05.2011) [<http://www2.alternative-wirtschaftspolitik.de/uploads/m2211.pdf> <03.11.2015>]
- Bovenschulte, A. / Hickel, R. / Sieling, C. (2013)
 Raus aus der Altschuldenfalle. Ein Modell für einen Altschuldenfonds zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit von Ländern und Kommunen [Kiel/Bremen 2013 / Heft 2: Weiter-denken. Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung]
- Bröcker, Klaus T. (1997)
 Grenzen staatlicher Verschuldung.
- Brümmerhoff / Lützel (2002)
 Lexikon der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. (dritte, völlig neu bearb. Aufl.)
- Brümmerhoff, Dieter (2007)
 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. [8. überarb. u. erw. Aufl.]
- Bundesbank (2007)
 Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts. Monatsbericht Oktober 2007: 47- 68
- Bundesministerium der Finanzen
 (1982) Finanzbericht 1983.
 (2014) Finanzbericht 2015. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzberichte/Finanzbericht-2015-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2
 <11.09.2015>
- Bundesrechnungshof
 (1991) Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1991. zur Haushalts- und

Wirtschaftsführung (einschließlich Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1989), in: Bundesrat DS 520/91

(2012) Bemerkungen 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. [<http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/2012/2012-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>]

(2013) Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. [Gz. V 3 - 2013 - 0144 Bonn, den 24.09.2013]

(2014) Bericht an den Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau [https://www.gemeingut.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-06-04_Bericht_BRH_zu_PPP_an_Haushaltsausschuss.pdf] >9.10.2015<

Bundestag / Bundesrat (2010)

Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse. [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/abschlussbericht-Foeko-II.pdf?__blob=publicationFile&v=1] <15.11.15>

Bundesrechnungshöfe (2011)

Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten. [Herausgegeben von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder]

Bundesverfassungsgericht

(1989) Urteil vom 18.04.1989 (2 BvF 1/82). - zur Staatsverschuldung;

(1995) Urteil vom 22.06.1995 (2 BvL 37/91). - zur Vermögenssteuer

(2007) Urteil vom 09.07.2007 (2 BvF 1/04). - zum Bundeshaushalt 2004 (darin die Sondervoten der Richter Landau, Di Fabio & Mellinghoff).

Dahrendorf, Ralf (2004)

Wie sozial kann die Soziale Marktwirtschaft noch sein? [III. Ludwig-Erhard-Lecture der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin, 28. Oktober 2004]

Diehl, K. / Mombert, P. (1980)

Das Staatsschuldenproblem. Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie: C. Bernouille, C. Dietzel, D. Hume, Th. Mun, D. Ricardo u.a. Mit einer Einführung von Rudolf Hickel.

Dietz, Otto (2006)

Finanzierungssaldo des Staates. - einige methodische Anmerkungen, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 4/2006, 339 - 343

Donner, Hartwig (1987)

Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung. in: Ztschr f. Parlamentsfragen 18/1987, 436

Dreier, Horst (2008)

Grundgesetz- Kommentar. Bd. III, 2. Aufl. 2008

Ebert, Kurt (1958)

Ein Beitrag zur Geschichte des Verhältnisses zwischen Art. 115 GG und

- Reichsschuldenordnung, in: Wertpapier-Mitteilungen 4. - Frankfurt, M. : Herausgebergemeinschaft Wertpapiermitteilungen Keppler, Lehmann
- Eckert, Georg (2013)
Vom Ticken der Schuldenuhr. Zwischenbetrachtung zum Paradigmenwechsel der Staatsverschuldung in den 1960er Jahren, in: Beigel, Th. / Eckert, G. (Hg) [2013] 223 - 232
- Ehmer, Guido (2000)
Die staatliche Wertschöpfungsstruktur. Analyse der finanzstatistischen Datenbasis und Überprüfung ihrer rechnungssystematischen Kompatibilität für das gesamtwirtschaftliche Aggregat der VGR und des ESVG. [Univ.-Diss Hamburg] [Volkswirtschaftliche Forschungsergebnisse, Band 73]
- Eisenmann, Barbara (2014)
You are not a loan. Oder: Kapitalismus als Schuldenökonomie (Deutschlandradio: Unkorrigiertes Manuskript der Sendung am 4.3.2014)
- Elser, Dominik (2014)
Das letzte Wort. - Rechtsetzung und Rechtskontrolle in der Demokratie [53. Assistententagung Öffentliches Recht]
- Engels Dieter / Hugo, Dieter (2007)
Verschuldung des Bundes und rechtliche Schuldengrenzen, in: DÖV 60/2007, 441-456
- Esser, Cl. (1999)
Zur Einbeziehung einiger Sondervermögen in den Bundeshaushalt. [= Institut "Finanzen und Steuern" e.V. - IFSt-Schrift Nr. 371]
- ESVG
(1996) Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen.
(2002) Handbuch zum ESVG 1995. Defizit und Schuldenstand des Staates
- Europäischer Rat (2011)
Erklärung zur Fiskalunion.
- Feuchte, Paul (1972)
Der Nothaushalt – ein Instrument der Politik? Zur Auslegung von Art. 111 und 115 GG, in: AöR 97/1972, 538
- Frenkel, Michael / John, Klaus Dieter (2006)
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. [6., völlig neu bearb. Aufl.]
- Friauf, Karl Heinrich (1990)
Staatskredit. in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. Von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Band IV: Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, S. 321 – 356
- Fricke, Eberhard (1977)
Das haushaltsrechtliche Verbot einer übermäßigen Kredifinanzierung. (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG, § 18 Abs. 1 BHO) in: DVBl 1977, S. 26 ff.
- Gatzer, Werner (2013)
ÖPP und Schuldenbremse. Chance oder Hemmnis? - [Grußwort des Staatssekretärs im Bundesministerium der Finanzen zur Gründung der "ÖPP Deutschland AG"] in: ÖPP Deutschland AG (2013: Seite 3)
- Groneck, Max / Plachta, Robert C.
(2007) Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschranke für die

- deutschen Bundesländer. FiFo-CPE Discussion Paper No. 07-7, 2007 [FiFo Köln is a Member CPE - Cologne Center for Public Economics; [fifokoeln.de / cpe.uni-koeln.de](http://fifokoeln.de/cpe.uni-koeln.de)] ([http:// www.fifo-koeln.org/images/ stories/fifo-cpe-dp_07-07.pdf](http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-cpe-dp_07-07.pdf)) [28.10.2015]
- (2008) Close to balance oder Nettoinvestitionen? Kreditgrenzen für die Bundesländer, in: Wirtschaftsdienst 2/2008: 115-120
- Gutschlag, Thomas (1993)
Sondervermögen und Kreditinstitute mit Sonderaufgaben bei Bund und Ländern: Ihre Bedeutung für das System der öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland (Diss. Univ. Mannheim)
- Hamburgisches Verfassungsgericht → HVerfG
- Hank, Rainer (2012)
Die Pleite-Republik. Wie der Schuldenstaat uns entmündigt und wie wir uns befreien können
- Heinemann, André (2012)
Lösung des Altschuldenproblems als Schlüssel für eine "Föderalismusreform, III"? Manuskript Bremen 2012
- Heinig, Kurt (1949-51)
Das Budget. (3 Bde)
- Heintzen, Markus
(2011) Art 115 GG. in: Mangoldt / Klein / Starck (Hg) [2011] ["Bonner Kommentar"] 4. , vollst. Neu bearb. Aufl.] hrsg. V. Christian Stark
(2012) Grundgesetz. Kommentar zu Art. 104 - 115 in: Münch/Kunig (2012)
- Helmedag, Fritz (2010)
Staatsschulden als permanente Einnahmequelle. in: Wirtschaftsdienst 90/2010: 611-615
- Henneke, Hans-Günter (2011)
Komm. zu Art. 115 GG. in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfauf (Hg) [2011]
- Hentschel, Karl-Martin (2009)
Wege aus der Schuldenfalle. Vorschlag für eine Entschuldung der Republik nach dem Vorbild des Lastausgleichs von 1952, in: Kommune, Forum für Politik, Ökonomie, Kultur 6/2009 [[http://www.oeko-net.de/ kommune/kommune-06-09/ahentschel.htm](http://www.oeko-net.de/kommune/kommune-06-09/ahentschel.htm)]
- Hetschko, Cl. / Pinkl, J. / Pünder, H. / Thye, M. O. (2012)
Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II. - eine Zwischenbilanz
- Heuer / Engels / Eibelshäuser (Losebl.)
Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle. [begr. von Ernst Heuer. Hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser]
- Heun, Werner (2008)
Art. 104-115 GG. in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz- Kommentar. Bd. III, 2. Aufl. 2008
- Hickel, Rudolf (1980)
Notwendigkeit und Grenzen der Staatsverschuldung. in: Diehl, K. / Mombert, P. (Hg) [1980] pp. V - CLIX

- Hillgruber, Christian (2011)
 Kommentar zu Art. 109, 110 GG. in: Schmidt-Bleibtreu / Hofmann /
- Hobbes, Thomas (1976)
 Naturrecht und allgemeines Staatsrecht in den Anfangsgründen. Mit einer Einführung von F. Tönnies. Mit einem Vorwort zum Neudruck von A. Kaufmann.
- Höfling, Wolfram (1993)
 Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (= Habil.-Schrift Univ. Köln)
- Höfling / Rixen (2003)
 Art. 115 GG. in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. von W. Kahl, Chr. Waldhoff, Chr. Walter (106. Lieferung Juli 2003)
- Huber, Joseph (2011)
 Monetäre Modernisierung. Zur Zukunft der Geldordnung
- Hume, David
 (1877) Nationalökonomische Abhandlungen [übers. Von H. Niedermüller]
 (1980) Vom Staatscredit. in: Diehl / Mombert (Hg.) 1980: 30 - 45
- HVerfG (1984)
 Urteil vom 30.5.1984 (HVerfG 1/84). in: HmbJVBl 1984, 169
- Institut Finanzen und Steuern (1968)
 Zur Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushaltsentwurfs 1969. (Heft 110).
- Jahndorf, Christian (2003)
 Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht. Formenstrenge und Gestaltungsspielräume im Haushalts- und Staatsschuldenrecht sowie Reformüberlegungen unter Einbeziehung der Haushaltssysteme Frankreichs und Englands,
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2010)
 Grenzen der Staatsverschuldung in den Bundesländern gemäß Föderalismusreform II. Aktualisierte Version 07.10.2010. Handreichung für den AK Haushalt zur Einrichtung von Schuldengrenzen in den Bundesländern (= Anlage zu Rundschreiben 08/2010)
- Kastrop, Chr. / Meister-Scheufelen, G. / Sudhof, M. (2010)
 Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen [= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 219]
- Kastrop, Christian / Snelling, Martin (2008)
 Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel, in: Wirtschaftsdienst 6/2008, 375- wirtschaftsdienst.eu/downloads/get-file.php?id=2015382 >15.11.15>]
- Kinder, Klaus (1966)
 Die sogenannten Sondervermögen des Bundes in finanzwissenschaftlicher Sicht (= Diss. Univ. Köln).
- Kirchhof, Paul (2012)
 Deutschland im Schuldensog. Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger

- Koller, Tanja (2003)
Maastrichtkonform ausgliedern. Zur Auslagerung von Staatsschulden
- Köppe, Hans (1901)
Freie oder Zwangstilgung der Staatsschulden. (Univ. Diss. Rostock)
- Krüger-Spitta, Wolfgang / Bronk, Horst, O (1973)
Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik.
- Kube, Hanno (2009)
Art. 115 GG. in: Maunz/Dürig/Scholz/Klein, Grundgesetz. Kommentar, Bd. VII: Art. 107 – 146.
- Kuntze, Sven (2014)
Die schamlose Generation. Wie wir die Zukunft unserer Kinder und Enkel ruinieren
- Lappin, Roland (1994)
Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz: Ein Plädoyer gegen den Kreditstaat [Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 666 - Univ.-Diss Erlangen-Nürnberg 1993]
- Magin, C. (2010)
Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse. in: Wirtschaftsdienst 90/2010, 262-268
- Mahrenholz (2002)
Art. 110 GG. in: AK-GG (3. Aufl.) 2002
- Mai, Karl
(1999) Reduzierung der Staatverschuldung. eine Kurzorientierung [<http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m9916.pdf>]
(2004) "Schulden sind unsozial".. eine Replik [auf Prof. Sinn], in: [<http://memo.uni-bremen.de/dics/m2704.pdf>]
(2007) Welche Ambivalenzen prägen die Staatverschuldung? [http://www.praxisphilosophie.de/mai_schulden.pdf]
- Mangoldt / Klein / Starck (2001)
Das Bonner Grundgesetz. ["Bonner Kommentar"] 4. , vollst. Neu bearb. Aufl.] hrsg. V. Christian Stark
- Mangoldt, Hermann von (1953)
Das Bonner Grundgesetz. Erläutert von Hermann Mangoldt mit einem Geleitwort von Gerhard Leibholz
- Meder, Hermann (1959)
Rechtsgrenzen der Kreditemächtigung des Bundes. in: WM [Wertpapier-Mitteilungen] 7/1959, S. 180ff.
- Meyer, Hans
(2007) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. [= Kompaktstudium Wirtschaftswissenschaften, Bd. 14, 2., vollst. überarb. u. erw. Aufl.]
(2009) Staatsschulden und Demokratie. [unveröffentlichter Vortrag an der Univ. Freiburg] Moritz, Karl-Heinz / Stadmann, Georg
- Münch/Kunig (2012)
Grundgesetz. Kommentar (begr. von Ingo von Münch, hrsg. von Ph. Kunig (6. neu bearb. Aufl.)

- Nebesius, Friedrich (1980)
Über die Natur und die Ursachen des öffentlichen Kredits. in: Diehl / Mombert (Hg) 1980: 167 - 210
- Neidhardt, Hilde (2010)
Staatsverschuldung und Verfassung. Geltungsanspruch, Kontrolle und Reform staatlicher Verschuldungsgrenzen [Univ., Diss. Freiburg 2010]
- Nowotny / Zagler Ewald / Martin (2009)
Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft [5., neu bearb.Aufl.]
- Oetjens, Hermann
(2006) Das Gehirn, das Ich und die Straßenverkehrsordnung. in: Kulturen: Streit – Analyse - Dialog (= Beiträge des 29. Intern. Wittgenstein Symposiums 6. - 12. Aug. 2006, Kirchberg am Wechsel, S. 231 – 233
(2015) Die Schwarze Null und der Schuldenberg. Ein Plädoyer gegen die Verewigung der Staatsschulden, in: DÖV 22/2015: 947 – 957.
- ÖPP Deutschland AG Seite an Seite (2013)
Die öffentliche Hand setzt auf private Partner. [offizielle Broschüre] Verlagsbeilage im journalist September 2013
- Panorama (2012)
Wem gehört Deutschland? Die Profiteure der Staatsverschuldung [Sendung vom 18.4.2012 - im Internet abrufbar unter: <http://daserste.ndr.de/panorama/media/staatsverschuldung100.html>].
- Parlamentarische Rat Der (1999)
[hrsg. unter Leitung von Kurt G. Wernicke] 12. Ausschuß für Finanzfragen [Feldkamp, Michael F. (1962-)]
- Patzig, Werner (1985)
Zur Problematik der Kreditfinanzierung staatlicher Haushalte. in: DÖV 38/1985, 293
- Piduch / Dreßler / Heller
Bundeshaushaltsrecht. Kommentar zu den Artikeln 91a, 91b, 91c, 91d, 91e, 104a, 104b, 109 bis 115, 125c, 143c, 143d des Grundgesetzes und zur Bundeshaushaltsordnung mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf das Haushaltsrecht der Länder und ihrer Gemeinden [begr. von Erwin Adolf Piduch, fortgef. u. neu bearb. von Karl-Heinz Heller]
- Piduch, Erwin Adolf
(1969) Ist die Netto-Veranschlagung der Krediteinnahmen verfassungsrechtlich zweifelhaft? in: DÖV 1969, 190
(1969) Ist die Nettoveranschlagung der Krediteinnahmen verfassungswidrig? Antwort auf die Erwiderng Sponheuer (DÖV 1969, 486), in: DÖV 1969, 796 (o.J.) Bundeshaushaltsrecht. [Kommentar Loseblattsammlung]
- Piketty, Thomas (2014)
Das Kapital im 21. Jahrhundert. [Le capital au XXle siècle <dt.> - aus dem Französischen von I. Utz u. St. Lorenzer),
- Preiswerk, Susanne (1942)
Geschichtlicher Überblick über die Theorien der Staatsverschuldung. Mit

- besonderer Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Zusammenhänge (Diss. Univ. Basel)
- Püttner, Günter (1980)
Staatsverschuldung als Rechtsproblem. Ein verfassungsrechtliches Plädoyer gegen die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte. (Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 2. Juli 1980)
- Raffelhüschchen / Hagist / Moog / Vatter (2009)
Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich [Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 107, Januar 2009]
- Sachs, Michael (2009)
Grundgesetz. 5. Aufl. 2009
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998/99) Vor weitreichenden Entscheidungen.
(2007) Staatsverschuldung wirksam begrenzen.
(2011/12) Verantwortung für Europa wahrnehmen.
- Sacksofsky, Ute (2010)
Die Justitiabilität der Schuldenregel, in: Kastrop / Meister-Scheufelen / Sudhof 2010) 393 – 415.
- Schachermayer, Walter (2011)
Der Rechenfehler der Schuldenbremse. [<http://derstandard.at/1323916683867/Staatsschulden-Der-Rechenfehler-der-Schuldenbremse>] [Aufruf: 06.12.2013]
- Schiller, Robert (2013)
Die verfassungsrechtliche Begrenzung der Staatsverschuldung. Herausforderungen an die "Schuldenbremse" [Univ.-Diss. Trier 2012]
- Schlesinger / Weber / Ziebarth, Helmut / Manfred / Gerhard (1993)
Staatsverschuldung - ohne Ende? Zur Rationalität und Problematik des öffentlichen Kredits
- Schmidt-Bleibtreu / Hofmann/ Brockmeyer (2011)
GG - Kommentar zum Grundgesetz. [begr. Von Bruno Schmidt-Bleibtreu, hrsg. von Hans Hofmann, bearb. von Hans Bernhard Brockmeyer] (12. Aufl.)
- Schmidtchen, Dieter (o.J.)
Grenzen der Staatsverschuldung. http://www.uni-saarland.de/fak1/fr12/schmidtchen/old/lehre/WS%2008_09/Folien_UE3_Final.pdf >27.7.14<
- Schneider, Hans-Peter (2009)
Das Grundgesetz. Dokumentation seiner Entstehung, Bd. 26: Artikel 108 bis 115.
- Schneider, J.-P. (2001)
Art. 109 GG. in: AK-GG (3. Aufl.)
- Scholz, Olaf (2012)
Stabilität, Sicherheit und Handlungsfähigkeit: Strukturelle Lösung für das Problem der Altschulden der Länder [19.4.2012: http://www.olaf-scholz.de/media/public/db/media/1/2010/12/184/loesung_fuer_das_problem_der_altschulden_der_laender.pdf]

- Schorkopf, Frank (2012)
Verfassungsrechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine Umsetzung des Schuldentilgungspaktes des Sachverständigenrates. [Gutachten im Auftrage des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung]
- Siekmann, Helmut (2009)
Art. 104a-115 GG. in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009
Simmert, D.B.
- SPD-Bundestagsfraktion (2010)
Reichtum und Finanzmarktkrise. Handlungsbedarf und politische Antworten. (Konferenz der Arbeitsgruppe Verteilungsgerechtigkeit und soziale Integration der SPD-Bundestagsfraktion am 28. Juni 2010 in Berlin)
- Spehl, Harald (2011)
Tschüss, Kapitalmarkt. Die zerrütteten Finanzen erdrosseln den Staat. Es gibt einen Weg, Deutschland innerhalb einer Generation vollständig zu entschulden, in: DIE ZEIT N° 44/2011 [30. Oktober 2011 - <http://www.zeit.de/2011/44/Deutschland-Schuldenabbau/>]
- Sponheuer, Theo
(1969) Ist die Nettoveranschlagung der Krediteinnahmen verfassungsrechtlich zweifelhaft? Erwiderung zu Erwin Adolf Piduch in DÖV 1969, 190, in: DÖV 1969, 486
(1969) Nochmals: Ist die Nettoveranschlagung der Kredite verfassungsrechtlich zweifelhaft? Erwiderung auf die Antwort Piduch (DÖV 1969, 705), in: DÖV 1969, 784
- Stalder, Inge (1997)
Staatsverschuldung in der Demokratie. Eine polit-ökonomische Analyse (Univ. Diss. Erlangen, Nürnberg 1966)
- Statistisches Bundesamt (2014)
Finanzen und Steuer. Schulden der öffentlichen Haushalte [1959 - 2012] erschienen 31.7.2013, korr. 23.1.2014 - https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/Schulden/SchuldenOeffentlicherHaushalte2140500127004.pdf?__blob=publicationFile
- Stein, Lorenz von (1871)
Lehrbuch der Finanzwissenschaft, zweite Aufl. Leipzig
- Stelter, Daniel
(2013) Die Billionen-Schuldenbombe: wie die Krise begann und warum sie noch lange nicht zu Ende ist
(2014) Die Schulden im 21. Jahrhundert. Was ist drin, was ist dran und was fehlt in Thomas Pikettys "Das Kapital im 21. Jahrhundert"
- Struensee, Carl August von (1980)
Abhandlung über wichtige Gegenstände der Staatswirtschaft. in: Diehl, K. / Mombert, P. (Hg.) (1980) Das Staatsschuldenproblem, S. 46 - 93.
- Tappe, Henning
(2009) Die neue "Schuldenbremse" im Grundgesetz. - Defizite (in) der Föderalismusreform, in: DÖV 2009 (Heft 21) 881 – 890
(2010) Haushaltsrechtliche Umsetzung der Artikel 109 und Artikel 115 GG

- n.F. in Bund und Ländern. in: Kastrop/Meister-Scheufelen/Südhoff (Hg.) 2010: 432 - 462
- Thewes, Frank (2013)
Jetzt ist es raus: Der Staat zahlt seine Schulden nie zurück, in: Focus 31.10.2013 [http://www.focus.de/finanzen/steuern/thewes/thewes-rechnet-ab-jetzt-ist-es-raus-der-staat-zahlt-schulden-nie-zurueck_aid_1143741.html]
- Übelmesser, Silke (2010)
Staatsverschuldung: [Vorlesung: II Einnahmenpolitik: Staatsverschuldung, Vorlesung LMU München SS 2010 - http://www.fwiw.vwl.uni-muenchen.de/lehre/archiv/vorlesungen/2010_budget/kap7.pdf], -
- Verein Monetäre Modernisierung (2013)
Die Vollgeldreform. Wie Staatsschulden abgebaut und Finanzkrisen verhindert werden können (3. Aufl.)
- Verfassungsgerichtshof des Saarlandes (1969)
Lv 1/68 - Urteil vom 16.7.1969 - als PDF abrufbar unter: <http://www.verfassungsgerichtshof-saarland.de> >13.9.2015<
- Vesper, Dieter
(2007) Staatsverschuldung und Öffentliche Verschuldung. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung [Policy Brief Nov. 2007] [http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_11_2_2007.pdf], Düsseldorf –
(2012) Politische Zielkonflikte bei der Umsetzung der Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene. (Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung)[http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/120323_zielkonflikte_bei_umsetzung_schuldenbremse_rls-studie.pdf]
- Wagner, B. O (1981)
Die Schulden der öffentlichen Hand. [= Fakten, Meinungen, Argumente: Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung, Folge 8)
- Wagner, Helmut (2003)
Makroökonomie.
- Wendt, Rudolf (2010)
Art. 115 GG, in v. Mangold/Klein/Starck, GG Kommentar. Bd. 3: Art. 83-146 (6. Aufl.)
- Wiebel, Markus (1978)
Art. 115 GG. in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz [Zweitbearbeitung April 1978] – [<http://www.oetjens.info/resources/Artikel+115+Wiebel+1978++CFMueller.pdf> <05.11.2015>
- Wieland, Joachim (2006)
Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzwissenschaft. [Institut für Monetary and Financial Stability, Working Paper Series No. 7 (2006)
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen
(1979) Gutachten zur Schuldenstrukturpolitik des Staates. (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 27)
(1980) Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik. (Schriftenreihe des BMF, Heft 29)
(1980) Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen. Abgrenzungen

u. Folgerungen im Hinblick auf Art. 115 Grundgesetz . Verabsch. Am 26. April 1980

(1984) Gutachten zum Problem einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung. (Schriftenreihe des BMF, Heft 34)

(1985) Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik - Grenzen staatlicher Verschuldung. (Schriftenreihe des BMF, Heft 36)

(1994) Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern. [Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen/Deutschland; 54]

(2005) Haushaltskrisen im Bundesstaat [Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen / Deutschland; 78]

(2007) Schuldenbegrenzung nach Art. 115 GG. [Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie Michael Glos vom 09. Dezember 2007]

(2008) Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115 GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes. [Gutachten vom 24. Januar 2008]

(2013) Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer. Eine finanzwissenschaftliche Analyse (Gutachten 01/2012 vom 21. Mai 2013)

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium

(1968) Stellungnahme zu Fragen der Staatsverschuldung. [23.Juli 1968 - F. Neumark]

Wolf, Ulrich (1984)

Verfassungsrechtliche Grenzen der Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bedeutung des Art. 115 GG im Rahmen der von Art. 109 Abs. 2 GG verankerten gesamtwirtschaftlichen Funktion des Haushalts (Univ. Diss. Hamburg)

Zorn, Konrad (1905)

Über die Tilgung von Staatsschulden. (Univ. Diss. Würzburg)

9.2 Zitierte Literatur zu „staatsschulden-a.de“

- Buchheim (2001) Christoph,
Die Unabhängigkeit der Bundesbank. Folge eines amerikanischen Oktrois?,
in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 49/2001, 1-30 (als pdf abrufbar:
- https://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_1_1_buchheim.pdf
<12.04.24>)
- Bundesrechnungshof (1991)
Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, in: BT-Drs. 12/1150, S. 20.
- Deutsche Bundesbank (2019)
Geld und Geldpolitik, Frühjahr 2019 (wird kostenlos abgegeben, auch digital unter: www.bundesbank.de/bildung).
- Ederer/Mittendrein/Schwarz (2015)
Staatsfinanzierung durch die EZB: Ein notwendiger Tabubruch, in: Kurswechsel 1/2015: 84-87 (<http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/84-87.pdf>) <15.04.24>
- Ehnts, Dirk
(2016) Geld und Kredit: eine €-päische Perspektive, Marburg (metropolis)
(2022) Modern Monetary Theory: Eine Einführung, Wiesbaden
- Engels/Hugo (2007),
Verschuldung des Bundes und rechtliche Schuldengrenzen, in: DÖV 60/2007: 441ff)
- Fahrholz (2012) Christian
Monetäre Finanzierung und europäische Geld(un)ordnung, Working Papers on Global Financial Markets, No. 38 (https://www.econstor.eu/bitstream/10419/94452/1/wp_38.pdf)
- Flassbeck (2014) Heiner
MMT – oder was ist dran an der modernen monetären Theorie?
(https://www.fspiecker.de/wp-content/uploads/2021/01/2014_09_30_Flassbeck_unser-geldsystem-xxvi-mmt-oder-was-ist-dran-an-der-modernen-monetaren-theorie.pdf)
- Flassbeck / Spiecker / Steinhardt (2017)
Das Schuldenproblem und die europäische Krise (www.makroskop.eu), 18.5.2017.
- Forschungsgruppe „Monetäre Souveränität“
des „Hamburger Instituts für Sozialforschung“ (<https://www.his-online.de/forschung/forschungsgruppe-monetaere-souveraensnaet/>)
- Huber (2018) Joseph,
Monetäre Souveränität. Geldsystem im Umbruch. Metropolis, Marburg
- Huber (2021) Joseph,
Das Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch die Zentralbank nach Artikel 123 AEUV. Die Zentralbanken zwischen staatlicher Geldhoheit und Geldsystem-Dominanz der Banken (<https://vollgeld.page/monetaere-staatsfinanzierung>)
- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2010),
Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine transparente Finanzpolitik,

- (<https://publicgovernance.de/html/de/Runter-vom-Schuldenberg.htm>)
<15.4.24>
- Karwat (2021) Klaus,
Schuldenfreies Geld. Warum der Kapitalismus eine Systemreform braucht,
Marburg
- Kremer (2016) Jürgen
Geld ohne Schuld. Geldsysteme und Vollgeldreform, Marburg
- Krumbein (2018) Wolfgang,
Staatsfinanzierung durch Notenbanken! Theoretische Grundlagen, historische Beispiele und aktuelle Konzeptionen einer großen Steuerungschance,
Marburg
- Makroskop (2022) Redaktion
Monetäre Staatsfinanzierung: Fluch oder Segen? (<https://makroskop.eu/20-2022/monetare-staatsfinanzierung-fluch-oder-segen/>) <15.04.24>
- Mittendrein/Schwarz (2013) Lisa/Valentin
Progressive Antworten auf die Eurokrise. Warum wir radikale Lösungen brauchen, in: Momentum 13: policy paper; (https://www.momentum-kongress.org/system/files/congress_files/2020/10_p_mittendrein-schwarz_0.pdf)
<15.4.24>
- Modern Money Theory (MMT):
https://de.wikipedia.org/wiki/Modern_Monetary_Theory
- Monetative e.V.
Die Vollgeldreform (https://monetative.de/wp-content/uploads/2020/11/Vollgeldbroschüre_neu.pdf) (Broschüre)
- Oetjens, Hermann
(2015) Der Schuldenberg unter dem Grundgesetz, Freiburg 2015 [auch unter: <https://freidok.uni-freiburg.de/data/10609>] – hier Kap. 7.
(2015) Die Schwarze Null und der Schuldenberg. Ein Plädoyer gegen die 'Verewigung' der Altschulden, in: DÖV 22/2015, S. 947-957 (jetzt auch in: Oetjens (2021) hier: Kap. 5).
(2019) Zu einer neuen Philosophie des Geldes. Monetäre Finanzierung des Staates als Alternative zur „Schwarzen Null“. Offener Brief an den Sachverständigenrat v. 24.10.19 (<https://staatsschulden-a.de/wp-content/uploads/2024/03/SVR-MonInvFin191024.pdf>; <https://vollgeld.page/monetaere-staatsfinanzierung>.) hier: Kap. 3.
(2021) Zwischen Gott und Atom. Die Dinge als Zeichen und die Zeichen als Dinge, 2. Aufl. (independently published – kindle)
(2024) Monetäre Finanzierung als Alternative zu Staatsschulden am Kapitalmarkt - https://staatsschulden-a.de/wp-content/uploads/2024/03/240123-Monetaere_Finanzierungstatt_Schulden_am_Kapitalmarkt01.pdf) hier: Kap. 2.
- Paetz (2018) Michael
Was ist Geld? (www.was-ist-geld.de <15.4.24>)
- Paetz (2022) Michael,
Modern Monetary Theory. Rückkehr des gesamtwirtschaftlichen Denkens, in:

- ApuZ 18-19/2022 (<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/geldpolitik-2022/507736/modern-monetary-theory/> <17.4.24>);
- Polleit (2020) Thorsten,
Die EZB und das Verbot der monetären Staatsfinanzierung, - <https://www.misesde.org/2020/06/die-ezb-und-das-verbot-der-monetaeren-staatsfinanzierung-ein-er-klaerungsversuch/>
- Polleit (2022) Thorsten,
Der Weg zur Wahrheit: Eine Kritik der ökonomischen Vernunft,
- Robbe (2010) Patrizia,
Zur Reichweite des Verbots der monetären Finanzierung von öffentlichen Defiziten gemäß Art. 123 AEUV, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 11 – 3000 – 23/10), 9. Februar 2010.
- Sachverständigenrat (2007)
Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007
- Sahr (2022) Aaron
Die monetäre Maschine. Eine Kritik der finanziellen Vernunft, München
- Schäfer (2014) Stefan,
Sollten Zentralbanken unabhängig sein? Neue Diskussionen über ein altes Dogma, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 94 (2014), Heft 1, S. 69 – 75
(<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2014/heft/1/beitrag/sollten-zentralbanken-unabhaengig-sein.html> >24.03.24<.
- Schöffski (2020) Tim
Staatsfinanzierung - Art. 123 AEUV -: Disparitäten beim Normativitätsverständnis in der Europäischen Währungsunion. - Berlin: Peter Lang, 2020. - (Europäische Hochschulschriften / 2; Band 6167)
- Werber (2015) Bert
Mögliche Grenzen monetärer Staatsfinanzierung, in: Kurswechsel 1/2015: 88-91 (<http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/88-91.pdf>) <15.4.24>
- Wissenschaftliche Dienste (2010) des Deutschen Bundestages:
Maßnahmen der Europäischen Zentralbank zur Bekämpfung der Spannungen an den Finanzmärkten - Vereinbarkeit des Ankaufs von Staatsanleihen von Mitgliedstaaten mit den grundlegenden Verträgen der Europäischen Union, Sachstand: Abschluss der Arbeit: Fachbereich: WD 11–3000–120/10 19.Mai 2010, WD 11: Europa (<https://www.bundestag.de/resource/blob/406160/135af124a5a6a5ff78f0cde89e96dfd6/wd-11-120-10-pdf-data.pdf>).
- Wray (2022) L. Randall,
Modern Monetary Theory. Ökonomische Revolution oder Geldflutung. Eine Einführung
- Wrobel (2018) Ralph,
Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank: Eine Erfolgsgeschichte, Ordnungspolitische Diskurse, No. 2018-01, OrdnungspolitischesPortal (OPO),s.l.(<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181282/1/1028877277.pdf>) <24.03.24>