

Geske, Otto-Erich

**Article — Digitized Version**

## Verschuldungsgrenzen in gesamtwirtschaftlicher Normallage

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Geske, Otto-Erich (1989) : Verschuldungsgrenzen in gesamtwirtschaftlicher Normallage, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 8, pp. 383-388

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136546>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Otto-Erich Geske

## Verschuldungsgrenzen in gesamtwirtschaftlicher Normallage

*Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 18. April 1989 eine Entscheidung zu den Grenzen der Staatsverschuldung getroffen, in der wichtige verfassungsrechtliche Verpflichtungen für die wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik festgelegt wurden. Dr. Otto-Erich Geske erläutert die Feststellungen und Begründungen des Gerichts über die Verschuldungshöhe in der „gesamtwirtschaftlichen Normallage“.*

Es versteht sich von selbst, daß das BVerfG bei seiner Entscheidung von der geltenden Verfassungslage ausgeht und die von den Antragstellern<sup>1</sup> beanstandete Höhe der Kreditaufnahme an den Maßstäben des Grundgesetzes mißt. Die im vorliegenden Fall einschlägigen Vorschriften sind die im Rahmen der Finanz- und Haushaltsreform von 1967 und 1969 geschaffenen Artikel 109 Abs. 2 und 115 Abs. 1 Satz 2 GG.

Artikel 109 Abs. 2 lautet: „Bund und Länder sind verpflichtet, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.“ Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG lautet: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

### Die Verfassung als Entscheidungsmaßstab

Die Erinnerung an das geltende Verfassungsrecht ist notwendig, weil die in dem Regelungskonzept der Artikel 109 Abs. 2 und 115 Abs. 1 GG zugrunde liegende Vorstellung davon ausgeht, „daß eine an der Nachfrage ansetzende Beeinflussung der wirtschaftlichen Konjunktur durch die staatliche Haushaltspolitik möglich und geboten erscheint“<sup>2</sup>. Derzeit wird aber in Fachkreisen diese antizyklische Konzeption der Globalsteuerung als zeitbedingte und bereits überholte wissenschaftliche Modeströmung eingeordnet und durch eine neue, nämlich die sogenannte Angebotstheorie, ersetzt. Insofern ist es sinnvoll und auch sehr aufschlußreich, daß das BVerfG

die wissenschaftliche Kritik an dem Konzept des verfassungsändernden Gesetzgebers aufnimmt und wie das Gericht Verfassungsrecht und zeitbedingte theoretische Lehrmeinungen gegenüberstellt, indem es hierzu ausführt:

„Dieses Konzept sah sich alsbald einer Kritik ausgesetzt; sie vermißte teils in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 109 Abs. 2 GG die klare Entscheidung zwischen einer situationsbezogenen Verschuldungspolitik, die allein auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgerichtet ist, und einer noch objektbezogenen und dadurch begrenzten Verschuldungspolitik, teils hielt sie es für schwer umsetzbar, wenn nicht gar für ungeeignet, die erstrebte Begrenzung des Umfangs der staatlichen Kreditaufnahme durch deren Bindung an die Ausgaben für Investitionen zu erreichen. . . Die Kritik verstärkte sich angesichts der beobachteten Funktionsschwäche des fiskalpolitischen Instrumentariums bei der Rückführung zuvor entstandener Verschuldung sowie im Gefolge des in den Wirtschaftswissenschaften vordringenden Monetarismus, der unter Ablehnung fiskalpolitischer Eingriffe in den Marktmechanismus das Konzept einer an der Investitionsbereitschaft ansetzenden „Angebotspolitik“ entwickelt hat. . .

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat diese Kritik bislang nicht zum Anlaß für eine erneute Änderung des Grundgesetzes genommen; zudem ist der Auftrag an den Gesetzgeber in Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG, ein die weithin unbestimmten verfassungsrechtlichen Vorga-

<sup>1</sup> Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes bezieht sich auf den Antrag von Dr. Kohl, Dr. Zimmermann und 229 weiteren Mitgliedern der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, das Haushaltsgesetz aus dem Jahre 1981 und die darin vorgesehene Nettokreditaufnahme des Bundes auf seine Verfassungsmäßigkeit zu beurteilen.

<sup>2</sup> Bundesverfassungsgericht in der Urteilsausfertigung vom 18. 4. 1989 (BVerfGE unter D.1.3).

*Dr. Otto-Erich Geske, 58, Ministerialdirektor a.D., war von 1972-1982 Abteilungsleiter im Bundesministerium der Finanzen.*

ben konkretisierendes Gesetz zu erlassen, insbesondere hinsichtlich der wichtigen näheren Festlegung des Investitionsbegriffs unausgeführt geblieben. Angesichts dessen hat die verfassungsrechtliche Überprüfung eines Haushaltsgesetzes von dem vorfindlichen Regelungsgehalt der Art. 109 Abs. 2, 115 Abs. 1 Satz 2 GG auszugehen. Darin liegende Unbestimmtheiten aufzulösen und die Instrumentarien der Haushalts- und Finanzpolitik im Hinblick auf etwaige neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu verändern, ist Aufgabe des Gesetzgebers; das Bundesverfassungsgericht ist hierzu nicht berufen. Das schließt allerdings nicht aus, daß bei einer Anwendung der Art. 109 Abs. 2, 115 Abs. 1 Satz 2 GG auf konkrete Sachverhalte Veränderungen der wirtschaftlichen Gegebenheiten, die diese Sachverhalte prägen, und die wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse hierzu nicht unerheblich sind; dies ist vom Bundesverfassungsgericht zu beachten.“<sup>3</sup>

Nach diesen Ausführungen ist es offensichtlich und auch zwangsläufig, daß die Argumentation des BVerfG von der Verfassungsvorschrift des Artikels 109 Abs. 2 GG ausgeht, durch die der Bund und die Länder<sup>4</sup> verpflichtet sind, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Diese Bindung erstreckt sich auch auf die Kreditaufnahme, da diese Bestandteil der Haushaltswirtschaft ist. Dieser nach Artikel 109 Abs. 2 GG gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Kreditaufnahme entsprechend unterscheidet – nach der Auslegung des BVerfG – Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG zwischen einer gesamtwirtschaftlichen Normallage und einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts<sup>5</sup>.

### Regelfall und Ausnahme

Das BVerfG hat die Regelung für die Kreditaufnahme „in einer Störungslage, insbesondere bei einem Konjunkturabschwung“ im 2. Halbsatz des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich nur als die „Ausnahme vom Regelfall“ bezeichnet, aber die überzogenen Formulierungen der Antragsteller, es handele sich um den extremen Fall eines sogenannten Haushaltsnotstandes, vergleichbar mit dem staatsrechtlichen Ausnahmezustand, zurückgewiesen<sup>6</sup>. Das Gericht hat bei seiner Verfassungsauslegung darauf hingewiesen, daß die Inan-

spruchnahme der Ausnahmenvorschrift durch den Haushaltsgesetzgeber auf die Situation begrenzt ist, in der „eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht“<sup>7</sup>.

Durch diese Zuordnung der Ausnahmeregelung wird klar, daß das BVerfG alle übrigen gesamtwirtschaftlichen Situationen außer der Störungslage als „gesamtwirtschaftliche Normallage“ ansieht. Diese Gegenüberstellung von Regelfall und Ausnahme in Artikel 115 Abs. 1 GG geht auf frühere Formulierungen aus der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift zurück.

Die Gleichsetzung von Regelfall und gesamtwirtschaftlicher Normallage wird sicherlich zunächst Verständnisschwierigkeiten für den politischen und ökonomischen Sprachgebrauch bringen; liegt es doch nahe, eine gesamtwirtschaftliche Normallage als eine gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtslage zu verstehen und damit diese beiden Begriffe gleichzusetzen. Im Urteilstext ist aber klargestellt, daß das BVerfG mit der Kreditaufnahme in einer wirtschaftlichen Normallage jede Kreditaufnahme gemeint hat – mit Ausnahme der in der Situation eines gestörten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

### Gesamtwirtschaftliche Normallage

„Für die Normallage“, so führt das BVerfG zu Artikel 115 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbsatz GG aus, „wird die Kreditaufnahme nicht ausgeschlossen. Sie wird vielmehr grundsätzlich zugelassen, aber nach Maßgabe dessen eingeschränkt, was in Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geboten erscheint; diesen Erfordernissen ist Rechnung zu tragen.“<sup>8</sup>

An dieser Stelle des Urteils werden vom BVerfG zwei erläuternde Beispiele für eine restriktive Kreditaufnahme angefügt, wobei in dem weitergehenden Fall sogar eine Nettokreditaufnahme von (weniger als) Null, d. h. eine Schuldentilgung, genannt wird: „Hiernach kann beispielsweise die Kreditaufnahme gering zu halten oder eine im gesamtwirtschaftlichen Interesse eingegangene Verschuldung zurückzuführen sein, falls ein solches Haushaltsgebaren im Hinblick auf eine an der Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgerichtete mittelfristige Wirtschaftspolitik vonnöten erscheint.“<sup>9</sup> Aber auch eine expansive Kreditaufnahme kann in einer gesamtwirtschaftlichen Normallage angebracht sein, wenn dies gesamtwirtschaftlich erforderlich

<sup>3</sup> BVerfGE D.I.3.

<sup>4</sup> Auch wenn in der Entscheidung nur ein Gesetz des Bundes auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüft wurde, sind auch die Länder von der verfassungsgerichtlichen Auslegung des Artikels 109 Abs. 2 GG mitbetroffen. Differenzierter ist das Ergebnis für dem Artikel 115 Abs. 1 GG entsprechende Regelungen der Länder und deren notwendige Konkretisierungen.

<sup>5</sup> BVerfGE D.I.2.b).

<sup>6</sup> BVerfGE D.I.2.b), bb).

<sup>7</sup> BVerfGE D.III.1.b).

<sup>8</sup> BVerfGE D.I.2.b), aa).

<sup>9</sup> BVerfGE D.I.2.b), aa).

ist. Allerdings „wird der Haushaltsgesetzgeber in Artikel 115 Abs. 1 Satz 2, Halbsatz 1 GG daran gebunden, nicht mehr an Krediten aufzunehmen, als für Investitionen ausgegeben wird“<sup>10</sup>.

In der finanzpolitischen Realität umfaßt die „gesamtwirtschaftliche Normallage“ also die ganze Skala der ökonomischen Situationen, in denen auf der einen Seite keine Nettokreditaufnahme und sogar ein Schuldenabbau gesamtwirtschaftlich geboten sind und in denen auf der anderen Seite eine expansiv wirkende Kreditaufnahme erforderlich erscheint, solange diese Kreditaufnahme die Höhe der Investitionen nicht überschreitet.

Dem Kurzschluß, es bestehe praktisch doch nie eine Situation, in der man von einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht sprechen könne, also sei das Gleichgewicht immer gestört und daher die Kreditaufnahme immer unbegrenzt, hat das BVerfG in seiner Begründung vorgebeugt, indem es zu dem in die Verfassung aufgenommenen Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf die Entstehungsgeschichte des Artikels 109 Abs. 2 GG verweist. Ziel der Finanz- und Haushaltsreform der Jahre 1967 und 1969 war es, so übernimmt das BVerfG die Absichten des verfassungsändernden Gesetzgebers, „die staatliche Haushaltswirtschaft und Haushaltspolitik sowie das Haushaltsrecht angesichts der erkannten gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Staatshaushalts zugleich in den Dienst einer konjunktursteuernden Wirtschafts- und Finanzpolitik zu stellen“<sup>11</sup>.

Die 1967 vorgenommene Verfassungsänderung mit der in Artikel 109 Abs. 2 GG aufgenommenen Verpflichtung von Bund und Ländern, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, wurde bekanntlich vom Erlaß des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 begleitet<sup>12</sup>.

„Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 2 GG geht hervor, daß der verfassungsändernde Gesetzgeber in der gleichzeitig entstandenen Vorschrift des § 1 Satz 2 StWG eine zutreffende Umschreibung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sah, daß er aber die dortigen vier wirtschaftspolitischen Teilziele (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum) nicht im Grundgesetz festschreiben wollte, um dieses für künftige Fort-

entwicklungen der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnis offenzuhalten. . . Demnach stellt der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen unbestimmten Verfassungsbegriff dar, der einen in die Zeit hinein offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer, gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständiger Fachdisziplin enthält. Da indessen nach deren gegenwärtigem Kenntnisstand gesicherte abweichende Erkenntnisse nicht vorliegen, kann zur Konkretisierung dieses Begriffs weiterhin auf die Teilziele des § 1 Abs. 2 StWG zurückgegriffen werden. . .“<sup>13</sup>

Im Zusammenhang mit der Prüfung, wann eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, stellt das BVerfG ausdrücklich fest, „daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht dynamisch zu verstehen ist. . . Es meint nicht die volle und nachhaltige Erreichung aller Teilziele zugleich, sondern eine relativ-optimale Gleichgewichtslage in der Realisierung der Teilziele, die untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen können und oftmals nicht ohne wechselseitige Abstriche realisierbar sind. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht unterliegt damit ständigen Schwankungen und erscheint demgemäß stets als prekär. Diese Labilität allein rechtfertigt aber noch nicht die Annahme einer Störungslage. Die Inanspruchnahme der Ausnahmevorschrift ist vielmehr erst dann gerechtfertigt, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht; für die Annahme einer solchen Störungslage kommt es weniger auf die zu einzelnen Komponenten gegebenen Daten als auf die darin erkennbare Entwicklungstendenz an“<sup>14</sup>.

### Investitionssumme als Obergrenze

Das sind deutliche und beschränkende Klarstellungen an die Adresse des Haushaltsgesetzgebers, denen dieser im Rahmen der ihm bei einer Störungslage obliegenden formellen Darlegungslast Rechnung tragen muß. Sie führen zu einer engen Fassung der Anwendungssituationen für eine über der Investitionssumme liegende erhöhte Kreditaufnahme im Ausnahmefall. Sie führen aber nicht gleichzeitig dazu, den Handlungsraum des Haushaltsgesetzgebers für Kreditaufnahmen im gesamtwirtschaftlichen Normalfall auszuweiten, denn der bleibt auf eine Kreditaufnahme in Höhe der Investitionsbegrenzt.

Für die obere Grenze der Kreditaufnahme in einer gesamtwirtschaftlichen Normallage ist demnach die

<sup>10</sup> BVerfGE D. I. 2. b), aa).

<sup>11</sup> BVerfGE D. I. 2. a).

<sup>12</sup> BVerfGE D. I. 2. a).

<sup>13</sup> BVerfGE D. III. 1. a.).

<sup>14</sup> BVerfGE D. III. 1. b).

Summe der Investitionsausgaben von zentraler Bedeutung. Nun hat aber das BVerfG ausgeführt, daß mit der Begrenzung der Kreditaufnahme in einer gesamtwirtschaftlichen Normallage nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2, Halbsatz 1 GG „an einem Grundelement der alten Deckungsregel festgehalten wird. Der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf zukünftige Einnahmen soll jedenfalls dadurch begrenzt werden, daß der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf. Entscheidend für den Inhalt und die Wirksamkeit dieser Begrenzung wird somit der Begriff der Investition, den die Verfassung allerdings undefiniert läßt“<sup>15,16</sup>. Der Auftrag an den Gesetzgeber in Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG („Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt“), ein die verfassungsrechtlichen Vorgaben konkretisierendes Gesetz zu erlassen, insbesondere hinsichtlich der wichtigen näheren Festlegungen des Investitionsbegriffs, sei aber unausgeführt geblieben<sup>17</sup>.

Das hat die Bundesregierung stets anders gesehen, weil der Gesetzgeber den Auftrag des Artikels 115 Abs. 1 Satz 3 GG doch durch die Bundeshaushaltsordnung und das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz erfüllt habe. Jedoch genügen diese beiden Gesetze keineswegs jenen Anforderungen, die das BVerfG durch den verfassungsrechtlichen Auftrag in Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG gestellt sieht.

Das BVerfG führt zur Bedeutung und zum Inhalt eines vollständigen Ausführungsgesetzes aus: „Das normative Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG zielt in beiden Halbsätzen im Rahmen der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) auf eine Begrenzung zulässiger Staatsverschuldung. Zu seiner vollen Realisierung ist es an die in Art. 115 Abs. 1 Satz 3 GG vorgesehene ausführende Gesetzgebung gebunden. Ohne eine solche bleibt es, trotz seiner fundamentalen Bedeutung für die Sicherung und Handlungsfähigkeit des modernen Leistungs- und Sozialstaates, unvollständig und teilweise wirkungslos. Das vorliegende Verfahren gibt Anlaß, den Gesetzgeber an die vollständige Erfüllung dieses Gesetzgebungsauftrags, der – anders als etwa in Art. 112 Satz 3 GG – nicht als bloße Ermächtigung formuliert ist, zu erinnern. Dazu gehört – neben einer möglichen Regelung von Einzelheiten im Hinblick auf die Darlegungspflicht bei In-

anspruchnahme der Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG – vor allem eine nähere Präzisierung des Investitionsbegriffs im Sinne des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG. Im Zusammenhang hiermit wird auch zu prüfen sein, ob die Vorgaben, die Art. 109 Abs. 2 GG im Rahmen des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG entfaltet, näher zu konkretisieren und damit handhabbar zu machen sind.“<sup>18</sup>

Soweit es um eine Ausweitung des in der Staatspraxis üblichen Investitionsbegriffs geht – und dazu hatte das BVerfG Anlaß, Stellung zu nehmen –, durch die dann auch die Verschuldungsgrenze erhöht würde, hat das Gericht alle definitorischen Erweiterungen – etwa im Hinblick auf Ausgaben für Ausbildung („human capital“) oder investive Verteidigungsausgaben – abgeblockt. Auch hier beruft sich das BVerfG auf die Entstehungsgeschichte und auf Sinn und Zweck der Vorschrift; eine solche Ausweitung „würde der normativen Intention dieser Bestimmung, die Staatsverschuldung zu begrenzen, geradewegs zuwiderlaufen“<sup>19</sup>.

Aus den wertenden Formulierungen im Zusammenhang mit der Kritik an der Festlegung der Investitionshöhe nach der derzeitigen Staatspraxis läßt sich sogar entnehmen, daß das Gericht die derzeit übliche Definition der Investitionen als zu weit ansieht. „Der Gesetzgeber soll – dies ist der Sinn und normative Gehalt des ihm erteilten Regelungsauftrags – anhand und unter Berücksichtigung der bislang gewonnenen Erfahrungen den Investitionsbegriff so präzisieren, daß er seiner Funktion möglichst gerecht werden kann, einer Staatsverschuldung vorzubeugen, die den Bundeshaushalt für die Zukunft zu stark belastet und den notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber, dessen diese zur Lösung der dann vordringlichen Probleme bedürfen, über Gebühr beschneidet . . . Er wird bei der ihm aufgetragenen eigenen Regelung vor

<sup>16</sup> BVerfGE D.IV.

<sup>19</sup> BVerfGE D.II.

<sup>20</sup> BVerfGE D.IV.2.

<sup>21</sup> Zwischen den staatlichen Ebenen bestehen bei der Definition des Investitionsbegriffs Interessen- und Meinungsunterschiede insbesondere darüber, ob Finanzhilfen und Zuschüsse für Investitionen (z. B. bei Mischfinanzierungstatbeständen) bei der gewährenden Gebietskörperschaft als Investitionen gerechnet werden sollen und/oder bei der die Investitionen vornehmenden. Vgl. insbesondere dazu Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, BMF-Dokumentation Nr. 6/1980 vom 20. 5. 1980. Für die gesamtwirtschaftlich relevanten Haushaltsübersichten sind derartige Doppelzählungen stets bereinigt. Zum Beispiel betragen 1988 die Investitionsausgaben des Bundes 33,4 Mrd. DM, der Länder 40,6 Mrd. DM und der Gemeinden 41,3 Mrd. DM, die Investitionen des öffentlichen Gesamthaushalts aber nicht 115,3 Mrd. DM, sondern (bereinigt) 93,3 Mrd. DM. Diesen Investitionsausgaben stand eine Nettokreditaufnahme von 53,8 Mrd. DM gegenüber; dabei entfielen auf den Bund 35,4 Mrd. DM, die Länder 16,1 Mrd. DM und die Gemeinden 2,3 Mrd. DM.

<sup>15</sup> BVerfGE D.I.2.b), aa).

<sup>16</sup> Mit dieser Formulierung ist – wie im Urteil dargelegt – keine Wiederbelebung der früheren Objektbezogenheit der Kreditaufnahme gemeint, die durch die 1967/1969 eingeführte situationsbezogene Kreditaufnahme abgelöst wurde.

<sup>17</sup> BVerfGE D.I.3.

allem zu prüfen und zu entscheiden haben, wie weit der derzeit in der Staatspraxis verwendete Investitionsbegriff – auch und gerade im Hinblick auf die bislang gewonnenen Erfahrungen – der normativen Intention der Artikel 109 Abs. 2 und Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG (noch) angemessen ist. Das schließt nicht aus, daß der Bundesgesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren die nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz naheliegende Abstimmung mit den Ländern über einen einheitlich zu verwendenden Begriff der Investition sucht.“<sup>20,21</sup>

### Weitere Vorgaben

Welche entscheidende Bedeutung das Ausführungsgesetz für die der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angemessene Höhe der Kreditaufnahme und für eine Begrenzung der Staatsschulden nach der Ansicht des BVerfG hat, wird aus den Hinweisen deutlich, was alles „im Zusammenhang mit dem Regelungsauftrag aus Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG auch zu prüfen sein wird“<sup>22</sup>. Es ist zu beachten, daß alle diese Hinweise des Gerichts sich auf die gesamtwirtschaftliche Normallage beziehen! „In Zusammenhang mit dem Regelungsauftrag aus Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG wird auch zu prüfen sein, wie weit eine nähere gesetzliche Konkretisierung der Vorgaben des Artikels 109 Abs. 2 GG im Hinblick auf deren Beachtung im Rahmen des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2, Halbsatz 1 GG geboten ist. Von Artikel 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 Artikels 115 Abs. 1 Satz 2, Halbsatz 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.“<sup>23,24</sup>

Bei dem Umfang der Hinweise und bei den Einzelheiten, die das BVerfG – auch bei den Artikeln 109 Abs. 2 und 115 Abs. 1 Satz 2, Halbsatz 1 GG – als regelungsbedürftig im Zusammenhang mit dem Ausführungsgesetz ansieht, ist das Mißverständnis nicht auszuschließen, daß Bindungen für den Haushaltsgesetzgeber bei der Kreditaufnahme im gesamtwirtschaftlichen Normalfall erst durch den Erlaß dieses Ausführungsgesetzes entstehen würden. Deshalb ist es notwendig, darauf hinzuweisen, daß die normative Vorgabe des Artikels 109 Abs. 2 GG auch schon vor dem Erlaß des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG geltender verfassungsrechtlicher Maßstab für die Haushaltsaufstellung und die Höhe der Kreditaufnahme ist. Das Ziel der Ausführungen des BVerfG ist es, diese Verfassungsbestimmungen durch das Ausführungsgesetz „handhabbarer“ und wirksamer zu machen. Deshalb spricht das BVerfG auch von der „vollen Realisierung“ des normativen Regelungskonzepts des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2, 1. und 2. Halbsatz GG im Rahmen der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Artikel 109 Abs. 2 GG) durch die in Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG vorgesehene ausführende Gesetzgebung, ohne die es sich „praktisch nicht entfalten könne“, „unvollständig und teilweise wirkungslos“ bleibe.

Neu an den durch das Urteil geschaffenen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind nicht die grundlegenden Verfassungsbestimmungen, sondern deren Auslegung und Konkretisierung durch das BVerfG. Und dies bedeutet für die Kreditaufnahme in einer gesamtwirtschaftlichen Normallage,

### Die neuen Rahmenbedingungen

Neu an den durch das Urteil geschaffenen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind nicht die grundlegenden Verfassungsbestimmungen, sondern deren Auslegung und Konkretisierung durch das BVerfG. Und dies bedeutet für die Kreditaufnahme in einer gesamtwirtschaftlichen Normallage,

- daß die quantitative Bemessung der Höchstgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2, Halbsatz 1 GG von der Definition der Investitionen abhängt;
- daß diese Höchstgrenze als Folge eines noch gesetzlich festzulegenden Investitionsbegriffs nicht höher sein darf als bisher (nach der in der Staatspraxis üblichen Abgrenzung der Investitionen), sondern eher niedriger<sup>25</sup>;
- daß die Kreditaufnahme *im Rahmen* der zulässigen Höchstgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2, Halbsatz 1 GG an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Artikel 109 Abs. 2 GG auszurichten ist<sup>26</sup>;
- daß von Artikel 109 Abs. 2 GG eine Regulierungsfunktion für die staatliche Kreditaufnahme ausgeht, die verhindern soll, daß sich – jeweils unter der Höchstgrenze – ein stetig wachsender Schuldensockel bildet<sup>27</sup>.

Berücksichtigt man darüber hinaus die im Urteil für das Ausführungsgesetz formulierten Anforderungen, m. a. W. unterstellt man, daß die ausführende Gesetzgebung bereits die formulierten Mindestanforderungen umgesetzt hat, so führt aufgrund der verfassungsrechtli-

<sup>22</sup> BVerfGE D.IV.3.

<sup>23</sup> BVerfGE D.IV.3.

<sup>24</sup> Auch die am Schluß dieses Beitrags aufgenommenen neuen Rahmenbedingungen zählen zu den weiteren Anforderungen des BVerfG.

<sup>25</sup> Die strukturellen und längerfristigen Auswirkungen der ständig sinkenden Investitionsquoten des Bundes auf seine Verschuldensgrenze können in diesem Beitrag nicht behandelt werden.

<sup>26</sup> BVerfGE D.IV.1.

<sup>27</sup> BVerfGE D.IV.3.

chen Vorgaben für eine gesamtwirtschaftlich angemessene Höhe der Kreditaufnahme im jeweiligen Haushaltsgesetz die Entscheidung des BVerfG dazu, daß bei der Verabschiedung der jährlichen Haushaltsgesetze (auch) in der gesamtwirtschaftlichen Normallage die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sehr viel stärker zu berücksichtigen sind als bisher, und zwar

□ weil die Kreditaufnahme des Bundes nach „festgelegten handhabbaren Orientierungen dafür, ob und in welchem Umfang unter den Gesichtspunkten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Kreditaufnahme des Bundes als unbedenklich angesehen werden kann, einer besonderen Rechtfertigung bedarf oder ausgeschlossen sein muß“<sup>28</sup>, erfolgt;

□ weil die Höhe der Kreditaufnahme (angesichts der Unbestimmtheit und der dynamischen Komponente des

Begriffs gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht sowie der begrenzten Vorhersehbarkeit wirtschaftlicher Konstellationen einer in die Weltwirtschaft verflochtenen nationalen Volkswirtschaft zumindest nach festgelegtem Verfahren) gesamtwirtschaftlich *begründet* werden muß<sup>29</sup>;

□ weil „auch die Verwendung des sogenannten Bundesbankgewinns zur Ausgabenfinanzierung – in der Wirkung einer Kreditaufnahme bei der Notenbank ohne Zins- und Tilgungsverpflichtung gleichkommend – bedacht werden muß“<sup>30</sup>.

Noch ist nicht sicher, ob der Haushaltsgesetzgeber des Bundes sich bei der Verabschiedung des Bundeshaushalts 1990 an die neuen Rahmenbedingungen halten wird; dies wird ein Test darauf sein, wie ernst der Bundesgesetzgeber Vorgaben des BVerfG nimmt, auch wenn er sie bis dahin noch nicht selbst in dem Ausführungsgesetz nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG formalisiert hat. Kriterium dafür wird die gesamtwirtschaftliche Begründung und die Rechtfertigung einer gegenüber dem Vorjahr erheblich erhöhten Kreditaufnahme sein.

<sup>28</sup> BVerfGE D.IV.3.

<sup>29</sup> BVerfGE D.IV.3.

<sup>30</sup> BVerfGE D.IV.3.

MITTELSTANDSPOLITIK

Matthias Schmidt

## Neuorientierung der Mittelstandspolitik

*Unter Hinweis auf die Realisierung des EG-Binnenmarktes verstärkt die Bundesregierung die Mittelstandsförderung. Dr. Matthias Schmidt untersucht, ob die gegenwärtige Mittelstandspolitik notwendig und aus volkswirtschaftlicher Sicht zu rechtfertigen ist. Bedarf es einer wettbewerbsorientierten Reform der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen?*

Im Etatansatz für das Jahr 1990 hat das Bundesministerium für Wirtschaft eine Aufstockung der Mittelstandsförderung um 30 Mill. DM auf 456 Mill. DM vorgesehen<sup>1</sup>. Der größte Teil der Mittelzuführung (28 Mill. DM) entfällt dabei auf das „Euro-Fit-Programm“ zur Vorbereitung und Leistungssteigerung mittelständischer Unternehmen im Hinblick auf den Europäischen Binnenmarkt. Ziel dieses Programms ist es, z. B. über ein

„Euro-Telefon“ Informationsdefizite über die Auswirkungen und Einzelvorhaben des Binnenmarktes abzubauen, die Präsenz mittelständischer Unternehmen auf Auslandsmessen durch Beihilfen zu steigern und die Beratungsleistung der Außenhandelskammern durch EG-Spezialisten zu erhöhen. Wird die mittelstandsspezifische Forschungsförderung miteinbezogen, die von den Verantwortlichen ebenfalls als ein Beitrag zur Vorbereitung der Klein- und Mittelbetriebe auf den EG-Binnenmarkt gesehen wird<sup>2</sup>, wendet die Bundesregierung auch im kommenden Jahr knapp 1,2 Mrd. DM für die Mittelstandsförderung auf.

In die gleiche Richtung wie das „Euro-Fit-Programm“ – aber unabhängig von den Maßnahmen des Bundes –

*Dr. Matthias Schmidt, 31, war bis 1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln und ist gegenwärtig im Finanzbereich der Henkel KGaA in Düsseldorf tätig.*