

Krause-Junk, Gerold

Article — Digitized Version

Die Finanzierung der deutschen Einheit und Art. 115 I, 2 GG

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krause-Junk, Gerold (1990) : Die Finanzierung der deutschen Einheit und Art. 115 I, 2 GG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 12, pp. 607-610

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136706>

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.

Gerold Krause-Junk

Die Finanzierung der deutschen Einheit und Art. 115 I, 2 GG

Die Kreditfinanzierung der deutschen Einheit rückt Art. 115 GG erneut in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Greift die dort eingebaute Kreditaufnahmebegrenzung in der gegenwärtigen Situation? Sollte Art. 115 abgeschafft werden?

Professor Gerold Krause-Junk und Professor Heinz-Dieter Wenzel analysieren die Rationalität dieser Verfassungsvorschrift.

Die im Zusammenhang mit der Herstellung der deutschen Einheit vom Bund zu leistenden Ausgaben sollen nach den gegenwärtigen Plänen der Bundesregierung zu einem großen Teil mit Kreditaufnahmen finanziert werden. Damit rückt eine Vorschrift der Finanzverfassung (Art. 115 I,2) ins Blickfeld, die seit ihrer Neufassung im Jahre 1969 schon wiederholt – nicht zuletzt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 – die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gefunden hat. Sie 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.“ Setzt man nämlich die nach den Eckwertbeschlüssen der Bundesregierung vom November dieses Jahres vorgesehene Nettokreditaufnahme (70 Mrd. DM) mit den für 1991 zu erwartenden, im herkömmlichen Sinne definierten¹ Investitionsausgaben des Bundes in Beziehung, so dürfte das Verhältnis in etwa 2 : 1 ausfallen.

Dies bedeutet freilich nicht notwendigerweise eine Grundgesetzverletzung. Zum einen könnte abweichend von der Bundeshaushaltsordnung ein größerer Teil der für die Einheit anfallenden Ausgaben in weitherziger Auslegung als zukunfts wirksam und damit investiv interpretiert werden. Zum mindesten aus ökonomischer Sicht ist dies vertretbar. Zum anderen könnte die Bundesregierung darlegen, daß sie die hohe Kreditaufnahme benötigt, um Störungen des – allerdings wiederum sehr weitherzig interpretierten – gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ab-

zuwehren². Art. 115 I,2 GG scheint also für das geplante Finanzierungsvorhaben nicht zum Problem zu werden. Es stellt sich aber die Frage, ob nicht umgekehrt die Finanzierung der Einheit dem Art. 115 I,2 zum Verhängnis werden könnte. Zeigte sie doch drastisch, wie wenig die Verfassungsvorschrift eine entschlossene Regierung an der Kreditaufnahme hindern kann. Errichtet Art. 115 I,2 seine Hürden allerdings nur zum Schein, wäre es wohl auch nicht schade um ihn.

Nichtbeachtung (durch weitherzige Auslegung) gilt freilich nicht als vernünftiger Weg, mit einem möglicherweise unzweckmäßigen Gesetz umzugehen. Schlechte Gesetze bekämpft man bekanntlich dadurch, daß man sie strikt anwendet. Sollte man also fordern, daß der Regierung der von ihr verfolgte Weg mit Hinweis auf Art. 115 I,2 GG versperrt wird, sollte man z. B. eine Steuererhöhung verlangen?

Vorteile einer Kreditfinanzierung

Es spricht vieles dafür, die mit der Wiedervereinigung entstehenden wirtschaftlichen Anpassungsprobleme nicht noch mit einer Erhöhung von Steuersätzen zu verschärfen. War es umgekehrt richtig, in den letzten Jahren die Steuerbelastung zurückzunehmen, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern, müssen zumindest Bedenken gegenüber einer Politik erhoben werden, die das steuerpolitische Ruder herumwerfen würde, wenn Wachstum und Beschäftigung dringlicher sind als je zuvor. Daraus folgt, daß die immens zunehmenden Ausga-

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 53, ist Ordinarius für Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen.

¹ Erst in diesem Jahr ist die schon zuvor nach dem Gruppierungsplan erfolgte Abgrenzung der Investitionsausgaben des Bundes auch gesetzlich festgeschrieben worden (§ 13 III, Nr. 2 BHO).

² Genau genommen muß erstens dargelegt werden, daß eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder – ohne die vorgesehene Kreditfinanzierung – zu erwarten ist, und daß zweitens, die angestrebte Kreditfinanzierung zur Abwehr dieser Störung notwendig ist.

benverpflichtungen des Bundes, soweit sie nicht durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle und aus dem auch bei gegebenen Steuersätzen stark ansteigenden Steueraufkommen gedeckt werden können, eher mit Hilfe von Kreditaufnahmen erfüllt werden sollten.

Aber eine Kreditaufnahme in der erwähnten Größenordnung ist beileibe auch kein wachstums- und beschäftigungspolitischer Clou. Vielmehr belastet sie die Kreditmärkte und erschwert ihrerseits Investitionen, hemmt wirtschaftliche Risikobereitschaft. So gesehen ist das Entscheiden zwischen Steuerfinanzierung und Kreditaufnahme wie ein Manövrieren zwischen Scylla und Charybdis. Gegen die Steuererhöhung spricht die abrupte – schockartige – Veränderung ökonomischer Daten, während Kreditaufnahmen eher kontinuierlich erfolgen und allmähliche Marktreaktionen auslösen, an die sich die Privaten – wie im übrigen auch der Staat selbst – mit einer gewissen Flexibilität anpassen können. Kreditaufnahmen können von einer auf eine solide Finanzpolitik verpflichteten Regierung bei erster Gelegenheit reduziert werden; Steuererhöhungen sind dagegen zählebig, sowohl aus politischen als auch aus rein institutionellen Gründen. Auch sind Kreditaufnahmen gerade wegen ihrer Elastizität so lange ein geeignetes Finanzierungsinstrument, als das Ausmaß des zusätzlich benötigten Finanzvolumens selbst nur grob abschätzbar ist. Während sich Kreditaufnahmen – notfalls selbst über mehrere Nachtragshaushalte – an neue Anforderungen anpassen lassen, müßten sich etwa mehrere in kurzen zeitlichen Abständen erfolgende Steuersatzerhöhungen geradezu lähmend auf die private Wirtschaftstätigkeit auswirken.

Freilich gilt der relative Vorteil von Krediten nur so lange, wie eine Politik ihre Kreditwürdigkeit bewahrt. Werden die finanz- und wirtschaftspolitischen Ziele über eine längere Zeit notorisch verfehlt, kommt es insbesondere nicht zum angekündigten Abbau der Neuverschuldung, wird diese zur Quelle ökonomischer Unsicherheit, nährt Ängste auch vor künftigen Steuerbelastungen und mag damit weit schlimmere ökonomische Folgen haben, als wenn von vornherein die Steuern erhöht worden wären. Dies wiederum verpflichtet eine Regierung, die zur Kreditaufnahme greift, gewissermaßen auf Gedeih und Verderb zum wirtschaftlichen Erfolg; sie spielt Risiko und wird wohl jedenfalls äußerste Anstrengungen unternehmen, um nicht zu verspielen. Auch dies mag zunächst eher die Zuversicht stärken, also erfolgsfördernd wirken. Aber die Zeichen des Erfolgs müssen auch sichtbar werden, und dies schon auf kurze Frist.

Wichtig ist auch der mögliche Vertrauensvorschuß, auf den eine Regierung bauen kann. Dieser dürfte nicht zuletzt danach bemessen werden, in welchem Grade sich

eine Regierung in den finanzpolitischen Ankündigungen der Vergangenheit als zuverlässig erwiesen hat. Erfolg begründet Erfolgserwartung, Erfolgserwartung erleichtert Erfolg. Leider gilt dies auch in entgegengesetzter Richtung.

Dies alles zeigt, daß sich die Frage Steuer- oder Kreditfinanzierung nicht mit einem Patentrezept beantworten läßt. Die Antwort muß die aktuelle politische Situation berücksichtigen. Man sollte den Ausnahmecharakter gerade der gegenwärtigen Lage erkennen und der Regierung den politischen Spielraum belassen.

Erfordernisse des Gleichgewichts

Obsiegt also politische Opportunität, scheint das Schicksal des Art. 115 I,2 GG besiegelt. Da ist es wichtig zu wissen, wie hoch das Opfer wäre.

Mit der Finanzreform 1969 ist an sich das Prinzip einer situationsbezogenen Beurteilung staatlicher Kreditaufnahmen anerkannt worden. Art. 109 II GG bestimmt ausdrücklich, daß Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“ haben. Dies schließt die Notwendigkeit einer situationsbezogenen Kreditaufnahme ein.

Aber ganz geheimer schien dem Verfassungsgeber dabei nicht zu sein. Dies kann man verstehen. Das volkswirtschaftliche Gleichgewicht ist eine reichlich theoretische Konstruktion – jedenfalls ein unbestimmter Rechtsbegriff, der von den Finanzpolitikern leicht auf eine ihnen genehme Weise interpretiert werden kann. Es bestand und besteht die Gefahr, daß sowohl Kreditaufnahmen unter Hinweis auf eher exzessiv gedeutete Gefahren einer gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwäche, nicht aber Ausgabekürzungen und Kreditrückzahlungen bei einer entgegengerichteten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsstörung vorgenommen werden.

Im übrigen läßt sich nicht ausschließen, daß auch objektiv die geforderte Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht durchaus eine Palette unterschiedlicher Haushaltspolitiken zuläßt, die beileibe nicht alle das gleiche Kreditvolumen implizieren. Eine kreditfreudige Finanzpolitik könnte also versucht sein, sich stets dasjenige Programm auszusuchen, das, obwohl noch gleichgewichtsorientiert, mit dem höchsten Kreditvolumen verbunden ist. Mit anderen Worten: Art. 109 II läßt sowohl subjektiv als auch objektiv einen weiten Gestaltungsspielraum auch für die Kreditaufnahme offen. Insofern ist es folgerichtig, daß mit Art. 115 I,2 GG eine zweite Grenze gezogen wurde. Es ist allerdings nicht ganz einfach, die gegenseitige Beziehung der beiden Verfassungsvorschriften zu verstehen.

Zunächst fällt auf, daß in beiden Artikeln auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht Bezug genommen wird. Während es aber in Art. 109 II zu genügen scheint, daß die Haushaltsansätze, also auch die geplante Kreditaufnahme, mit dem Gleichgewicht vereinbar sind, muß die Kreditaufnahme, sofern sie höher als die Investitionen ausfällt, nach Art. 115 I,2 zur Abwehr einer Störung des Gleichgewichts notwendig sein.

Nun darf man zwar unterstellen, daß jede Orientierung am Gleichgewicht auch die Abwehr einer Störung des Gleichgewichts einschließt, aber der Begründungszwang beider Artikel ist doch ein anderer. Nach Art. 109 II ist eine Kreditaufnahme bereits dann gerechtfertigt, wenn sie den Erfordernissen des Gleichgewichts nicht widerspricht, also auch zur Abwehr einer Gleichgewichtsstörung geeignet ist; nach Art. 115 I,2 muß sie – wenn die Investitionen überschreitend – auch zur Abwehr einer Störung notwendig sein. Bleibt sie allerdings unter den Investitionsausgaben, dann genügt es wiederum, daß sie den Erfordernissen des Gleichgewichts im Sinne des Art. 109 II nicht widerspricht.

Der Höhe der Investitionsausgaben wird also eine entscheidende Bedeutung zugeordnet. Bleibt die Kreditaufnahme innerhalb des Investitionsvolumens, müßte eine rechtlich fundierte Kritik nachweisen, daß die Kreditaufnahme gegen die Erfordernisse des Gleichgewichts verstößt. Übersteigt sie die Investitionen, kann die Kritik von der Regierung den Nachweis einfordern, daß die Kreditaufnahme zur Abwehr einer Gleichgewichtsstörung erforderlich ist. Dies führt zu der finanzwissenschaftlich entscheidenden Frage, ob der Höhe der Investitionen diese ihr zugewiesene Rolle angemessen ist.

Geht man davon aus, öffentliche Investitionen seien als solche eindeutig bestimmbar, dann läßt sich die ihnen mit Art. 115 I,2 übertragene Funktion prinzipiell mit zwei Argumenten begründen. Zum einen: ihre über die laufende Periode hinausreichende Nützlichkeit erlaubt auch eine künftige Periode einschließende Verteilung der Finanzierungslast. Zum anderen: Investitionen, weil traditionell nur einen geringen Teil der Gesamtausgaben umfassend, sind geeignet, die Kreditaufnahme kurz zu halten.

Die Generationenfrage

Das erste Argument steht und fällt mit der Annahme, daß Kredite anders als Steuern die künftigen Perioden belasten. Genauer: es müßte klar sein, daß Steuern stärker als Kredite die Wohlfahrt der in der Periode der Ausgaben lebenden und umgekehrt Kredite stärker als Steuern die Wohlfahrt der in künftigen Perioden lebenden Bürger einschränken. Vieles ist dazu geschrieben worden, und nur die Benennung der für und wider entwickelten Ar-

gumente würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Hier sei nur auf einen, nach meinem Dafürhalten allerdings sehr wichtigen Unterschied verwiesen, der sich aus der Perspektive der in künftigen Perioden lebenden Bürger erschließen läßt. Aus deren Sicht sind nämlich Wirkungen von in früheren Perioden erhobenen Steuern abgeschlossen. Diese mögen gut oder schlecht gewesen sein, aber sie sind aufgegangen in den Anfangsbedingungen der ererbten Welt. Nicht so die Wirkungen früherer Schuldenaufnahmen; denn die aus der Existenz von Schulden und Forderungen folgenden Rechtsbeziehungen und Einkommensübertragungen wirken fort, sind gewissermaßen andauerndes Menetekel vergangener Politik. Im übrigen begründet dies die starke Assimilität zwischen einer öffentlichen Kreditaufnahme und einer im Umlageverfahren einzulösenden Rentenzusage. Auch diese „Generationenverträge“ wirken fort.

Natürlich kann man derartige überkommene Verträge ändern oder gar brechen – und die Geschichte bietet viele Beispiele dafür, wie sich Bürger ererbter schuldrechtlicher Beziehungen entledigt haben. Aber solange sich eine Gesellschaft der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet fühlt und sich der Vorteile einer derartigen Verpflichtung bewußt ist, wird sie derartige ererbte Rechtsbeziehungen eher einhalten als das Rechtsstaatlchkeitsprinzip riskieren wollen.

Aus alledem folgt die Frage, ob es der Gesellschaft der in einer Periode lebenden Bürger gestattet sein soll, nur weil und insoweit sie auch Staatsausgaben zugunsten künftiger Perioden und Generationen tätigt, diese Generationen mit der Bürde fortwirkender schuldrechtlicher Beziehungen zu belasten. Der in Art. 115 I,2 hergestellte Bezug zu den öffentlichen Investitionen macht zumindest deutlich, daß die Bürde eines Ausgleichs bedarf – freilich ohne sicherzustellen, daß er auch gesamtwirtschaftlich erfolgt.

Das zweite Argument für die mit den Investitionen gezogene Grenze ist im Grunde von der Generationenfrage unabhängig. Man möchte Kreditaufnahmen des Staates kurzhalten, vielleicht auch wegen deren Zukunftswirkungen, aber auch aus anderen Gründen, etwa weil Kredite es dem Staat leicht machen (?), seine Gesamtaktivität über Gebühr auszudehnen, oder weil Kreditfinanzierung anders als Steuern ungeeignet sein dürfte, die Kosten staatlicher Aktivität interpersonell unter den gegenwärtig lebenden Bürgern auf wünschenswerte Weise (z. B. nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip) zu verteilen.

Zwar wären viele volkswirtschaftliche Größen im Prinzip geeignet, als Grenzen für eine aus welchen Gründen auch immer niedrig zu haltende staatliche Kreditaufnahme zu dienen. Sie müßten sich nur mit dem allgemei-

nen Wachstumsprozeß entwickeln und – sollen sie zur Gänze als Obergrenze fungieren – klein genug sein. Die Ausgaben für investive Zwecke, in Sonderheit, wenn man sie nach engen Maßstäben definiert, sind aber nicht schlecht gewählt. Auch mag es im Kabinett die Position des Finanzministers nur stärken, wenn dieser unter Hinweis auf Finanzierungsprobleme den Anforderungen der Ressorts mit der Aufforderung entgegenzutreten kann, ihre Ausgabenwünsche weniger auf konsumtive denn auf investive Zwecke zu richten. Dabei tun sich die Ressorts nämlich schwer.

Besitzt nach alledem Art. 115 I,2 zumindest pragmatischen Wert, stellt sich erneut die Frage, ob er zugunsten eines aktuellen finanzpolitischen Handlungsspielraums geopfert werden sollte. Vielleicht gibt es ja aber auch noch einen anderen Ausweg.

In der bis 1969 geltenden Fassung gestattete Art 115 eine Kreditfinanzierung bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für „Ausgaben zu werbenden Zwecken“. An die Stelle der Ausgaben zu werbenden Zwecken ist der Begriff der öffentlichen Investitionen gerückt. Der Begriff des außerordentlichen Bedarfs ist ersatzlos gestrichen worden. Für diese Streichung gab es gute Gründe. Allzuleicht wurden in der finanzpolitischen

Praxis Ausgaben als „außerordentlich“ deklariert und zwischen dem „ordentlichen“ und dem „außerordentlichen“ Haushalt je nach finanzpolitischer Opportunität hin- und hergeschoben. Damit diskreditierte die finanzpolitische Praxis eine überkommene finanzwissenschaftliche Lehrmeinung, nach der nicht nur Ausgaben für werbende Zwecke, sondern auch einmalige Ausgaben kreditfinanziert werden durften. Gemeint waren damit freilich Ausgaben von wahrhaft säkularer Einmaligkeit. Lehrbuchbeispiele waren die Fälle von Kriegen und Naturkatastrophen. Man kann gut verstehen, daß der Verfassungsgeber bei seiner Neukonzipierung des Art. 115 auf die Berücksichtigung dieser Fälle verzichtet hat.

Erleben wir aber nicht gerade in diesen Tagen ein wahrhaft säkulares Ereignis? Hätte der Verfassungsgeber daran denken müssen? Sicher nicht. Aber hätte er eine Kreditfinanzierung zugelassen, wenn er daran gedacht hätte? Wir wissen es nicht. Es scheint aber kleinlich, ja kleinkariert, anzunehmen, der Fall der Wiedervereinigung müsse auch nach dem Wortlaut des Art. 115 I,2 GG behandelt werden.

Man kann also nach meiner Überzeugung zu Recht beklagen, daß Art. 115 I,2 einen zu weiten Interpretationsspielraum läßt und damit in ständiger Gefahr ist, sich selbst zu beschädigen. Der aktuelle Fall zählt nicht dazu.

Heinz-Dieter Wenzel

Die ökonomische Rationalität von Art. 115 GG

Im Teil X des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland sind die das Finanzwesen betreffenden Grundgesetzartikel zusammengefaßt. Dieser häufig auch als „Finanzverfassung“ bezeichnete Teil regelt in den Artikeln 104a bis Artikel 115 zum einen die wirtschaftspolitische Kompetenzverteilung zwischen Bund und nachgeordneten Körperschaften. Daneben finden sich aber auch wirtschaftspolitische Zielvorgaben und Regeln für den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente.

Solcherart Verknüpfungen rechtlicher Rahmenbedingungen mit ökonomischen Inhalten, die man als „legislative Regelbindungen der Wirtschaftspolitik“ bezeichnen kann, beschneiden die Entscheidungsmöglichkeiten der

wirtschaftspolitischen Exekutive. Kann ein solcher legislativ alimentierter Verzicht auf staatliche Handlungsaktivitäten Ausdruck einer zugrunde liegenden ökonomischen Rationalität sein? Oder ist eine Regelbindung eher Kennzeichen einer ökonomischen Ineffizienz infolge „regelgerechter“, aber „zielinadäquater“ Staatsaktivitäten?

Die bekannteste und vielleicht auch wichtigste Regelbindung des Grundgesetzes stellt die Begrenzung der Kreditaufnahme des Bundes nach Artikel 115, Absatz 1 dar. Die dort vorgenommene Kopplung von jährlicher Kreditaufnahmeobergrenze und Ausgaben für Investitionen einer Haushaltsperiode in Zeiten wirtschaftlicher Normallage ist bis heute in der politischen Praxis wie in der ökonomischen Profession ein viel und kontrovers diskutiertes Thema. Diese Kreditbeschränkung des Bundeshaushaltes war der Anlaß für ein Normenkontrollverfahren, das am 9. September 1982 von 231 Abgeordneten des Deutschen Bundestages mit dem Ziel angestrengt worden war, die im Bundeshaushaltsplan für 1981 enthaltene

Prof. Dr. Heinz-Dieter Wenzel, 44, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft der Otto-Friedrich Universität Bamberg.