

Schemmel, Lothar

**Research Report**

## Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen: Im ersten Schritt Schlupflöcher beseitigen - auf mittlere Sicht Kreditfinanzierung verbieten

KBI Schrift, No. 99

**Provided in Cooperation with:**

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

*Suggested Citation:* Schemmel, Lothar (2006) : Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen: Im ersten Schritt Schlupflöcher beseitigen - auf mittlere Sicht Kreditfinanzierung verbieten, KBI Schrift, No. 99, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/45555>

**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.*

**Kurzfassung**

**Heft 99**

**Staatsverschuldung  
und öffentliche Investitionen**

**Im ersten Schritt Schlupflöcher  
beseitigen – auf mittlere Sicht  
Kreditfinanzierung verbieten**

Vorliegende Broschüre ist eine  
Kurzfassung der Schrift Nr. 99

# **Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen**

Sie enthält  
Teile der Originalfassung

Lothar Schemmel

Erstellt im Januar 2006  
Zweite aktualisierte Auflage Februar 2007  
Herausgegeben vom  
**Karl-Bräuer-Institut**  
**des Bundes der Steuerzahler**  
Berlin, Französische Straße 9-12  
(ISSN 0173-3397)

# Inhaltsübersicht

|   |    |
|---|----|
| Nationale Kreditgrenze erforderlich! . . . . .  | 5  |
| Gesetzliche Grundlagen der Kreditgrenzen<br>des Bundes und der Länder . . . . .                                       | 5  |
| Geltende Kreditgrenze im Ergebnis wirkungslos . . . .   | 7  |
| Dramatische Entwicklung der Staatsverschuldung . . .  | 7  |
| Schwer wiegende Mängel und Gefahren<br>fortgesetzt hoher Kreditfinanzierung . . . . .                                 | 8  |
| Das Konzept der geltenden Kreditgrenze:<br>Bindung der Krediteinnahmen an die Ausgaben<br>für Investitionen . . . . . | 10 |
| Ursache der fehlenden Wirkung:<br>Zahlreiche Schlupflöcher . . . . .  | 11 |
| Vorschlag des Instituts:<br>Im ersten Schritt Kreditgrenze wirksam machen! . . .                                      | 20 |
| Unabdingbare Voraussetzung:<br>Schlupflöcher schließen! . . . . .   | 20 |
| Verwendung eines verfassungskonform engen<br>Begriffs der Investitionen . . . . .                                     | 20 |
| Bindende Wirkung der Kreditgrenze auch für<br>Regierung und Verwaltung . . . . .                                      | 21 |
| Konkretisierung der Störungslage und Verschärfung<br>der Darlegungspflichten . . . . .                                | 22 |
| Verpflichtung zur echten Tilgung von Altschulden. . .   | 24 |
| Anpassungen des Haushaltsrechts;<br>Übergangsregelung . . . . .   | 24 |

|  |    |
|--|----|
| Und auf mittlere Sicht:  |    |
| Kreditgrenze durch Kreditverbot ersetzen! . . . . .  | 25 |
| Ausnahme I: Ausgleich von konjunkturell bedingten<br>Steuermindereinnahmen und Mehraus-<br>gaben . . . . .         | 27 |
| Ausnahme II: Finanzierung eines unvorhersehbaren,<br>unabweisbaren Finanzbedarfs . . . . .                         | 28 |
| Prozentuale Obergrenze, Tilgungsplan und<br>Zwei-Drittel-Mehrheit . . . . .  | 28 |
| Formulierungsvorschlag . . . . .   | 29 |
| Einbindung der Konjunkturausgleichsrücklage . . . .  | 30 |
|  |    |
| Weitere Reformschritte erforderlich! . . . . .   | 30 |
| Haushaltsdisziplin verbessern! . . . . .   | 30 |
| Transparenz der Staatsverschuldung erhöhen! . . . .  | 32 |
| Richterliche Beurteilung der Kreditfinanzierung<br>verstärken! . . . . .   | 34 |
| Antragsrecht der Rechnungshöfe beim<br>Verfassungsgericht! . . . . .   | 35 |
| Sanktionen bei unzulässiger Kreditfinanzierung! . . .  | 36 |
| <br>   |    |
| <b>Anlagen:</b>  |    |
| Vorschlag des Karl-Bräuer-Instituts zur<br>Neufassung des Art 115 GG . . . . .                                     | 40 |
| Vorschlag des Karl-Bräuer-Instituts zur<br>Ergänzung des Art 115 GG (neu) um eine<br>Sanktionsbestimmung . . . . . | 41 |
| Tabellen . . . . .   | 42 |



# Kurzfassung der Ergebnisse

## Nationale Kreditgrenze erforderlich!

In der öffentlichen Diskussion zu Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung steht der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt ganz im Vordergrund. Er verlangt, dass das Defizit höchstens 3% des Brutto-Inlandsprodukts (BIP) beträgt, und fordert darüber hinaus, dass die öffentlichen Haushalte auf mittlere Sicht nahezu ausgeglichen sind oder einen Überschuss aufweisen. Weniger Beachtung findet hingegen die Vorgabe des Grundgesetzes, dass die Einnahmen des Bundes aus Krediten im Regelfall nicht höher sein dürfen als die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen. Diese Begrenzung mag überholt erscheinen, weil eine Verringerung des Staatsdefizits, wie es der europäische Stabilitätspakt verlangt, natürlich auch den Umfang der Kreditfinanzierung zurückgehen lässt. Da aber der Europäische Stabilitätspakt aufgeweicht wurde und der Nationale Stabilitätspakt wirkungslos ist, kann auf eine eigenständige nationale Kreditgrenze nicht verzichtet werden.

## Gesetzliche Grundlagen der Kreditgrenzen des Bundes und der Länder

Das Grundgesetz verpflichtet den **Bund**, bei seiner Haushaltswirtschaft, zu der auch die Aufnahme von Krediten gehört, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG). Zudem begrenzt das Grundgesetz die Krediteinnahmen des Bundes auf die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen; diese Regelgrenze darf nur ausnahmsweise, nämlich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, überschritten werden (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG).

Wie das Bundesverfassungsgericht dargelegt hat, ergibt sich die konkrete Grenze für die Kreditaufnahme des Bundes aus dem Zusammenwirken dieser Bestimmungen. Dabei ist zwischen Normal- und Ausnahmefall (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG) zu unterscheiden. Der Ausnahmefall liegt vor, wenn eine konjunkturelle Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einzutreten droht oder bereits besteht. Für Normal- und Ausnahmefall gelten unterschiedliche Kreditgrenzen.

Im *Normalfall* wird die Obergrenze der Krediteinnahmen durch die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen markiert. Um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG), kann es erforderlich sein, diese Obergrenze nicht auszuschöpfen, eine Kreditfinanzierung ganz zu unterlassen oder Überschüsse zur Tilgung von Staatsschulden zu erzielen.

Im *Ausnahmefall*, nämlich zur Abwehr einer konjunkturellen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dürfen die Krediteinnahmen die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen überschreiten. Wie das Bundesverfassungsgericht dargelegt hat, wird diese zusätzliche Krediteinnahme dadurch begrenzt, dass sie dazu bestimmt und geeignet sein muss, eine bestehende oder unmittelbar bevorstehende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Die Störung muss zudem ernsthaft und nachhaltig in dem Sinne sein, dass sie sich von den ständig zu beobachtenden Schwankungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abhebt. Der Haushaltsgesetzgeber unterliegt entsprechenden Darlegungs- und Begründungspflichten.

Die Grenzen für die Krediteinnahmen der **Länder** stimmen für den konjunkturellen *Normalfall* weitgehend mit denjenigen des Bundes überein. Unterschiede bestehen vor allem im Hinblick auf den *Ausnahmefall*.

## **Geltende Kreditgrenze im Ergebnis wirkungslos**

Trotz ihrer Verankerung im Grundgesetz hat sich die geltende Kreditgrenze als wirkungslos erwiesen. Der Bund und die Länder haben sie mehrmals überschritten. Tatsächlich wurde sie jedoch noch stärker missachtet, denn sie war wegen des zu weiten Investitionsbegriffs von Anfang an zu großzügig bemessen. Der verdeckte Missbrauch und die heimliche Umgehung der Kreditgrenze wurden dadurch begünstigt, dass die Bedingungen, unter denen die Ausnahmeregelungen in Anspruch genommen werden dürfen, unbeanstandet missachtet werden konnten. Der haushaltspolitische Spielraum von Bund und Ländern hat gleichwohl nur geringfügig zugenommen, was leicht zu erkennen ist, wenn man der Summe der Krediteinnahmen die Summe der aus ihnen resultierenden Zinsausgaben gegenüberstellt. Die Kreditgrenze hat nicht verhindern können, dass bis zum Jahre 2006 ein Schuldenberg von nahezu 1,5 Billionen € entstanden ist.

## **Dramatische Entwicklung der Staatsverschuldung**

Aufschluss über die weitere Entwicklung der Staatsverschuldung und der öffentlichen Haushalte geben so genannte Verschuldungsszenarien. Sie lassen erkennen, mit welcher Geschwindigkeit und mit wie großer Macht die ungebremste Staatsverschuldung in die Schuldenfalle führt und den Staatsbankrott heraufbeschwört. Wie aus neueren Berechnungen hervorgeht, steigt die gesamtstaatliche Verschuldung von 66% des BIP im Jahre 2005 auf 137% des BIP im Jahre 2025 und weiter auf 388% des BIP im Jahre 2050. Zudem erhärten die Verschuldungsszenarien die Annahme, dass die Begrenzung der Kreditfinanzierung erhebliche haushaltspolitische Anstrengungen verlangt. So soll es selbst dann, wenn ab dem Jahre 2006 gesamtstaatlich 11,5 Mrd. € im Jahr eingespart

werden, doch acht Jahre dauern, bis der öffentliche Gesamthaushalt ausgeglichen ist. Erkennbar ist ferner, dass die Rückführung der Kreditfinanzierung um so größere Anstrengungen verlangt, je später und je zaghafter sie in Angriff genommen wird. Die Kreditfinanzierung sollte deshalb rasch und massiv abgebaut werden, und zwar sehr bald, bevor sich ihre Mängel und Gefahren noch stärker bemerkbar machen.

## **Schwer wiegende Mängel und Gefahren fortgesetzt hoher Kreditfinanzierung**

An erster Stelle der Mängel und Gefahren, die mit einer fortgesetzt hohen Kreditaufnahme verbunden sind, stehen die *haushaltspolitischen Wirkungen*. Die Kreditaufnahme führt nämlich bei einem Verzicht auf die Tilgung fälliger Kredite und bei einem Zinssatz, der das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts überschreitet, früher oder später zur Erdrosselung des haushalts- und finanzpolitischen Spielraums. Die mit dem Schuldenstand wachsenden Zinsausgaben beanspruchen einen immer größeren Teil des öffentlichen Haushalts und verringern dadurch die Handlungsmöglichkeiten in zunehmendem Maße. Regierung und Parlament sind immer weniger im Stande, neuen finanziellen Anforderungen zu entsprechen, konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen mit Hilfe von Krediten zu überbrücken oder notwendige Steuersenkungen vorzunehmen. In diesem Stadium können Haushaltskrisen bereits dadurch ausgelöst werden, dass der Zinssatz steigt. Die Mehrausgaben können wegen des hohen Schuldenstands so umfangreich sein, dass sie im Haushalt nicht mehr aufzufangen und kurzfristig nur noch mit Hilfe fiskalischer Notmaßnahmen zu finanzieren sind.

Zu den *finanz- und wirtschaftspolitischen Gefahren* einer fortgesetzt hohen Staatsverschuldung gehören vor allem Beeinträchtigungen des wirtschaftlichen Wachstums und

der Beschäftigung. Denn mit zunehmender Staatsschuld nimmt auch die Gefahr von Steuererhöhungen und eines Anstiegs des Zinsniveaus zu, so dass sich die Rentabilität und das Volumen privater Investitionen vermindern. Ferner untergräbt eine fortgesetzt hohe Staatsverschuldung die Geldwertstabilität mit der Folge heimlicher Steuererhöhungen und empfindlicher Substanzverluste beim Geldwertsparen, das bei Selbständigen und Arbeitnehmern der Altersvorsorge dient. Nicht zuletzt besitzt eine fortgesetzt hohe Staatsverschuldung *verteilungspolitische Mängel*. Sie bewirkt eine Überlastung künftiger Generationen, weil sie mehr Lasten als Nutzen in die Zukunft verlagert. Außerdem werden die Besitzer großer Geldvermögen begünstigt, so lange die Kreditnachfrage des Staats lediglich das Zinsniveau anhebt und der Geldwert noch stabil ist.

Die vielfältigen Mängel und Nachteile einer fortgesetzt hohen Kreditfinanzierung werden in der *finanzpolitischen Willensbildung* durchaus berücksichtigt, und zwar am ehesten von der jeweiligen Opposition. Regierung und Regierungsfractionen neigen hingegen dazu, diese Bedenken aus machtpolitischen Erwägungen zurückzustellen. Für sie besitzt die Kreditfinanzierung den Vorteil, die Staatsausgaben *unmerklich* ausweiten zu können, weil die Bürger bei einer Kreditfinanzierung anders als bei einer Steuerfinanzierung die ihnen auferlegte Belastung nicht bemerken. Sie unterliegen der Illusion, dass die Staatsverschuldung eine Ausweitung öffentlicher Ausgaben ohne zusätzliche Belastung mit Steuern und Abgaben erlaubt (*Staatsschuldenillusion*).

Die Unmerklichkeit der Kreditfinanzierung verfälscht indes die finanzpolitische Willensbildung. Sie setzt einen falschen Anreiz für Regierungen und Regierungsfractionen, indem sie diese dazu verführt, sich im Übermaß der Kreditfinanzierung zu bedienen. Die Wähler würden ohne Staatsschuldenillusion höchstwahrscheinlich eine andere Wahl treffen. Deshalb ist eine verfassungsgesetzli-

che, dem einfachen Gesetzgeber entzogene und konkrete Grenze für die Kreditfinanzierung unumgänglich. Sie soll nicht nur den Wähler und Steuerzahler vor den nachteiligen Folgen einer übermäßigen Staatsverschuldung schützen, sondern auch den Gesetzgeber und die Regierung vor sich selbst.

## **Das Konzept der geltenden Kreditgrenze: Bindung der Krediteinnahmen an die Ausgaben für Investitionen**

Das Kreditgrenze des Grundgesetzes lässt Kreditfinanzierungen nur soweit zu, wie den Krediteinnahmen Ausgaben für Investitionen gegenüberstehen. Der Verfassungsgesetzgeber ist offensichtlich davon ausgegangen, dass öffentliche Investitionen ähnlich wie private Investitionen Erträge abwerfen, mit denen die Zinsen und die Tilgung der zu ihrer Finanzierung aufgenommenen Kredite beglichen werden können. Gelingt diese „Selbstfinanzierung“, belastet die Kreditfinanzierung weder die öffentlichen Haushalte noch die Steuerzahler. Zudem wird die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen als *gerecht* angesehen. Es wird nämlich angenommen, dass Zins- und Tilgungszahlungen, die sich über einen langen Zeitraum erstrecken, alle Steuerzahler zur Finanzierung öffentlicher Investitionen heranziehen, die während der Nutzungsdauer dieser Investition steuerpflichtig sind.

## **Ausnahmen und Einschränkungen der geltenden Kreditgrenze**

Die ausnahmsweise Überschreitung der investitionsbezogenen Kreditgrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 115 Abs. 1 GG) wird mit der Vorgabe der Verfassung begründet, dass die Haushalte von Bund und Ländern den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen sollen (Art. 109 Abs. 2 GG). Soweit keine entspre-

chenden Rücklagen zur Verfügung stehen, kann es in der Tat erforderlich werden und von gesamtwirtschaftlichem Vorteil sein, rezessionsbedingte Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben der Arbeitsverwaltung mit Krediten zu finanzieren.

Die Ausnahme der *Kassenkredite* von der Kreditgrenze wurde mit dem besonderen Zweck und der kurzen Laufzeit dieser Kredite begründet. Unterschiedliche Ansichten bestanden hinsichtlich der Behandlung von *Anschlusskrediten* im Haushalt. Der Beschluss, die Krediteinnahmen netto zu veranschlagen, wurde damit begründet, dass bei einer Brutto-Veranschlagung die Haushaltspläne in Jahren erhöhter Umschuldung eine Steigerung des Haushaltsvolumens ausweisen würden und damit den falschen Eindruck einer gesamtwirtschaftlich expansiv wirkenden Haushaltspolitik erwecken könnten. Die Ausnahme der *Sondervermögen* von der Kreditgrenze war ebenfalls umstritten; durchgesetzt hat sich die Ansicht, dass der Gesetzgeber den strukturellen und wirtschaftlichen Besonderheiten bei den Sondervermögen Rechnung zu tragen sowie bestehende Ausnahmeregelungen zu erfassen habe.

## **Ursache der fehlenden Wirkung: Zahlreiche Schlupflöcher**

Die offensichtliche Unwirksamkeit der geltenden Kreditgrenze ist Folge der zahlreichen, intensiv genutzten Schlupflöcher, mit denen sie durchsetzt ist.

## **Schlupfloch beim Investitionsbezug der Kreditgrenze**

Die Bindung der Kreditfinanzierung an die öffentlichen Investitionen hat nur im Idealfall zur Folge, dass mit den Investitionserträgen die Zins- und Tilgungslasten gedeckt und die Generationen gerecht, und das heißt hier: entspre-

chend ihrem Nutzen, an den Lasten der öffentlichen Investitionen beteiligt werden. Diese idealen Bedingungen sind in der finanzpolitischen Wirklichkeit kaum jemals erfüllt. Tatsächlich wird den Annahmen der Selbstfinanzierung und der Generationengerechtigkeit sogar zuwider gehandelt, indem die Kredite, wie seit Jahrzehnten üblich, nicht mehr getilgt, sondern durch Aufnahme von Anschlusskrediten „prolongiert“ werden. In diesem Fall übersteigen die Finanzierungskosten bei weitem den Investitionsertrag und die aktuelle Generation verlagert ihren Teil der Zins- und Tilgungslasten auf die Schultern künftiger Generationen, obwohl diese möglicherweise gar keine Erträge mehr aus den kreditfinanzierten Investitionen erwarten dürfen.

Das Schlupfloch beim Investitionsbezug ergibt sich nun daraus, dass an der unzutreffenden Auffassung über Selbstfinanzierung und Generationengerechtigkeit der Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen festgehalten wird. Die alljährliche Kreditfinanzierung scheint bis zur Höhe der Investitionsausgaben finanzpolitisch und verfassungsrechtlich unbedenklich zu sein. Diese weitverbreitete, aber unzutreffende Meinung erleichtert es den Regierenden, mehr Kredite zur Haushaltsfinanzierung einzusetzen, als nach Sinn und Zweck der investitionsbezogenen Kreditgrenze eigentlich zulässig ist.

Dementsprechend ist es in der finanzpolitischen Praxis üblich geworden, die Kreditfinanzierung ohne weiteres zur Anpassung der Einnahmen an die Ausgaben zu verwenden und den Haushalt nur noch formal auszugleichen. Ob die damit verbundenen Zins- und Tilgungslasten durch künftige Erträge öffentlicher Investitionen tatsächlich gedeckt sind und ob die zusätzliche Belastung künftiger Generationen wirklich gerechtfertigt ist, wird gar nicht erst geprüft. Ebenso wenig wird danach gefragt, ob der Einsatz von Krediten zum formalen Haushaltsausgleich auch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entspricht.

## Schlupflöcher beim Investitionsbegriff

Der Verfassungsgesetzgeber hat es im Jahre 1968 ver-säumt, bei der Neufassung des Art. 115 GG selbst festzu-legen, welche Ausgaben als Investitionen anzusehen sind. Damit war die Bestimmung des Investitionsbegriffs dem Haushaltsgesetzgeber überlassen, also gerade demjeni-gen, dessen Kompetenzen zur Kreditaufnahme beschnit-ten werden sollten. Dieser verzichtete aber ebenfalls auf die Bestimmung des Investitionsbegriffs und ließ damit den Rückgriff auf die Haushaltssystematik des Bundes zu, die kurz zuvor verwaltungsintern erstellt worden war. Im Jahre 1989 hat der Gesetzgeber dem Investitionsbegriff der Verwaltung sogar Gesetzesrang verliehen, obwohl er von Anfang an als zu weit kritisiert wurde.

In der Tat muss die Fassung des Investitionsbegriffs vor allem dem begrenzenden Zweck der investitionsbezo-genen Kreditgrenze genügen. Deshalb dürfen **nur** solche Ausgaben den **Investitionen** zugeordnet werden, die ei-nen **dauerhaften, generationenübergreifenden und einigermäßen sicheren Beitrag zur Erweiterung und Verbesserung der Produktionsmöglichkeiten** erwarten lassen.

## Die Schlupflöcher beim Investitions-begriff im Einzelnen

Aus der Verwendung des weiten Investitionsbegriffs der Verwaltung ergeben sich gleich mehrere Schlupflöcher auf einmal, die sich in zwei Gruppen einteilen lassen. Zur ers-ten Gruppe gehören diejenigen Schlupflöcher, die darauf zurückzuführen sind, dass Ausgaben als Investitionen eti-kettiert werden, die bei genauer Betrachtung gar keine sind. Diese Ausgaben bewirken nämlich nicht, dass die Produk-tionskapazitäten sowohl generationenübergreifend als auch mit großer Sicherheit erweitert werden. Zu diesen **schein-baren Investitionen** gehören die *Finanzinvestitionen*, die *Finanzhilfen* und die so genannten *laufenden Investitionen*.

In der zweiten Gruppe befinden sich jene Schlupflöcher, die sich daraus ergeben, dass bei der Ermittlung der Summe der Investitionen mehrere Abzüge unterlassen werden, die eigentlich eine bare Selbstverständlichkeit sind. Zu diesen „**Vergessenen Abzügen**“ gehören die *Abschreibungen auf den Kapitalstock*, die *empfangenen Finanzhilfen für investive Zwecke* sowie die *Veräußerungserlöse und Desinvestitionen*.

## **Angaben zum Missbrauchsvolumen beim Investitionsbegriff**

Die Schlupflöcher beim Investitionsbegriff haben die Kreditobergrenze erheblich ausgeweitet. Dazu haben vor allem die so genannten *Finanzinvestitionen und Finanzhilfen* beigetragen, die im Durchschnitt rd. 70% der Investitionssumme stellen, nach der die Kreditobergrenze bemessen wird. Echte Investitionen im verfassungsrechtlichen Sinne sind indes nur die *Sachinvestitionen*, die aber lediglich einen Anteil von annähernd 30% an dieser Investitionssumme besitzen. **Die heute verwendete Kreditobergrenze liegt damit um mehr als das Zweifache über der eigentlich anzuwendenden Kreditobergrenze.** Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass bei den Sachinvestitionen Abschreibungen vorgenommen sowie Veräußerungserlöse und Desinvestitionen gegengerechnet werden müssen (vgl. S. 42).

Zur Berücksichtigung der Abschreibungen kann auf Berechnungen der Deutschen Bundesbank zurückgegriffen werden. Im Jahre 2003 haben die Abschreibungen die Sachinvestitionen erstmals überstiegen, und zwar um 2,2 Mrd. €. In diesem Umfang fand keine Mehrung, sondern eine Minderung der Produktionskapazitäten und des Staatsvermögens statt. Damit wird eine grundlegende Voraussetzung staatlicher Kreditaufnahme nicht erfüllt, nämlich dass der Belastung der Zukunft mit Zinsen und Tilgung eine entsprechende Begünstigung in Gestalt zu-

sätzlicher gesamtwirtschaftlicher Erträge gegenübersteht. **Die Konsequenz kann deshalb nur lauten, dass sich der Staat im Jahre 2003 überhaupt nicht hätte verschulden dürfen, weil es keine Netto-Sachinvestitionen gab, die eine Verschuldung hätten rechtfertigen können. Dies gilt ebenso für die Jahre 2004 und 2005 sowie mit einiger Sicherheit auch für die folgenden Jahre (siehe unten S. 43).**

## **Schlupfloch bei der Bindungswirkung**

Aus dem Wortlaut des Grundgesetzes, der die Kreditfinanzierung auf die „Summe der *im Haushalt veranschlagten* Ausgaben für Investitionen“ begrenzt, wird von Regierungsseite und Teilen des Schrifttums abgeleitet, dass diese Grenze für den *Haushaltsvollzug* nicht verbindlich sei. Damit entbindet sich die Regierung von der investitionsbezogenen Kreditgrenze und richtet sich ein Schlupfloch für eine zusätzliche Kreditfinanzierung ein. Diese ist aber unzulässig, denn aus einer Regelung, die sich an den *Haushaltsgesetzgeber* richtet, kann keine Kompetenz der *Regierung* entnommen werden. Zudem liefe diese Kompetenz dem Sinn und dem Zweck der grundgesetzlichen Kreditbegrenzung geradewegs zuwider. Nicht zuletzt widerspräche sie den Vorgaben der Verfassung, nach denen die Regierung nicht über die Bewilligungen des Parlaments hinausgehen darf. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben die Überschreitungen der Kreditgrenze im Haushaltsvollzug völlig zu Recht bemängelt.

## **Schlupfloch „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“**

Der knappe Verfassungstext und das Schweigen der Ausführungsgesetze leisten dem Missbrauch dieser Ausnahmeregelung Vorschub. Unter dem Deckmantel konjunkturpolitischer Erwägungen und Absichten kann die Kreditaufnahme nur allzu leicht fiskalischen sowie partei- und

machtpolitischen Zielen dienstbar gemacht werden. Mit der Behauptung, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewehrt werden soll, können sich Regierung und Regierungskoalition sowohl im Bund als auch in den Ländern von der investitionsbezogenen Obergrenze für die Kreditaufnahme entbinden.

Zwar muss die zusätzliche Kreditfinanzierung ebenso wie die reguläre vom Parlament beschlossen werden, doch stellt diese Anforderung in der politischen Praxis kein ernst zu nehmendes Hindernis dar. Denn zumeist streben die Mitglieder von Regierung und Regierungsfraktion(en) das gleiche Ziel an, nämlich ihre Wiederwahl, und betrachten zusätzliche und unmerklich über Kredit finanzierte Ausgaben als geeignetes Mittel zu seiner Erreichung. Selbst die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Begründungs- und Darlegungspflichten sowie die Verpflichtung zu haushalts- und finanzpolitischen Maßnahmen, die eine Wiederholung der Ausnahmesituation verhindern sollen, reichen offensichtlich nicht aus, um den Missbrauch der Ausnahmeregelung zu unterbinden.

Die pauschale Berufung auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts scheint jedoch zunehmend auf den Widerstand der Rechtsprechung zu stoßen, wie die Entscheidungen der Verfassungsgerichte von Berlin und Mecklenburg-Vorpommern erkennen lassen. Nicht auszuschließen ist, dass in dem Normenkontrollverfahren, das die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP zum Haushaltsgesetz 2004 beantragt haben, die stereotype und nicht näher begründete Berufung auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ebenfalls als unzureichend abgelehnt wird. Gleichwohl hat auch die neue Bundesregierung zunächst auf diese Begründung zurückgegriffen.

## **Schlupfloch „Zusätzliche Ausnahmeregelungen in den Landesverfassungen“**

Bei genauerer Betrachtung sind jene Zusätze in den Landesverfassungen unzulässig, nach denen Überschreitungen der investitionsbezogenen Kreditgrenze auch aus anderen Gründen als zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig sein sollen. Die Verpflichtung der Länder aus Art. 109 Abs. 2 GG, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, und das Haushaltsgrundsatzgesetz lassen solche Abweichungen des Landesrechts nicht zu.

## **Schlupfloch „Sondervermögen“**

Insbesondere der *Bund* hat seine Sondervermögen auch dazu benutzt, Krediteinnahmen, die ihm zuzurechnen sind, nicht im Bundeshaushalt erscheinen zu lassen. So haben vor allem Bundesbahn und Bundespost sowie die Sondervermögen, die im Zusammenhang mit der Herstellung der deutschen Einheit eingerichtet wurden, Kredite in Milliardenhöhe aufgenommen, für die zwar letztendlich der Bund einstand, die aber in der Finanzstatistik und in der Öffentlichkeit nicht dem Bundeshaushalt zugerechnet wurden. Auf *Landesebene* existiert eine Vielzahl öffentlicher Unternehmen und Sondervermögen, die zum Teil das Recht besitzen, sich selbst am Kreditmarkt zu finanzieren. Die Rechnungshöfe einiger Länder haben sich eingehend mit diesen Nebenhaushalten befasst und dabei auch die verdeckte Kreditaufnahme mit Hilfe von Sondervermögen bemängelt.

## **Schlupflöcher „Permanente Kassenverstärkungskredite“ und „Ablösung von Altschulden statt Tilgung“**

Trotz detaillierter Regelungen zur Aufnahme von *Kassenkrediten* bestehen auch in diesem Bereich der Kreditaufnahme Schlupflöcher zur Umgehung der Kreditgrenze. Die Rechtsvorschriften zur Begrenzung der Kassenverstärkungskredite lassen es nämlich zu, dass sie trotz formaler Befolgung materiell missachtet werden können. So verstößt es gegen Sinn und Zweck der Kassenkredite, wenn sie permanent erneuert werden und damit die Funktion von länger laufenden Deckungskrediten übernehmen.

Bund und Länder haben die Zurückhaltung des Verfassungsgesetzgebers im Hinblick auf die *Tilgung* dazu missbraucht, fällige Kredite nicht wirklich zu tilgen, sondern immer wieder durch neue Kredite zu ersetzen. Die Ermächtigung dazu wird den Regierungen in Bund und Ländern in den Haushaltsgesetzen erteilt, und zwar blanko, d.h. in dem jeweils benötigten Umfang. Die Unterlassung echter Tilgungen bedeutet konkret, dass Deutschland seit Jahrzehnten einen unablässig wachsenden Schuldenberg vor sich her schiebt, der inzwischen riesige Ausmaße angenommen hat und für Bürger und Betriebe zu einer finanziellen Zeitbombe mit verheerender Wirkung zu werden droht. Sobald jedoch die fälligen Kredite tatsächlich getilgt werden, schwindet die Unmerklichkeit der Kreditfinanzierung von Staatsausgaben, die Staatsschuldenillusion ist aufgehoben und die finanzpolitische Willensbildung wird nicht länger verzerrt.

## **Das ungeschriebene Schlupfloch „Extreme Haushaltsnotlage“**

Einige Länderregierungen versuchen, ihre übermäßige Kreditfinanzierung mit einer extremen Haushaltsnotlage oder mit der Unmöglichkeit von Ausgabeneinschränkungen zu rechtfertigen. Dieses Schlupfloch geht auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Berlin zurück. Er hatte festgestellt, dass sich Berlin in einer extremen Haushaltsnotlage befinde, die es dem Land unmöglich mache, die Kreditgrenze zu beachten, denn es sei verpflichtet, seine verfassungsgesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Ähnlich äußern sich die Regierungen des Stadtstaates Bremen, der Länder Hessen und Niedersachsen und des Saarlandes.

Die Erfüllung der den Ländern übertragenen Aufgaben kann jedoch keinen Vorrang genießen gegenüber der Befolgung der verfassungsgesetzlichen Kreditgrenze. Eine solche Gewichtung wäre angesichts der schwerwiegenden Mängel und Gefahren der Staatsverschuldung nur schwer nachzuvollziehen. Zwar darf niemand, auch der Staat nicht, über das hinaus in Anspruch genommen werden, was er leisten kann. Eine ungebremste Verschuldung führt jedoch unweigerlich zu einer Situation, in der es sich erweist, dass das Eigentumsgrundrecht und andere Grundrechte nur unter dem „Vorbehalt des Möglichen“ gelten. Dann wäre es zum Beispiel nicht verfassungswidrig, wenn der Staat Zinszahlungen und Tilgungen bei seinen Staatspapieren aussetzt oder ganz streicht. Da aber der Staat von Verfassungs wegen zum Schutz der Grundrechte aufgerufen ist, muss er alles unternehmen, was derartige Eingriffe verhindert. Er ist nach Ansicht des Instituts insbesondere dazu verpflichtet, die Kreditfinanzierung seiner Ausgaben zurückzuführen, und zwar auch mit solchen Maßnahmen, die das Gesamtangebot an öffentlichen Leistungen verringern. Dabei kann er aber durch Prioritätensetzung und effizientere Ausgabengestaltung den unerlässlichen Aufgaben durchaus Genüge leisten.

## **Vorschlag des Instituts: Im ersten Schritt Kreditgrenze wirksam machen!**

Das Institut schlägt vor, die bestehende Kreditgrenze *auf mittlere Sicht* durch ein generelles Verbot der Kreditfinanzierung zu ersetzen, das nur in wenigen außerordentlichen Fällen durchbrochen werden darf. Da der politische Widerstand gegen ein solches Verbot erheblich sein dürfte, erfordert seine Aufnahme in die Verfassung eine längere öffentliche und parlamentarische Diskussion und Vorbereitung. Diese sollte unverzüglich beginnen, denn die Begrenzung der Kreditfinanzierung erreicht um so schneller und leichter ihr Ziel, je früher sie wirksam wird. In der Zwischenzeit darf die Kreditfinanzierung jedoch nicht wie bisher praktisch unbegrenzt in Anspruch genommen werden. Deshalb schlägt das Institut vor, in einem ersten Schritt die bislang unwirksame Kreditgrenze auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts wirksam zu machen.

## **Unabdingbare Voraussetzung: Schlupflöcher schließen!**

Da die geltende Kreditgrenze vor allem wegen der vielen, intensiv genutzten Schlupflöcher unwirksam ist, liegt nichts näher, als diese Schlupflöcher zu schließen.

### ***Verwendung eines verfassungskonform engen Begriffs der Investitionen***

Künftig sollten nur solche Investitionen bei der Ermittlung der Kreditgrenze berücksichtigt werden, bei denen eine Selbstfinanzierung im Sinne des privatwirtschaftlichen Investitionskalküls nachweisbar erwartet werden darf und obendrein die Beachtung der Generationengerechtigkeit gewährleistet ist. Damit würde dem in der Verfassung angelegten Konzept der Kreditgrenze Rechnung getragen, ohne dass die alte Objektbezogenheit der Kreditfinanzierung wieder auflebt, denn wie bisher sollte die *Summe der*

*veranschlagten Investitionen* auch bis auf weiteres die Kreditobergrenze bilden.

Einer derart engen Begrenzung der Kreditfinanzierung entspricht der Investitionsbegriff der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Er umfasst lediglich die Anlageninvestitionen und die Vorratsveränderungen des Staates. Da letztere vergleichsweise geringen Umfang besitzen, hat der Sachverständigenrat schon vor Jahren vorgeschlagen, als Investitionen nur noch die Ausgaben des Staates für Bauinvestitionen anzusehen. Bei ihnen trete der Kapazitätseffekt am wahrscheinlichsten ein und nur bei ihnen dürfe eine gesamtwirtschaftliche Rendite in Gestalt von zusätzlichen Einkommen, Steuern und Abgaben erwartet werden.

Bei der Ermittlung der Kreditgrenze dürften also künftig nur noch *Sachgüter* angesetzt werden, während die so genannten *Finanzinvestitionen* nicht mehr zu den Investitionen gehören würden. Ferner sollten bei der Ermittlung der Kreditgrenze *Abschreibungen*, *Veräußerungserlöse* und *Desinvestitionen* berücksichtigt werden, soweit sie die angesetzten Investitionen betreffen. Schließlich sollten die *Wertgrenzen* und die *Mindestnutzungsdauer* neu festgesetzt werden, und zwar wesentlich höher als bisher und einheitlich für Bund und Länder. Diese Maßnahmen würden dafür sorgen, dass überwiegend generationenübergreifende Investitionen zur Richtschnur der Kreditaufnahme herangezogen und die laufenden Investitionen von jeder Generation selbst getragen werden.

### ***Bindende Wirkung der Kreditgrenze auch für Regierung und Verwaltung***

Zur Schließung des Schlupflochs „Haushaltsvollzug“ ist die gesetzliche Klarstellung erforderlich, dass die Kreditobergrenze auch Regierung und Verwaltung bindet, wenn auch nur mittelbar. Zwar trifft es zu, dass der Wortlaut der Kreditgrenze in der Tat nicht die Regierung verpflichtet,

sondern das Parlament als Haushaltsgesetzgeber; jedoch ist die Regierung an die im Haushaltsgesetz bewilligten Krediteinnahmen gebunden, so dass sie mittelbar, nämlich nach Maßgabe des Parlamentsbeschlusses, doch in die Kreditbegrenzung einbezogen ist.

*Überschreitungen* der vom Parlament veranschlagten Krediteinnahmen sollten deshalb künftig immer der Zustimmung des Parlaments zu einem entsprechenden Nachtragshaushalt bedürfen, und zwar auch dann, wenn die erhöhten Krediteinnahmen die verfassungsgesetzliche Kreditgrenze in Gestalt der veranschlagten Investitionen nicht übersteigen. Bei *Unterschreitungen* der veranschlagten Ausgaben für Investitionen sollten die Krediteinnahmen im gleichen Verhältnis wie die Investitionsausgaben zurückgenommen werden. Damit bleibt die Bindung der Krediteinnahmen an die Investitionen bestehen und das vom Parlament im Haushaltsgesetz bestimmte Verhältnis von Zukunftsgunst und Zukunftslast wird aufrechterhalten. Entsprechend sollte verfahren werden, wenn zur Erwirtschaftung einer globalen Minderausgabe Investitionen gekürzt werden.

### ***Konkretisierung der Störungslage und Verschärfung der Darlegungspflichten***

Damit die Feststellung der Störungslage, in der eine zusätzliche, über die Summe der Investitionen hinausgehende Kreditaufnahme zulässig ist, nicht länger zur Umgehung der Kreditgrenze missbraucht werden kann, schlägt das Institut mehrere Ergänzungen des geltenden Haushaltsrechts vor:

- *Erstens* sollte der Begriff „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zumindest soweit konkretisiert werden, dass die Störung konjunkturell verursacht sein muss und dass sie sich gesamtwirtschaftlich im Sinne einer bundesweiten und branchenübergreifenden Störung bemerkbar macht.

- *Zweitens* sollte allein die Bundesregierung dafür zuständig sein, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festzustellen; die Länder sollten verpflichtet werden, die gesamtwirtschaftliche Einschätzung der Bundesregierung zu übernehmen.
- Und *drittens* sollten die bestehenden Darlegungspflichten rechtlich und politisch aufgewertet werden. Die Bundesregierung sollte in der Bundeshaushaltsordnung ausdrücklich dazu verpflichtet werden, Stellungnahmen der Bundesbank und des Sachverständigenrats zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht einzuholen und diese Stellungnahmen zu veröffentlichen. Ferner sollte sie darlegen, inwieweit und warum sie von den Stellungnahmen abweicht. Die gleichen Anforderungen sollten für den Nachweis gelten, dass die erhöhte Kreditfinanzierung zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bestimmt und geeignet ist. Von der vollständigen und gewissenhaften Erfüllung der jeweiligen Darlegungs- und Begründungspflichten sollte abhängen, ob die Überschreitung der Kreditgrenze verfassungsrechtlich zulässig ist.

### ***Anrechnung der Kreditaufnahmen von Sondervermögen auf die Kreditgrenze***

Die Kreditaufnahme mit Hilfe von Sondervermögen, die dem Sektor Staat zugerechnet werden, sollte dadurch ihre Attraktivität verlieren und im Umfang abnehmen, dass sie auf die Kreditgrenze des Bundes oder des jeweiligen Landes angerechnet wird.

### ***Anrechnung des festen Sockels der Kassenkredite auf die Kreditgrenze***

Auf die Kreditgrenze sollten ferner diejenigen Kassenverstärkungskredite angerechnet werden, die praktisch ganzjährig in Anspruch genommen wurden. Da dieser „feste Sockel“ an Kassenverstärkungskrediten die gleiche Funk-

tion wie ein Deckungskredit erfüllt, ist die Anrechnung auf die Kreditgrenze sachgerecht.

### ***Verpflichtung zur echten Tilgung von Altschulden***

Um die Verschuldungsspirale zu durchbrechen, ist es erforderlich, fällige Kredite tatsächlich zu tilgen, statt sie mit neuen Krediten abzulösen. Maßgebend für das Tilgungstempo sollte zunächst die Vorgabe des Gemeinschaftsrechts sein, dass der Schuldenstand 60% des BIP nicht übersteigen soll. Zur Erreichung dieses Zwischenziels könnte es genügen, die jährliche Neuverschuldung so eng zu begrenzen, dass der Schuldenstand deutlich langsamer wächst als das Brutto-Inlandsprodukt und folglich die Schuldenstandsquote zurückgeht. Gleichwohl sollte nicht darauf verzichtet werden, schon im ersten Schritt haushaltsrechtlich festzulegen, dass Haushaltsüberschüsse vorrangig zur Schuldentilgung zu verwenden sind.

### ***Anpassungen des Haushaltsrechts; Übergangsregelung***

Die Vorschläge des Instituts zur Stärkung der Kreditgrenze erfordern *keine Verfassungsänderungen*, denn es handelt sich bei ihnen durchweg um klarstellende Ergänzungen des Haushaltsrechts auf der Grundlage geltenden Verfassungsrechts. Die Ergänzungen betreffen im einzelnen das Haushaltsgrundsatzgesetz und die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder. Diese Gesetze können mit einfacher Mehrheit geändert werden. Änderungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes bedürfen allerdings auch der Zustimmung des Bundesrates (Art. 109 Abs. 3 GG).

Außer diesen klarstellenden Ergänzungen könnten in einzelnen Bereichen *Übergangsregelungen* erforderlich sein. Denn es ist zum Beispiel nicht auszuschließen, dass die Verringerung des haushaltsrechtlichen Investitionsvolumens auf seinen verfassungsrechtlich relevanten Kern die Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts und einiger Länderhaushalte nahezu ausschließt. In diesem und ähnlichen Fällen bietet es sich an, die erforderlichen Korrekturen an

der unzulässigen Verwaltungspraxis mit zwei oder drei Zwischenschritten vorzunehmen. So könnte die finanzstatistische Investitionssumme, aus der sich die Kreditgrenze bisher ergibt, zunächst nur um einen Teil der ermittelten Abschreibungen bereinigt werden. Dieser Teil sollte aber nach und nach erhöht und auf mittlere Sicht, spätestens bei Umstellung auf eine neue Kreditgrenze, den Gesamtbetrag der Abschreibungen erreicht haben.

## **Und auf mittlere Sicht: Kreditgrenze durch Kreditverbot ersetzen!**

Wegen der machtpolitischen Vorteile, die eine unmerkliche Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben besitzt, muss davon ausgegangen werden, dass nach Schließung der alten Schlupflöcher schon bald neue Schlupflöcher gesucht, gefunden und genutzt werden. Deshalb kann die Beseitigung der Schlupflöcher nur ein erster Einstieg und eine Maßnahme des Übergangs sein, die den ärgsten Missbräuchen der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben entgegenwirkt. Eine verlässliche, dauerhaft wirksame Beschränkung der Kreditfinanzierung erfordert eine neue Kreditgrenze, die vor allem weniger manipulationsanfällig ist als die geltende Kreditgrenze.

### ***Grundsätzliches Verbot der Kreditfinanzierung öffentlicher Haushalte***

Die neue Kreditgrenze sollte die Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts (und dementsprechend auch die der Länderhaushalte) **grundsätzlich verbieten und nur wenige, in ihrem Umfang begrenzte Ausnahmen zulassen**. Dieser Vorschlag beruht auf der Einsicht, dass die Übertragung des privatwirtschaftlichen Investitionskalküls auf die öffentlichen Investitionen im Grunde genommen verfehlt ist. In der Regel ist nämlich weder die Selbstfinanzierung öffentlicher Investitionen noch die Generationengerechtigkeit ihrer Kreditfinanzierung gewährleistet. Hinzu kommt, dass auch dann Generationengerechtigkeit

hergestellt würde, wenn jede Generation „ihre“ Investitionen in vollem Umfange selbst finanzieren würde.

Der Vorschlag beruht ferner auf der Erfahrung, dass die geltende Kreditgrenze vor allem wegen ihres Investitionsbezugs in hohem Maße manipulationsanfällig ist. Da die nachgebesserte Kreditgrenze am Investitionsbezug festhält, ist zu befürchten, dass auch sie manipulationsanfällig ist. Eine weiterhin unwirksame Kreditgrenze ist jedoch auf die Dauer nicht zu verantworten, denn der Leerlauf einzelner Verfassungsvorschriften wirkt sich nicht nur in deren Regelungsbereich aus, sondern fügt der Verfassung insgesamt Schaden zu. Es ist also schon um der Verfassung willen geboten, die missbrauchsanfällige Kreditgrenze abzuschaffen und durch eine wirksame Neuregelung zu ersetzen.

Das vorgeschlagene Verbot wird vor allem deshalb weniger manipulationsanfällig sein, weil es die Kreditfinanzierung eindeutig untersagt. Dies wirkt sich insbesondere auf die Schlupflöcher beim Investitionsbegriff aus, die eben nicht nur verstopft, sondern – zusammen mit dem Investitionsbezug – ganz beseitigt werden. Damit andere Schlupflöcher dadurch nicht an Bedeutung gewinnen, sollte das Kreditverbot auch für die dauerhaft in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite gelten. Zudem sollte die Tilgungsverpflichtung zur Voraussetzung jeder Kreditaufnahme gemacht werden. Als Ansatzpunkte für Umgehungen verblieben dann lediglich die beiden ausdrücklichen Ausnahmen vom Kreditverbot. Die zweite Ausnahme, die eine Kreditfinanzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit Katastrophen, Seuchen und Kriegen erlaubt, ist jedoch offensichtlich nicht manipulationsanfällig, denn niemand wird die genannten Ausnahmetatbestände nur deshalb herbeiführen, um das Kreditverbot umgehen zu können. Damit dürften sich die Umgehungs- und Manipulationsversuche auf die Ausnahmeregelung für die konjunkturelle Störungslage konzentrieren, was ihre Abwehr aber auch erleichtert.

Ein grundsätzliches Verbot der Kreditfinanzierung mit wenigen Ausnahmen dürfte nicht zuletzt auch dazu beitragen, dass sich der Bürger leichter eine zutreffende Meinung über die Finanzpolitik der jeweiligen Regierung bilden kann. Denn bei einem solchen Verbot der Kreditfinanzierung kann sich der Wähler im Haushaltsplan selbst davon überzeugen, ob es auch beachtet wird.

### ***Ausnahme I: Ausgleich von konjunkturell bedingten Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben***

Das Institut empfiehlt, jene Kreditfinanzierung, die einem eng begrenzten Ausgleich von konjunkturbedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen dient, auch dann als Ausnahme beizubehalten, wenn ansonsten die Kreditfinanzierung von Verfassungs wegen verboten ist. Dieser Ausgleich ist wachstums- und stabilitätspolitisch günstig einzuschätzen. Zudem ist es nur vorübergehend erforderlich, zur Finanzierung dieses Ausgleichs den Kapitalmarkt in Anspruch zu nehmen, weil zur Tilgung der im Abschwung aufgenommenen Kredite auf die konjunkturbedingten Mehreinnahmen und Minderausgaben zurückgegriffen werden kann, die während des anschließenden Aufschwungs anfallen und in die Konjunkturausgleichsrücklage einzustellen sind.

Um der Gefahr des Missbrauchs zu begegnen, der diese Ausnahmeregelung bei einem grundsätzlichen Verbot der Kreditfinanzierung in erhöhtem Maße ausgesetzt sein dürfte, sollten in die Neuregelung die verschärften Darlegungs- und Begründungspflichten übernommen werden, die das Institut für eine vorübergehende Beibehaltung der geltenden Kreditgrenze in einer überarbeiteten Fassung vorgeschlagen hat (siehe oben S. 22). So sollte also allein die Bundesregierung zur Feststellung berechtigt sein, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist. Zudem sollte die Bundesregierung dazu verpflichtet werden, zur Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur Ermittlung der konjunkturellen Mindereinnah-

men und Mehrausgaben Stellungnahmen der Bundesbank und des Sachverständigenrats einzuholen und darzulegen, inwieweit und warum sie davon abweicht. Diese Darlegungs- und Begründungspflichten sollten in das Grundgesetz (Art. 115 GG) aufgenommen werden.

### ***Ausnahme II: Kreditfinanzierung im Zusammenhang mit Katastrophen und Kriegen***

Der Staat muss auch ausnahmsweise auf die Kreditfinanzierung zurückgreifen dürfen, wenn sie wegen unvorhersehbarer, umfangreicher sowie schnell zu erbringender (Geld-) Leistungen schlechterdings nicht zu umgehen ist. Der Vorschlag des Instituts sieht für diesen Fall vor, dass das grundsätzliche Verbot der Kreditfinanzierung eine zweite Ausnahme zulassen soll; Voraussetzung sollte sein, dass der Kreditbedarf im Zusammenhang mit **Katastrophen** und **Kriegen** auftritt. Die neue Regelung sollte allerdings abschließende Wirkung besitzen, d.h. **andere Fälle** eines unvorhersehbaren, unabweisbaren Finanzbedarfs wären damit von der Kreditfinanzierung **ausgeschlossen**. Der Staat ist nicht daran gehindert, zur finanziellen Deckung eines unvorhersehbaren und unabweisbaren Finanzbedarfs eine Rücklage aus Minderausgaben und regulären Mehreinnahmen einzurichten.

### ***Prozentuale Obergrenze, Tilgungsplan und Zwei-Drittel-Mehrheit***

Zur Begrenzung der Kreditfinanzierung im konjunkturbedingten Ausnahmefall ist nach Ansicht des Instituts eine prozentuale Obergrenze mit Verfassungsrang erforderlich, um zu verhüten, dass dieser Ausnahmefall über die Maßen in Anspruch genommen und das grundsätzliche Verbot der Kreditfinanzierung von dieser Seite her umgangen und wirkungslos gemacht wird. Die Grenze für die Kreditfinanzierung konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben sollte für den Bund auf 1,5% des BIP festgesetzt werden. Bei dieser Grenzziehung wird davon ausgegangen, dass

die Länder für den gleichen Zweck ebenfalls Kredite bis zur Höhe von insgesamt 1,5% des BIP aufnehmen dürfen. Damit würde zugleich die Obergrenze für das Staatsdefizit nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt gewahrt.

Zudem ist es nach Ansicht des Instituts erforderlich, auf mittlere Sicht auch die Vorschriften über die *Tilgung* von Krediten neu zu fassen. Wenn abzusehen ist, dass der öffentliche Gesamthaushalt annähernd den Maastricht-Kriterien entspricht und die Haushalte des Bundes und der meisten Länder materiell ausgeglichen sind, sollte der Verfassungsgesetzgeber über die Änderungen des *Haushaltsrechts* hinausgehen, die das Institut für den „ersten Schritt“ vorgeschlagen hat. Insbesondere sollte er eine ausdrückliche Verpflichtung zur (echten) Tilgung von Krediten in die *Verfassung* einstellen. Damit aber die Tilgung nicht zu einem Lippenbekenntnis verkommt, schlägt das Institut vor, die Tilgungsverpflichtung zur Voraussetzung für jede Kreditaufnahme zu machen. Zusammen und zugleich mit der Ermächtigung zur Kreditaufnahme sollte ein verbindlicher Tilgungsplan verabschiedet werden, in dem sich der Bund oder das Land verpflichtet, entsprechende Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften. Außerdem sollte die Verfassung verlangen, dass die Kreditfinanzierung von einer Zweidrittel-Mehrheit beschlossen werden muss.

### ***Formulierungsvorschlag***

Die soeben vorgeschlagenen Bestandteile einer neuen, wirksamen Grenze der Kreditfinanzierung sollten in eine Neufassung des Art. 115 GG einbezogen werden. Für diese Neufassung hat das Institut einen Formulierungsvorschlag entworfen, der in der Anlage wiedergegeben ist (siehe S. 40). Er sieht unter anderem vor, dass die zeitnahe Tilgung mit dem Folgejahr einsetzen soll. Dabei geht das Institut davon aus, dass die Anpassung des Haushalts und die Tilgung von Notfall-Krediten mit einer Verzögerung von einem Jahr in Gang gebracht werden kann. Im Falle der auslastungsbedingten Mindereinnahmen und Mehr-

ausgaben sollten die Kredite, die in Ergänzung der Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage eingesetzt wurden, erst dann getilgt werden, nachdem sich die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben zurückgebildet haben oder nicht mehr ins Gewicht fallen.

### ***Einbindung der Konjunkturausgleichsrücklage***

Der Bund und die Länder sind bereits nach geltendem Recht dazu verpflichtet, Konjunkturausgleichsrücklagen zu bilden. Sie dienen dazu, im Konjunkturaufschwung konjunkturell bedingte Mehreinnahmen zurückzulegen, um sie im Konjunkturabschwung zur Finanzierung von Mindereinnahmen und Mehrausgaben heranziehen zu können. Es ist offensichtlich, dass auf diese Weise die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben verringert werden kann. Daher sollte diese Verpflichtung aktiviert werden. Solange allerdings der Schuldenstand über der gemeinschaftsrechtlichen Grenze von 60% des BIP liegt, sollten die konjunkturell bedingten Mehreinnahmen zur Erreichung dieser Grenze eingesetzt werden.

## **Weitere Reformschritte erforderlich!**

Eine enge Begrenzung der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben dürfte um so eher und um so leichter erreicht werden, wenn sie von weiteren Reformschritten begleitet würde. Insbesondere sollte die Haushaltsdisziplin verbessert, die Transparenz der Staatsverschuldung erhöht, die richterliche Prüfung der Kreditfinanzierung verstärkt und die unzulässige Kreditaufnahme mit Sanktionen bedacht werden.

### ***Haushaltsdisziplin verbessern!***

Die enge Begrenzung der Kreditfinanzierung würde der Regierung und den Regierungsfractionen um so leichter fallen, je mehr sich diese der Haushaltsdisziplin befleißigen würden. Was sie erfordert, beruht nicht nur auf finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen, sondern ergibt

sich auch aus dem Finanzverfassungsrecht und der dazu ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung.

### ***Verwirklichung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts!***

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits im Jahre 1992 festgestellt, dass Bund und Länder von Verfassungs wegen dazu verpflichtet sind, normative Vorkehrungen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen und zur Sicherung der konjunkturpolitischen Handlungsfähigkeit zu treffen. Diese Vorgaben haben der Bund und die Länder bislang nicht aufgegriffen. Würden Bund und Länder ihnen künftig Folge leisten, würde dies sicherlich zum Erfolg einer neu gefassten Kreditgrenze beitragen.

### ***Anpassung der Staatsausgaben an die nachhaltig erzielbaren Einnahmen!***

Nach Ansicht des Instituts gehört zur Haushaltsdisziplin auch eine Ausgabenbremse, zumal sie die Kreditgrenze unterstützen und ergänzen würde. Gemessen an den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ist das Ausgabenniveau Deutschlands weit überhöht. Das Defizit des laufenden Jahres überschreitet die zulässige Obergrenze erheblich und ist weit entfernt von dem mittelfristig zu erreichenden Ziel eines Haushalts, der materiell ausgeglichen ist oder einen Überschuss aufweist. Da Steuererhöhungen nicht in Betracht kommen, weil die deutsche Abgabenlast bereits sehr hoch ist, sollte die Konsolidierung auf der Ausgabenseite erfolgen. Dafür sprechen auch allgemeine Erwägungen und wirtschaftspolitische Erfahrungen. Ansatzpunkte für eine ausgabenseitige Konsolidierung hat das Institut in einer ausführlichen Untersuchung aufgezeigt. Der Bund der Steuerzahler hat vor kurzem die Ausgabensektoren benannt, die in erster Linie zur Sanierung des Bundeshaushalts beitragen sollten. Ähnliche Vorschläge von Sachverständigen, Institutionen und Verbänden belegen, dass die Ansatzpunkte der Konsolidierung im Kern nicht umstritten sind.

### ***Transparenz der Staatsverschuldung erhöhen!***

Zur Stärkung der Kreditgrenze reicht es nicht aus, ihre Schlupflöcher auf dem Papier zu schließen oder eine neu konzipierte Kreditgrenze im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen. Wegen machtpolitischer Interessen sind Politiker in der Regel wenig geneigt, die Kreditfinanzierung von Staatsausgaben tatsächlich eng zu begrenzen. Sie werden dazu um so eher bereit sein, je mehr es gelingt, die Merklichkeit der Kreditfinanzierung zu erhöhen, die Staatsschuldenillusion abzubauen und die Transparenz der Staatsverschuldung als Mittel gegen Manipulationen einzusetzen.

### ***Merklichkeit der Kreditfinanzierung herstellen, Staatsschuldenillusion abbauen!***

Einen erheblichen Fortschritt auf dem Wege zur angemessenen Transparenz der Staatsverschuldung hat die Schuldenuhr des Bundes der Steuerzahler geleistet. Sie unterrichtet die Allgemeinheit über den jeweiligen Stand der Staatsverschuldung und über den Zuwachs je Sekunde. Ferner wird seit kurzem ein Schulden-Monitor erstellt, der die Tragfähigkeit der Finanzen des Bundes und der einzelnen Länder offen legt. Da die Beträge, um die es bei der Staatsverschuldung mittlerweile geht, Milliarden- und Billionen-Umfang erreichen, können Umrechnungen dieser Beträge in besser fassbare Größenordnungen, etwa in Pro/Kopfbeträge oder Mehrwertsteuer-Prozentpunkte, ebenfalls zur Transparenz der Staatsverschuldung beitragen. Das Interesse an der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben dürfte freilich noch mehr zunehmen, wenn die Bürger selbst und unmittelbar Einfluss nehmen können auf Staatsverschuldung und Kreditfinanzierung.

### ***Intensivierung der finanz- und haushaltspolitischen Überwachung!***

Die Kreditgrenze bedarf ferner der Transparenz durch hoheitliche Überwachung und öffentliche Berichterstat-

tung, damit sie allgemein und gleichmäßig befolgt wird. In diesem Zusammenhang verdient der Vorschlag Beachtung, einen *unabhängigen Finanzstabilitätsrat* einzusetzen. Dieser soll in vierteljährlichem Abstand und für jede Gebietskörperschaft ein begründetes Urteil darüber abgeben, ob der aktuelle finanzpolitische Kurs mit dem vorgegebenen Defizitziel zu vereinbaren ist. Bei absehbaren Verstößen soll der Finanzstabilitätsrat die Gründe für die Fehlentwicklung benennen und Korrekturen vorschlagen. Darüber hinaus soll er eine Defizitwarnung aussprechen können. Ein solcher auf Information und Transparenz der Staatsverschuldung spezialisierter Finanzstabilitätsrat würde *keine* haushaltsrechtlichen Kompetenzen besitzen. Die Haushalts- und Kreditgewährung, die das Königsrecht der Parlamente ist, darf nicht auf ihn übertragen werden.

Der nicht zu unterschätzende Vorteil dieses Finanzstabilitätsrats ist seine Unabhängigkeit. Seine Mitglieder sollen ebenso unabhängig sein wie die Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die insbesondere weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes angehören dürfen. Diese Unabhängigkeit schließt aus, dass im Hinblick auf die Kreditfinanzierung „Sünder über Sünder“ befinden und aufeinander Rücksicht nehmen. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Berichte des Rats die zeitnahe Überwachung der öffentlichen Haushalte und der Kreditfinanzierung erheblich verbessern würden. Auch ist davon auszugehen, dass die Berichte das Interesse der Medien finden würden. Sozusagen nebenbei würde der Rat die statistischen Grundlagen bereitstellen, die für eine verfassungsgerichtliche Prüfung der Kreditfinanzierung der Haushalte des Bundes und der Länder benötigt werden.

## **Richterliche Beurteilung der Kreditfinanzierung verstärken!**

Die geltende Kreditgrenze wird mehr oder minder offen missachtet, obwohl sie Bestandteil der Verfassung ist. Deshalb sollte die Kreditgrenze in Zukunft ebenso wie andere Bereiche des Rechts einer angemessenen *richterlichen Beurteilung* unterworfen werden, um tatsächlich wirksam sein zu können.

### ***Prüfung im Normenkontrollverfahren nicht ausreichend***

Die Verfassungsmäßigkeit der staatlichen Kreditfinanzierung ist bislang nur in wenigen Fällen Gegenstand höchstrichterlicher Prüfung gewesen. Grund dafür ist, dass diese Prüfung nur in einem Normenkontrollverfahren erfolgen kann. Zudem ist nur ein *sehr eng begrenzter Kreis* befugt, den Antrag auf Normenkontrolle zu stellen, so dass hier in besonderem Maße gilt: „*Wo kein Kläger, da kein Richter*“. Überdies hatten die sporadischen Prüfungen *nur vereinzelt Korrekturen* am beanstandeten Haushalt zur Folge. Derartige Rechtsfolgen sind jedoch unverzichtbar, denn Verfassungsverstöße dürfen keine Vorteile verschaffen, weil sie sonst zur Regel werden. Schließlich ist zu monieren, dass mit der Normenkontrolle ein Verstoß gegen die Kreditgrenze *nicht geahndet werden kann*.

### ***Ausschluss der Verfassungsbeschwerde nicht überzeugend***

Die Kreditgrenze wäre sicherlich schon öfter Gegenstand verfassungsgerichtlicher Prüfung gewesen, wenn ihre Verletzung auch mit dem Rechtsmittel der Verfassungsbeschwerde gerügt werden könnte. Die Einlegung einer Verfassungsbeschwerde setzt jedoch voraus, dass der Bürger durch einen Akt der öffentlichen Gewalt in seinen Grundrechten und grundrechtsähnlichen Rechten verletzt wird und dieser Eingriff ihn selbst, konkret und unmittel-

bar betrifft. Diese Voraussetzungen sind aber, wenn man der herrschenden Meinung folgt, bei einer Überschreitung der Kreditgrenze nicht erfüllt. Da das Haushaltsgesetz ein formelles Gesetz ohne Außenwirkung ist, könne der einzelne Bürger von ihm gar nicht betroffen sein.

Diese Argumentation deckt sich indes nicht mit der Wirklichkeit. Eine übermäßige Kreditaufnahme kann durchaus Wirkungen zeitigen, die bis auf den einzelnen Bürger durchschlagen und in seine private und unternehmerische Handlungsfreiheit konkret und unmittelbar eingreifen. Indes dürfte noch einige Zeit vergehen, bis die rechtspolitische Diskussion soweit fortgeschritten ist, dass auch mit dem Rechtsmittel der Verfassungsbeschwerde gegen eine übermäßige Staatsverschuldung vorgegangen werden kann.

### ***Antragsrecht der Rechnungshöfe beim Verfassungsgericht!***

Einen entscheidenden Beitrag zur dichterem richterlichen Prüfung von Kreditfinanzierungen könnten die Rechnungshöfe leisten. Den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder werden jedoch unter Hinweis auf ihre beratende Funktion gegenüber den Parlamenten eigene Mittel versagt, mit denen sie wirksame Maßnahmen gegen die unwirtschaftliche oder rechtswidrige Verwendung von öffentlichen Mitteln in Gang bringen können. Das Institut hat bereits vor Jahren vorgeschlagen, von überholten Ansichten über die Stellung der Rechnungshöfe im System der Gewaltenteilung Abschied zu nehmen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen voll anzuerkennen. Da die Mehrheiten in den Parlamenten ihre Hauptaufgabe nicht mehr in der Kontrolle, sondern in der Stützung der von ihnen gestellten Regierungen sehen, müssen den Rechnungshöfen Mittel an die Hand gegeben werden, die dazu geeignet sind, die Kontrolldefizite zu verringern, die das parlamentarische System heute kennzeichnen.

Ähnliche Überlegungen gelten für die Begrenzung der Kreditfinanzierung durch das Parlament. Die Initiative zu einer höheren Verschuldung geht häufig von den Abgeordneten selbst aus oder ergibt sich aus Anträgen der Regierung zur Kreditfinanzierung, denen aus machtpolitischen Gründen stattgegeben wird. Auch ist kein Verlass darauf, dass die Opposition von ihrem Antragsrecht Gebrauch macht und ein Normenkontrollverfahren zur Kreditfinanzierung beantragt. Der Rechnungshof ist hingegen unabhängig und auf die Wahrung der Wirtschaftlichkeit verpflichtet. Er ist zudem weder an einer unmerklichen Staatsfinanzierung interessiert noch ist ihm daran gelegen, die Staatsschuldenillusion aufrecht zu erhalten. Nicht zuletzt hätte die Ausstattung des Rechnungshofs mit einem eigenen Antragsrecht den Vorteil, dass die Normenkontrolle nicht mehr wie zur Zeit wegen Nichterfüllbarkeit des Quorums leer laufen kann. **Deshalb schlägt das Institut vor, dem Bundesrechnungshof ein spezifiziertes Antragsrecht einzuräumen, mit dem er Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht in Gang bringen kann.** Die Landesrechnungshöfe sollten ein entsprechendes Antragsrecht besitzen.

## **Sanktionen bei unzulässiger Überschreitung der Kreditgrenze!**

Es liegt auf der Hand, dass die Kreditgrenze weniger häufig missachtet würde, wenn dies mit spürbaren Rechtsfolgen verbunden wäre. Bedenkt man, dass die Kreditfinanzierung vor allem zu machtpolitischen Zwecken missbraucht wird, bietet es sich geradezu an, Verstöße gegen die Kreditgrenze mit finanziellen Einbußen wie zum Beispiel mit Schadensersatzpflichten oder mit finanziellen Sanktionen zu belegen. Der Missbrauch der Kreditfinanzierung würde sich nicht mehr „rechnen“ und hätte damit erheblich an Reiz verloren. Dies wäre zugleich ein Beitrag zur Gleichheit der Wahlchancen, denn die Opposition kann anders

als die Regierung nicht auf die Staatsverschuldung zurückgreifen. Davon unabhängig könnten Verstöße gegen die verfassungsrechtlichen Kreditgrenzen strafrechtlich verfolgt werden.

### ***Schadensersatz?***

Die vom Institut vorgenommene Prüfung der Anspruchsgrundlagen auf Schadensersatz hat ergeben, dass im allgemeinen und bis auf weiteres die Chancen gering sein dürften, bei den zuständigen Zivilgerichten Schadensersatzforderungen wegen einer verfassungswidrigen Kreditfinanzierung durchzusetzen. Als größtes Hindernis dürfte sich das Erfordernis der *Drittwirkung* erweisen, das nach der überkommenen Rechtsprechung von generell-abstrakten Regelungen wie der Kreditfinanzierung angeblich nicht erfüllt werden kann. Aber auch der *Vorsatz*, die Kreditfinanzierung oder den Prognosespielraum zu Zwecken des Machterhalts und der Wiederwahl zu missbrauchen, könnte im konkreten Einzelfall für das Gericht nicht deutlich genug erkennbar sein. Die Gerichte dürften deshalb dazu neigen, an der restriktiven BGH-Rechtsprechung festzuhalten.

### ***Verstoß gegen Kreditgrenze als neuer Straftatbestand?***

Verstöße gegen die grundgesetzliche Kreditgrenze werden nicht geahndet. Dies folgt aus dem besonderen Status der Abgeordneten einerseits sowie den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Demokratie andererseits. Immunität und Indemnität der Abgeordneten sollten nicht angetastet werden, denn Abgeordnete können auch heute noch Pressionen ausgesetzt sein. Sofern *Minister* zugleich Abgeordnete sind, haben sie teil am Schutz der Abgeordneten. Unter den im Strafgesetzbuch aufgeführten „Straftaten im Amt“ sind Grundgesetzverstöße nicht zu finden.

Zudem ist die Bestrafung von Abgeordneten und Ministern für legislatives Unrecht dem deutschen Recht fremd. Dies lässt sich mit der Gewaltenteilung und mit der

demokratischen Grundordnung Deutschlands erklären. Regierung (einschließlich Verwaltung), Parlament und Rechtsprechung stehen grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander. Die Verfassung selbst bezeichnet unterschiedliche Verfassungsauslegungen als „Meinungsverschiedenheiten“ und „Streitigkeiten“. Diese Sicht der Verfassung schließt es aus, diejenigen Regierungsmitglieder und Abgeordnete, die eine höchstrichterlich verworfene Auslegung des Grundgesetzes verfochten haben, mit einem Straftatbestand zu kriminalisieren.

Ein neuer Straftatbestand erscheint auch deshalb entbehrlich, weil in einem demokratisch verfassten Staat die Gewählten gegenüber den Wählern in der Verantwortung stehen und bei Machtmissbrauch an der Wahlurne „bestraft“ werden können. In der politischen Praxis müssen die politisch Verantwortlichen derartige Konsequenzen jedoch kaum befürchten. Wenn der demokratischen Regierungsform zu ihrer angestammten disziplinierenden Wirkung verholfen werden soll, müssten Abstimmungen zu politischen Einzelfragen, wie zum Beispiel zur Kreditfinanzierung, abgehalten werden. Die in Politik und Öffentlichkeit noch bestehenden Vorbehalte gegen die Verstärkung direkt-demokratischer Entscheidungen dürften sich entkräften lassen.

### ***Vorschlag des Instituts: Alternative aus dem Gemeinschaftsrecht!***

Da individuelle Schadensersatzansprüche aus einer übermäßigen Kreditfinanzierung wahrscheinlich nicht durchzusetzen, strafrechtliche Vorkehrungen nicht zu empfehlen und die Vorbehalte gegen direkt-demokratische Elemente wohl nicht von heute auf morgen auszuräumen sind, bietet es sich an, finanzielle Sanktionen vorzusehen, wie sie im Gemeinschaftsrecht fällig werden, wenn die Defizitgrenze erheblich und dauerhaft überschritten wird. Grundlage solcher Sanktionen sollte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder eines Landesverfas-

sungsgerichts sein, dass die Kreditfinanzierung eines bestimmten Haushalts ganz oder teilweise unzulässig war. Dasselbe Gericht sollte dann auch die Sanktion festsetzen. Sie sollte nach Ansicht des Instituts darin bestehen, dass die unzulässige Kreditaufnahme haushaltswirtschaftlich rückgängig gemacht wird, indem zum Beispiel die Kreditobergrenze des laufenden Haushalts um den (mehrfachen) Betrag der unzulässigen Kreditfinanzierung verringert oder ein zusätzlicher Überschuss in dieser Höhe erwirtschaftet und zur Schuldentilgung verwendet wird. Das Institut hat einen Vorschlag für eine entsprechende Ergänzung des Art. 115 GG formuliert.

*Anlage:*

## **Vorschlag des Karl-Bräuer-Instituts zur Neufassung des Art. 115 GG**

### *Art. 115 [Verbot der Kreditfinanzierung]*

(1) Die Aufnahme von Krediten bedarf der Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen nicht der Deckung von Ausgaben dienen. Als Ausnahmen, die der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Bundestages bedürfen, kommen ausschließlich in Betracht:

1. konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen. Der Antrag auf Kreditermächtigung hat darzulegen, in welchem Umfang konjunkturbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen voraussichtlich anfallen. Dem Antrag sind Stellungnahmen von Bundesbank und Sachverständigenrat beizufügen; gegebenenfalls hat die Bundesregierung im Antrag darzulegen, weshalb sie von diesen Stellungnahmen abweicht.
2. Ausgaben im Zusammenhang mit Katastrophen, Seuchen und Kriegen.

Ausgenommen vom Verbot der Kreditaufnahme sind ferner Kassenverstärkungskredite, soweit sie nicht dauerhaft in Anspruch genommen werden.

(2) Die Einnahmen aus Krediten übersteigen im Falle konjunkturbedingter Mehrausgaben und Mindereinnahmen nicht 1,5 v.H. des Brutto-Inlandsprodukts; auf dieses Kreditvolumen sind die Entnahmen aus der Konjunkturausgleichsrücklage anzurechnen.

(3) Die Kreditermächtigungen gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und können erneuert werden, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen. Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme schließt die Verpflichtung zur zeitnahen planmäßigen Tilgung ein; sie beginnt in der Regel mit dem jeweils folgenden Haushaltsjahr.

## **Vorschlag des Karl-Bräuer-Instituts zur Ergänzung des Art. 115 GG (neu) um eine Sanktionsbestimmung**

(4) Stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Erteilung von Kreditermächtigungen, die Verwendung von Kreditmitteln, die Tilgung von Altschulden oder der Einsatz von Kassenverstärkungskrediten von den Absätzen 1 bis 3 abweicht, ist im laufenden Haushalt ein Überschuss zu erzielen, der zumindest den Umfang des unzulässig in Anspruch genommenen Kredits entspricht.

### **Zum Vergleich: Art. 115 GG (geltende Fassung)**

(1) <sup>1</sup>Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. <sup>2</sup>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. <sup>3</sup>Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen vom Absatz 1 zugelassen werden.

**Von den Investitionen nach Gruppierungsplan  
zu den Investitionen nach Verfassungsrecht**  
Schematische Darstellung (Mio. €)

| Nr. | Bezeichnung   | Gruppierungsnummer                      | Beispiel:<br>Bundeshaushalt<br>2007 <sup>1</sup> |
|-----|---|---|--|
| 1   | <b>Brutto-Investitionen</b><br>(Investitionen in der Abgrenzung der Finanzverwaltung)   | Hauptgruppen<br>7 und 8                 | 23 543   |
| 2   | <i>minus</i> Finanzinvestitionen (Beteiligungserwerbe, Darlehen, Gewährleistungen)  | Obergruppen<br>83, 85, 86 87            | - 3 426  |
| 3   | <i>minus</i> Finanzhilfen/Finanzielle Investitionsförderung   | Obergruppen<br>88 und 89                | - 13 429   |
| 4   | = <b>Sachinvestitionen brutto</b>   | Hauptgruppe 7 und<br>Obergruppen 81, 82 | <b>6 688</b>                                     |
| 5   | <i>minus</i> Laufende Investitionen (Investitionen mit geringer Nutzungsdauer)  | -                                       | ?  |
| 6   | = <b>Generationenübergreifende Investitionen brutto</b>   | -                                       | <b>6 688</b>                                     |
| 7   | <i>minus</i> Empfangene Finanzzuweisungen für Investitionen   | Obergruppen<br>33 und 34                | 48   |
| 8   | = <b>Eigenfinanzierte generationenübergreifende Investitionen (brutto)</b>  |   | 6 640  |
| 9   | <i>minus</i> Sach-Investitionen im Ausland  |   | ?  |
| 10  | <i>minus</i> Veräußerungserlöse und Desinvestitionen bei Sachinvestitionen  | Gruppe 131                              | - 4  |
| 11  | <i>minus</i> Abschreibungen auf Sachanlagen <sup>2</sup>  | -                                       | ca. 6 800  |
| 12  | = <b>Generationenübergreifende Investitionen netto</b><br>= <b>Investitionen im Sinne des Art. 115 GG</b><br>= <b>Kreditfinanzierungsgrenze</b> | -                                       | <b>- 164</b>                                     |

1) In der Fassung der BT-Drs. 16/2300. 2) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2006/2007, Tz. 408, Schaubild 78.

**Netto-Investitionen des Staates 1995 - 2005<sup>1</sup>**  
(Gesamtsstaatliche Kreditfinanzierungsgrenze)

|                                   | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003          | 2004         | 2005          |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|--------------|---------------|
| Brutto-Investitionen <sup>2</sup> | 40,41       | 38,72       | 35,30       | 35,54       | 37,51       | 36,19       | 36,83       | 35,55       | 32,90         | 30,76        | 29,19         |
| Abschreibungen                    | 33,51       | 33,64       | 33,77       | 33,87       | 34,24       | 34,81       | 35,14       | 35,23       | 36,06         | 35,29        | 35,63         |
| <b>Netto-Investitionen</b>        | <b>6,90</b> | <b>5,08</b> | <b>1,53</b> | <b>1,67</b> | <b>3,27</b> | <b>1,38</b> | <b>1,69</b> | <b>0,32</b> | <b>- 2,16</b> | <b>-4,53</b> | <b>- 6,44</b> |

Quelle: Deutsche Bundesbank, Ergebnisse der Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland, 1991 bis 2005, Statistische Sonderveröffentlichungen 4, Juli 2006, S. 30.

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung, 2) Sachvermögen.

